



ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР ВО **МАКЕДОНИЈА**

Андреја Богдановски
Цвете Конеска

ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР ВО **МАКЕДОНИЈА**

Андреја Богдановски
Цвете Конеска

Издавач

Аналитика тинк тенк

www.analyticamk.org

Даме Груев 7/8-3, 1000 Скопје, Македонија

Тел./Факс: +389 2 312 1948

e-mail: info@analyticamk.org

Автори

Андреја Богдановски – Општа транспарентност

Цвете Конеска – Финансиска транспарентност

Дизајн

Мухсин Гулер

Оваа публикација оригинално беше развиена во рамките на истражувачкиот проект “Градење на капацитетите кај граѓанското општество за мапирање и мониторинг на реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан, 2009-2011”. Во овој регионален проект беа вклучени седум тинк тенк организации од регионот – од Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Македонија, Србија, Хрватска и Црна Гора. Проектот беше финансиски поддржан од Министерството за надворешни работи на Кралството Норвешка, а се реализираше во соработка со Женевскиот центар за контрола на вооружените сили (DCAF) (www.dcaf.ch). Методологијата за мапирање и мониторинг на реформите во безбедносниот сектор беше развиена од страна на Белградскиот центар за безбедносна политика (www.bezbednost.org). Оваа публикација беше финансиски поддржана од DCAF.



© Авторско право 2012

Ниту еден дел од оваа публикација не може да се умножува или менува без претходна согласност на авторите

АВТОРИ

Андреја Богдановски работи како Истражувач за безбедносни прашања во Аналитика Тинк Тенк од 2009 год. Има мастер диплома по политички студии од Првиот приватен ФОН универзитет во Скопје. Неговото тековно истражување се фокусира на реформите во безбедносниот сектор во Македонија (независни државни институции и извршна контрола). Освен тоа, тој исто така работи и на трансформација на конфликти во Западен Балкан и посебно на процената на степенот до кој регионот е на пат да стане безбедносна заедница. Богдановски е автор на повеќе студии поврзани со демократско владеење и реформи во безбедносниот сектор во Македонија.

Може да се исконтактира на:

abogdanovski@analyticamk.org или bogdanovski.a@gmail.com

Цвете Конеска работеше како Истражувач за безбедносни и ЕУ прашања во Аналитика Тинк Тенк помеѓу 2007 и 2009 год. Таа е доктор на науки (DPhil) по политички студии од Св. Ентони Колеџ, Универзитет Оксфорд; и има мастер диплома по политички, безбедносни студии и интеграција од Универзитетот Колеџ Лондон. Нејзиното истражување се фокусира на поделени општества и пост-конфликтни институции како и пост-социјалистички трансформации во поранешните југословенски држави.

Може да се исконтактира на:

ckoneska@analyticamk.org

СОДРЖИНА

Листа на скратеници	8
Предговор	9
Општа транспарентност	
Извршно резиме	11
1] Пристап до информации од јавен карактер	12
A] Правна рамка	12
Б] Имплементација	15
В] Административен капацитет	19
Г] Вредности	20
2] Заштита на лични податоци	21
A] Правна рамка	21
Б] Имплементација	22
В] Административен капацитет	24
Г] Вредности	26
3] Заштита на класифицирани информации	27
A] Правна рамка	27
Б] Имплементација	30
В] Административен и управувачки капацитет	31

ТРАНСПАРЕНТНОСТ

НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР ВО

МАКЕДОНИЈА

Г] Вредности	33
Препораки	35
Библиографија	37
Финансиска транспарентност	
Извршно резиме	42
Табела со оценки	43
1] Финансиска транспарентност на процесот на буџетирање	44
A] Правна рамка	44
B] Имплементација	47
B] Административен и управувачки капацитет	48
Г] Вредности	50
2] Финансиска транспарентност на јавни набавки	51
A] Правна рамка	51
B] Имплементација	52
B] Административен и управувачки капацитет	53
Г] Вредности	54
Препораки	55
Библиографија	56

☞ Листа на скратеници

АРМ – Армија на Република Македонија

ЕСЈН – Електронски систем за јавни набавки

ЕУ – Европска унија

АР - Агенција за разузнавање

МО – Министерство за одбрана

МФ – Министерство за финансии

МВР – Министерство за внатрешни работи

БЈН – Биро за јавни набавки

ДЗР – Државен завод за ревизија

УБК – Управа за безбедност и контраразузнавање

➤ Предговор

Дури и по дваесет и една година независност и квалификација за членство во НАТО, безбедносниот сектор на Македонија сè уште не покажува јасна слика дека има потреба од транспарентност, отчетност и дијалог со јавноста во имплементирањето и креирањето на безбедносните политики. Може да се аргументира дека ова е „нормално“ однесување имајќи го во предвид фактот дека дури и по две децении од распадот на Југославија, земјата наследи култура на тајност од претходниот режим. Постојат тврдења за тоа дека добро заштитениот безбедносен сектор е далеку посигурен и со тоа е и помалку ранлив на потенцијални наметнувања. Јасно е дека една од темелите на своето правилно функционирање е заштита на чувствителните информации. Како што тврди и овој труд, оваа област во Македонија со одредени исклучоци функционира добро особено во поглед на класифицираните информации. Финансиската транспарентност може исто така да служи како друг добар пример за област каде има основно ниво на транспарентност при набавување на ставки кои се однесуваат на безбедносниот сектор.

Затоа целта на овој труд е да ги разјасни главните места каде транспарентноста и отчетноста се судруваат со тајноста во македонскиот безбедносен сектор и да даде критички осврт во пет области: пристап до информации од јавен карактер, заштита на личните податоци, заштита на класифицираните информации, финансиска транспарентност на процесот на буџетирање и финансиска транспарентност на јавните набавки.

Наодите во оваа публикација се резултат на тригодишниот проект „Градење на капацитетите на граѓанскиот сектор за мапирање и мониторинг на реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан“ спроведен од регионален конзорциум од седум тинк-тенк организации во Западен Балкан. Проектот резултираше со објавување на неколку трудови: 1) Алманах за надзорот на реформите во безбедносниот сектор на Западен Балкан, 2) Извештај за анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор во Западен Балкан, 3) Безбедносни политики во Западен Балкан и случајот на Македонија, 4) Кон втора генерација на реформи во безбедносниот сектор во Македонија.

Истражувањето во голем дел се темели врз методологија¹ развиена од Белградскиот центар за безбедносна политика и понатаму усовршена од шест други тинк-тенк организации кои работат на проектот (вклучувајќи ја Аналитика). Најголем дел од собраните податоците за потребите на оваа публикација се однесува на периодот 2009 и 2012 год.² и се базира врз квалитативни интервјуа со експерти, креатори на политики и претставници од академската заедница како и пратеници и владини службеници. Наодите од оваа публикација исто така произлегуваат и од информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Би сакале да им одадеме признание на Женевскиот центар за демократска контрола на вооружените сили (DCAF) и на Белградскиот центар за безбедносна политика за менаџирање на проектот и давање на значајни повратни информации. Освен тоа, би сакале да ѝ се благодариме на д-р Снежана Мојсоска која даде значаен увид и надворешна експертиза на првите верзии на публикацијата. На крај сакаме да ја искажеме нашата благодарност на Милка Ивановска, поранешен практикант во Аналитика, која одлично ги изврши задачите во процесот на собирање на податоци.

Препораките дадени на крај на публикацијата го праваат овој труд дополнително применлив со тоа што ги таргетираат креаторите на политики како и јавноста со цел зголемување на свеста за принципите на транспарентност и отчетност во македонскиот безбедносен сектор.

¹* Подетални информации за методологијата можат да се најдат во „Алманах за надзорот на реформите во безбедносниот сектор на Западен Балкан “ стр.241, достапно на: http://www.analyticamk.org/images/stories/files/ALMANAC_FINAL_WEB2.pdf

²* Наодите за Поглавјето за финансиска транспарентност се однесуваат на периодот 2009-2010 год.

ОПШТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

▾ Извршно резиме

Сè поголемата отвореност на државните институции кон граѓаните во Македонија, што се смета за придружен елемент на демократијата, е зајакната и нормативно организирана со усвојување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во 2006 год. На државата ѝ беа потребни 16 години за да усвои сеопфатно правно решение кое им овозможува на граѓаните слободен пристап до информации, иако Уставот го има признаено тоа како право од 1991 год. Исто така во изминатите години со усвојување на релевантни нормативни акти, на дневен ред се ставени управувањето со личните податоци и со класифицираните информации.

Главниот наод од истражувањето укажува на тоа дека во нормативен аспект сите три области (пристап до информации, заштита на класифицираните податоци и заштита на личните податоци) имаат соодветни закони кои понатаму се операционализирани преку секундарното законодавство и дека нема поголема дисхармонија помеѓу нив. Карактеристика на сите три области е основањето на комисии/дирекции задолжени за следење на имплементацијата на законите. Во таа функција тие известуваат за неправилности и постапуваат по истите афирмирајќи ги со тоа придобивките од овие закони и обврските на безбедносните институции пред пошироката јавност. Сите имаат соодветни компетенции кои им даваат солидна основа за контрола и постапување по неправилностите. Во практика, санкционирањето е спорадично како резултат на новината кои ја носат овие правни решенија. Во случајот на слободниот пристап до информации, голем беше потребниот временски период за целосно усвојување и признавање на ова јавно право од страна на државните институции. Можен пример за углед е Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации каде има редовни инспекции.

На сите три комисии/ дирекции им недостасува соодветно финансирање и до одреден степен и административен капацитет. Ова ја отежнува имплементацијата на правните одредби. Овие недостатоци се особено присутни во области како обуки и санкции. Под такви услови каде обуките се ограничени, политизацијата на јавната администрација ја попречува квалитетната имплементација бидејќи има чести ротации на вработените.

Освен тоа, кај јавноста постои недоволно развиена свест особено за слободниот пристап до информации, што ги остава државните институции без притисок за постигнување подобри резултати. Голем проблем во промовирањето на слободниот пристап до информации е можноста државните институции да категоризираат одредени документи како документи со „ограничена употреба“ што не преставува степен на класификација но сепак спречува информациите да се објават во јавноста.

За да се спречат службените лица да кријат информации, измените на Законот за слободен пристап до информации воведоа „тест на штетност“ кој ја направи задолжителна проверката на тоа дали објавување на одредени класифицирани информации би била од поголема корист за јавноста отколку нивното чување како доверливи. Доколку првото е случај, тогаш таквите информации се јавно достапни. За жал тестот не се користи често и треба да се усвојат правилници и процедури за да служат како водич за негова примена.

1] Пристап до информации од јавен карактер

A] Правна рамка

Целосната структура на „слободниот пристап до информации“ е изградена врз темелите на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (2006), Законот за заштита на личните податоци (2005) и Законот за класифицирани информации (2004). Донесено е севкупното секундарно законодавство (подзаконски акти) кое се однесува на слободата за

пристап до информации.³ Датумите на усвојување на овие закони укажуваат на новината во концептот на слободниот пристап до информации во Македонија.

Пред да се усвои Законот за слободен пристап до информации, процесот за добивање на информации од јавен карактер беше комплициран и спорадичен поради многуте различни процедури усвоени од различни државни институции. Освен тоа, не постоеја функционални механизми за поплака, така што во практика не беше лесно да се добие информација од јавен карактер. „Пред усвојувањето на Законот за пристап до информации слоганот беше „Треба да знам“ додека по донесување на Законот истиот се промени во „Имам право да знам“. Со други зборови ова значи дека некој не мора да објаснува зошто нему би му била потребна таа конкретна информација“.⁴

Од неговото усвојување во 2006 год, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е изменет два пати. Во основа законот треба да ги направи јавните институции потранспарентни и со поголема одговорност кон општата јавност. Сепак има одредени заштитни механизми кои го прават текстот двосмислен и како таков дава можности за заобиколување на обврските наведени во законот.

Според сегашниот закон „информација од јавен карактер“ е која било информација што ја веќе ја создал имателот на информацијата или која било институција (член 3, став 2). Во практика ова покажува дека доколку веќе не е создадена таква информација, тогаш барањето може да се одбие. Ова би значело дека институциите не се обврзани да ангажираат дополнителен персонал за да ја создаде потребната информација (анализа или обработка на податоци). Имајќи го ова во предвид, испитувањето дали имателот на информации навистина ја нема конкретната информација може да биде долг процес кој вклучува многу различни актери како на пример

³* Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Годишен извештај 2010, март 2011, стр.2, достапно на: http://www.komspi.mk/Content/Data/Baneri/godishen_izveshtaj_na_komisijata_za_zashtita_na_pravoto_za_sloboden_pristap_do_informaciite_od_javen_karakter_za_2010.pdf

⁴* Интервју со Цвета Трајковска, Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, одржано на 07.11.2011.

Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, институцијата до која се испраќа барањето и релевантите судови.

Законот за класифицирани информации признава уште една категорија на документи „за ограничена употреба“ која не спаѓа автоматски под петте различни категории на класифицирани информации (види го делот кој дискутира за класифицирани информации) но кои не се јавни (Закон за класифицирани информации, член 10). Во овој случај има очигледна dishармонија со Законот за слободен пристап до информации, кој ги споменува само класифицираните документи кога зборува за можноста за исклучок од слободниот пристап до информации од јавен карактер.

Во правна смисла, со примена на така наречениот „тест на штетност“ и класифицираните информации можат да бидат достапни за јавноста доколку имателот на информации процени дека со објавување на информацијата јавниот интерес би бил од поголема корист отколку заштитувачето на информацијата. Освен тоа, законот дава можност за делумен пристап до информации во случај кога одредени елементи се класифицирани. Тие делови можат да се затемнат или одвојат од текстот.

Во 2006 год. основана е специјализирана комисија задолжена за следење на имплементацијата на Законот за слободен пристап до информации. Она што конкретно ја загрижува комисијата е немање надлежност за санкционирање на оние кои го прекршуваат законот.⁵ Во сегашната состојба, комисијата може да одлучува по жалби/ да оди во теренски посети и да процени дали имателот на информации не постапил во согласност со законот. Во случај на прекршок, комисијата има право да поднесе барање за покренување прекршочна постапка пред основен суд. До сега комисијата нема поднесено такво барање поради фактот дека законот почнал да се имплементира веднаш по неговото усвојување во Собрание, така што имателите на информации немаа доволно време да се запознаат со законот.⁶

⁵* Интервју со Цвета Трајковска, Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, одржано на 07.11.2011.

⁶* Ибид.

Б] Имплементација

Имателите на информации треба да објавуваат релевантни и јавни информации како стратегии, анализи, статистики итн. на своите интернет страни (но исто така и во други форми) во согласност со член 10 од Законот за слободен пристап со информации. Од трите актери во безбедносниот сектор кои ги опфаќа овој труд⁷, најмалку транспарентна во овој поглед е Агенцијата за разузнавање, зад која е Министерството за одбрана на чија интернет страна можат да се најдат само ограничен број на информации. На пример, не може да се пресними Белата книга на одбрана од 2005 год. Ниту една од двете институции го нема објавено секундарното законодавство како правила и процедури итн. на својата интернет страна. Министерството за внатрешни работи е поактивно во таа смисла со објавување на сите закони и придружното секундарно законодавство на својата интернет страна. МВР објавува исто така и работни верзии на законите или нивни измени, иако не го прави тоа редовно. Исто така достапни се и статистики, извештаи, студии и дневни билтени.

При анализирање на годишните барања за пристап до информации од јавен карактер, постои видлив тренд на зголемување кога се работи за поднесување на барања за пристап до информации од јавен карактер.

Година	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Вкупно барања	513	1476	1876	2106	2379	3496

Преглед на вкупниот број барања за пристап до информации од јавен карактер од усвојувањето на законот во 2006 год. Извор: Јавен говор на Данче Даниловска – Институт отворено општество Македонија.

Зголемување има и во случајот со Министерството за внатрешни работи. Најголем дел од барањата за пристап до информации од јавен карактер се однесуваат на податоци за криминал, сообраќај, наркотици, привремени работни места итн. Според МВР, сите барања кои биле одбиени имале

⁷* Министерство за внатрешни работи, Министерство за одбрана и Агенција за разузнавање

врска со класифицирани информации.⁸ Министерството за внатрешни работи има оформено посебно одделение за информации од јавен карактер чиј главен опис на работата е имплементација на Законот за слободен пристап до информации.⁹ Податоците покажуваат дека од 2006 до 2010 год. само 1 од 214 барања се однесува на трошење на буџетот на МВР и 6 други се однесуваат на процедурите за јавни набавки.¹⁰ Имајќи во предвид дека МВР е еден од најголемите буџетски корисници нормално е да се очекува дека поголем дел од барањата би адресирал прашања за трошење на буџетот.

Година	2006	2007	2008	2009	2010
Барања	4	44	34	63	69
Одбиени	2	14	2	7	5

Преглед на вкупниот број барања за пристап до информации од јавен карактер добиени во Министерството за внатрешни работи како и број на одбиени барања за периодот 2006-2010 год. Извор: Министерство за внатрешни работи, информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации.

Министерството за одбрана во периодот помеѓу 2006 и 2010 год. има добиено 62 барања за пристап до информации од јавен карактер. Нема посебно одделение како во случајот со Министерството за внатрешни работи, и затоа повеќе лица се задолжени за ова покрај нивните редовни работни обврски. До сега немало покренати казнени постапки против персоналот на МО или на Вооружените сили за непочитување на законот.¹¹

⁸* Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации. Се однесува на периодот 2006-2010 год.

⁹* Ибид.

¹⁰* Ибид.

¹¹* Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации. Се однесува на периодот 2006-2010 год.

Година	2006	2007	2008	2009	2010
Барања	1	9	11	23	18

Преглед на вкупниот број на барања за пристап до информации од јавен карактер во Министерството за одбрана за периодот 2006-2010 год. Извор: Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации.

Кога се работи за Агенцијата за разузнавање постои лице кое е одговорно за работа со барањата за пристап до информации од јавен карактер, но нема посебно одделение. До 2011 год. не е поднесено ниту едно барање за пристап до информации од јавен карактер до Агенцијата за разузнавање (анегдотичен доказ).

Според Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, еден од главните предизивици кога се работи за имплементација на законот е недоволното стручно знаење и кај имателите на информации и кај барателите на информации.¹² Нема информации кои се однесуваат само на безбедносниот сектор за бројот на жалби по кои постапила комисијата, но според севкупните резултати, од своето основање во 2006 год., до 2010 год. има добиено вкупно 1911 жалба од граѓани/организации итн. Од овие позитивно има одговорено на поголем дел – 1480 жалби.¹³ Генерално, најголем дел од жалбите се однесуваат на молк на државните институции на барањата на барателите на информации или непочитување на временскиот период даден на институциите (40 дена).¹⁴

Овој наод во голема мера се однесува и на актерите од безбедносниот сектор. Искуството на Аналитика со слободниот пристап до информации во безбедносниот сектор укажува на фактот дека има различни предизивици кај МВР, МО и АР кога се одговара на барањата. Очигледни се спорадични доцнења кои може се поради недоволен администра-

¹²* Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Годишен извештај 2010, март 2011, стр.4, достапно на: http://www.komspi.mk/Content/Data/Baneri/godishen_izveshtaj_na_komisijata_za_zashtita_na_pravoto_za_sloboden_prislap_do_informaciite_od_javen_karakter_za_2010.pdf

¹³* Ибид. Стр 2

¹⁴* Ибид. Стр 7

тивен капацитет. На пример, Аналитика само што доби одговор од МВР на барање за пристап до информации од јавен карактер пратено пред 6 месеци. Најголем број на жалби кои ги поднесе Аналитика до комисијата беа поради незадоволство од одговорите на некои од барањата или поради изјаснување дека побараните информации се наводно класифицирани.¹⁵ За жал, во некои случаи како на пример оној кога Министерството за финансии доби инструкции од комисијата да ѝ ги даде на Аналитика годишните извештаи за направените внатрешни ревизии во МО, мислењето на комисијата беше занемарено. Отсуството на директно санкционирање очигледно ја ослабнува позицијата на комисијата во своите напори да изгради авторитет кај државните институции.

Тестот за штетност не функционира во практика. Ниту една од безбедносните институции не го користи кога одбива барање за пристап до информации кои се сметаат за класифицирани. Ова можеби е поради отсуството на процедури за тоа како се проценува дали евентуалната декласификација на одреден документ е од поголема корист за јавноста наспроти за имателот на информации. Освен тоа, комисијата нема свој претставник присутен кога имателот на информации го спроведува тестот на штетност.¹⁶ Дополнителна информација за севкупната објективност е дека претставници на институцијата ја проценуваат штетноста.

Кога постои одбивање на барање заради тоа што според имателите на информацијата таквата е класифицирана и ако исто така постои поплака заради одбивањето, членови на комисијата одат во теренска посета за да проценат дали информацијата која не била дадена навистина е класифицирана или тоа било искористено како изговор од страна на имателите на информации за да не ја дадат информацијата (анегдотичен доказ). Имајќи го ова во предвид, членови на комисијата имаат безбедносни сертификати (највисокото ниво – државна тајна), односно целосно им е обезбеден пристап до класифицирани информации.¹⁷ Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана имаат доставено годишни извештаи за имплементација на Законот за

15* Прочитај повеќе за ова во делот за класифицирани информации.

16* Интервју со Цвета Трајковска, Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, одржано на 07.11.2011.

17* Ибид.

слободен пристап до информации. Ова сепак не е случај со Агенцијата за разузнавање.¹⁸

В] Административен капацитет

МВР е единствената институција во безбедносниот сектор (во споредба со АР и МО) која има одделение за слободен пристап до информации. Другите две имаат назначено персонал за кој пристапот до информации од јавен карактер е еден дел од нивната работа.¹⁹ Предизвик кој е истакнат неколку пати и од страна на комисијата како и од искуството на Аналитика се честите промени на лицата кои работат со слободниот пристап до информации. Ова особено е забележливо кај Министерството за одбрана, додека Министерството за внатрешни работи покажува добри резултати во тој поглед. Честите промени на персоналот неповолно влијаат врз образованието и обуките на персоналот. Недоволниот број службени лица задолжени само со прашања поврзани со слободниот пристап до информации влијае врз крајните резултати и затоа има доцнење при одговарање на барањата.

Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер се соочува со недостиг на средства за својата работа. Малиот буџет директно влијае врз крајните резултати и ефикасноста особено врз активностите кои се поврзани со промоција на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер.²⁰ Буџетот во 2010 год. драстично е намален во споредба со 2009 год.

¹⁸* Ибид.

¹⁹* Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации. Се однесува на периодот 2006-2010 год.

²⁰* Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Годишен извештај 2010, март 2011, страни 34 и 35, достапно на: http://www.komspi.mk/Content/Data/Baneri/godishen_izveshtaj_na_komisijata_za_zashtita_na_pravoto_za_sloboden_prislap_do_informaciite_od_javen_karakter_za_2010.pdf

Година	2008	2009	2010
Буџет (МКД)	15.500.000	16.373.000	12.245.000

Извор: Министерство за финансии (интернет страна)²¹

Намалувањето на буџетот исто така ја засега едукативната компонента вградена во описот за работа на комисијата. Попрецизно, комисијата не беше во состојба да го оствари целиот план за едукација за 2010 год.²² Од 36 работни места кои треба да ги има комисијата, таа имала во 2010 год. само 12 поради недостиг на финансии. Според годишниот извештај на комисијата бројот на вработени е далеку од доволен особено кога се работи за лица со завршени правни студии.²³

Г] Вредности

Граѓаните во Македонија најверојатно сè уште не целосно запознаени со правото за слободен пристап до информации. Анкета направена од Фондацијата отворено општество во Македонија која не укажува на добри резултати за информираноста за слободниот пристап, го потврди ова тврдење. Имено 63% од анкетираните лица одговориле дека не се запознаени со законот. 85% од анкетираните никогаш не поднеле барање за пристап до информации од јавен карактер до ниту еден имател на информации.²⁴ Овие резултати даваат впечаток дека дури и неколку години по усвојување на законот, сè уште нема доволно развиена свест кај граѓаните

21* Буџет за 2008, достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/budget_za_2008.pdf; Буџет за 2009, достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/budget_2009_final.pdf; Буџет за 2010 достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/Budzet%20na%20RM%20za%202010%20za%20objavuvawe%20%202024.12.2009_1.pdf

22* Ибид.

23* Ибид, страна 6

24* ФООМ анкета – Перцепција на граѓаните на РМ за остварување на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер 2010. Достапно на: <http://soros.org.mk/dokumenti/Istrazuvanje-na-javnoto-mislenje-za-primenata-na-zakonot-za-sloboden-pristap-vo-RM.pdf>

за придобивките од овој закон. Кај имателите на информации има отпор за прифаќање на новините кои овој закон ги воведува за целиот концепт на транспарентност и јавно достапни податоци. Кога се бараат чувствителни информации како оние поврзани со буџет/надзор/инспекции итн. некои од институциите од безбедносниот сектор обично користат „креативни решенија“ со кои би ги натерале барателите на информации да се откажат од своето барање. На пример, кога Аналитика се обиде да добие информации од една независна државна институција, ѝ беше одговорено дека прашањата се бесмислени.

Заштита на лични податоци

А) Правна рамка

Македонскиот Устав ја споменува заштита на личните податоци во членовите 18 и 25 кои ја гараантираат сигурноста и тајноста на личните податоци како и заштитата на личниот интегритет што произлегува од обработка и регистрирање на такви податоци. Законот за заштита на личните податоци беше усвоен во 2005 год. и оттогаш е изменет три пати. Правната рамка во овој поглед е целосна вклучувајќи го и потребното секундарно законодавство.²⁵ Сепак, сè уште не е потпишана Конвенцијата за заштита на индивидуите во однос на автоматска обработка на личните податоци на Советот на Европа.²⁶

Субјектот на лични податоци мора да биде информиран за тоа дека се обработуваат негови податоци и мора исто така да го добие името на лицето и институцијата кои ги обработуваат и собираат тие податоци. Освен тоа, субјектот на лични податоци може да бара измени дури и за бришење на обработените податоци. Во тој поглед член 15 од законот пропишува дека правата на субјектот на лични податоци може да се ограничат доколку

25* Дирекција за заштита на личните податоци, Годишен извештај за 2010 – март 2011 стр.4, достапно на: http://dzlp.mk/sites/default/files/Dokumenti/Godisen_izvestaj_2010.pdf

26* Европска Комисија, Извештај за напредок 2011, стр.64, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf

меѓу другото субјектот или податоците се од значење за безбедноста и одбраната на државата.

Дирекција за заштита на личните податоци е одговорна за следење на имплементацијата на законот како и за подготовка на секундарното законодавство (правилници итн.), вршење инспекциски надзор и проценка на законитоста на обработката на личните податоци, водење на прекршочни постапки, вршење обуки, давање мислење по работните верзии на законите итн. Дирекцијата одговара пред Собранието еднаш годишно преку доставување на годишен извештај.

Со измените од 2010 год. на Законот за заштита на личните податоци²⁷, Дирекцијата за заштита на личните податоци ги зајакна своите надлежности во поглед на вршење инспекциски надзор. Една од највидлите промени беше унапредување на вработените во Дирекцијата кои вршат инспекциски надзор во позицијата 'инспектори'. Инспектите можат да бидат редовни, вонредни или контролни. Контролниот инспекциски надзор се врши по истекот на определен рок за отстранување на утврдени недостатоци. Освен тоа, инспекторите од Дирекцијата можат да влезат во различни простории каде се обработуваат личните податоци, да испитуваат лица кои работат со лични податоци и да ја испитуваат опремата со која се врши обработка на личните податоци итн.

Б] Имплементација

Извештајот за напредок на ЕУ за 2010 год. ја оценува работата на Дирекцијата за заштита на личните податоци како задоволителна.²⁸ Во 2010 и 2011 год. Дирекцијата даде неколку мислења по работните верзии на амандманите на законите, правилниците итн. Конкретно Министерството за внатрешни работи побара Дирекција да даде мислење по 16 акти

²⁷* Закон за изменување и дополнување на законот за заштита на лични податоци. Службен весник на Република Македонија бр. 124/2010, 20 октомври 2010 год.

²⁸* Европска Комисија, Извештај за напредок 2011, стр.64, достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf

(пред сè протоколи за соработка со трети земји).²⁹ Освен тоа, Дирекцијата за прв пат разви четиригодишна стратегија и акциски план за заштита на личните податоци.³⁰ Извештајот за имплементација на стратегијата треба да се поднесе заедно со годишниот извештај на активности на Дирекцијата.

Редовните инспекции кои ги спроведува Дирекцијата за заштита на личните податоци се вршат врз основа на годишни и месечни програми. На крајот на 2011 год. и на почеток на 2012 год. Дирекцијата ги изврши првите редовни двемесечни инспекции во Министерството за внатрешни работи.³¹ Нема јавно достапни информации за наодите од овие инспекции. Една вонредна инспекција беше извршена во полициска станица во градот Скопје во 2011 год.³² и две во 2010 год. во друга локална полициска станица во Скопје и во Секторот за внатрешни работи Струмица³³. До дега немало инспекции ниту во Министерството за одбрана ниту во Агенцијата за разузнавање. Сепак не вреди ништо што повеќе инспекции биле извршени во фирми за приватно обезбедување.

Во 2010 год. најголем дел од забелешките за поефикасна примена на одредбите од Законот за заштита на личните податоци се упатени до Министерството за внатрешни работи.³⁴ Во текот на истата година 16 барања за утврдување на повреда на правото на заштита на личните податоци беа

29* Дирекција за заштита на личните податоци, Годишен извештај за 2010 – март 2011 стр.18 и 19, достапно на http://dzlp.mk/sites/default/files/Dokumenti/Godisen_izvestaj_2010.pdf и Годишен извештај за 2011, стр. 17 и 18, достапно на: http://www.dzlp.mk/sites/default/files/Dokumenti/Godisen_izvestaj/Godisen_izvestaj_2011.pdf

30* Стратегија за заштита на личните податоци 2012-2016 достапно на: http://dzlp.mk/sites/default/files/Strategija_DZLP.pdf

31* Информации добиени од Добринка Борисовска – Дирекција за заштита на личните податоци. Разговор направен на 21.11. 2011

32* Дирекција за заштита на личните податоци, Годишен извештај за 2011 – март 2012 стр.55, достапно на: http://www.dzlp.mk/sites/default/files/Dokumenti/Godisen_izvestaj/Godisen_izvestaj_2011.pdf

33* Дирекција за заштита на личните податоци, Годишен извештај за 2010 – март 2011 стр.60, достапно на: http://dzlp.mk/sites/default/files/Dokumenti/Godisen_izvestaj_2010.pdf

34* Ибид, стр 22

поднесени до Министерството за внатрешни работи.³⁵ Од 16, 10 се одбие-ни и 6 се во постапка.³⁶ Според вработените во Дирекцијата во периодот помеѓу 2008 год. и ноември 2011 год. Дирекцијата нема поведено санк-ции против Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана и Агенцијата за разузнавање.³⁷

Во безбедносниот сектор само Министерството за одбрана има именува-но службеник за заштита на личните податоци, што значи дека Агенцијата за разузнавање, Министерството за внатрешни работи како и Генерал-штабот немаат такво работно место.³⁸ Освен тоа, интернет страните на МВР, МО и АР не содржат информации за тоа како информациите на нив-ните интернет страни се заштитени и како се заштитува приватноста на посетителите.

В] Административен капацитет

Една од главните активности на Дирекцијата за заштита на личните пода-тоци е вршење обуки за контролорите и обработувачите. Обуките се ор-ганизираат врз основа на годишната програма развиена од Дирекцијата. Во изминатите две години Дирекцијата изврши две обуки за генерични прашања кои покриваат различни одредби од законот како и специјали-зирани обуки кои се однесуваат на специфичен сектор како оние кои се насочени кон агенции за спроведување на законот (Полиција, Финанси-ска полиција, Царина и Управа за јавни приходи).³⁹

Според органограмот на Дирекцијата предвидени се вкупно 64 работни места, но се очекува вкупниот број да биде само 20 до крајот на 2011

35* Ибид, стр 23

36* Од 2011 год. Дирекцијата ја промени методологија и содржината на годишните извеш-таи и на тој начин ја направи недостапна можноста да се види исходот на шесте случаи.

37* Информации добиени од Добринка Борисовска – Дирекција за заштита на личните податоци. Разговор направен на 21.11. 2011

38* Ибид.

39* Дирекција за заштита на личните податоци. Достапно на: <http://dzlp.mk/mk/mesecni%20planovi>

год.⁴⁰ Споредено со 2010 год. само едно лице е вработено. Најголемиот број вработени (13) имаат завршено правни студии. Освен тоа, Дирекцијата во 2011 год. имала 4 волонтери. Сепак во 2011 год. Дирекцијата има организирано 9 обуки за своите вработени, на теми од пренос на лични податоци во трети земји до гранично управување.⁴¹ Исто така важно е да се напомене дека средствата за спроведување на обуките доаѓаат од ЕУ проект за зајакнување на капацитетите на Дирекцијата за заштита на личните податоци,⁴² што значи дека Дирекцијата треба да работи на финансиска самоодржливост. Во овој поглед, Дирекцијата за заштита на лични податоци го удвои износот на средства добиени од државниот буџет во споредба со претходните години. Ова истото така може да е резултат на зголемениот прилив на средства кои доаѓаат од различни организации кои плаќаат за учество на обуките за заштита на личните податоци. Според претставник на Дирекцијата буџетот сè уште не е доволен.⁴³

Година:	2009	2010	2011
Буџет (МКД):	15.547 000	14.523 000	36.464 000

Извор: Министерство за финансии (интернет страна)⁴⁴

40* Дирекција за заштита на личните податоци, Годишен извештај за 2011 – март 2012 стр.48, достапно на: http://www.dzlp.mk/sites/default/files/Dokumenti/Godisen_izvestaj/Godisen_izvestaj_2011.pdf

41* Ибид, стр.50

42* 600 000 Евра помош од ЕУ за дирекцијата за заштита на личните податоци, Капитал. 14 јуни 2011 http://kapital.com.mk/mk/dneven-vesnik.aspx/69581/600_000_evra_pomosh_od_eu_za_direkcijata_za_zashtita_na_lichnite_podatoci.aspx?ild=2222&utm_source=daily.mk

43* Информации добиени од Добринка Борисовска – Дирекција за заштита на лични податоци. Разговор направен на 21.11. 2011

44* Буџет за 2009, достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/budget_2009_final.pdf

Буџет за 2010 достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/Budzet%20na%20RM%20za%202010%20za%20objavuvawe%20%202024.12.2009_1.pdf; Буџет за 2011, достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/Budzet_na_RM_za-2011_god_ZA%20OBJAVUVANJE_13.12.2010.pdf

Г] Вредности

Фактот дека МВР, Генералштабот и Агенцијата за разузнавање сè уште не назначиле службено лице за заштита на личните податоци зборува за нивната перцепција и прифаќање на законот за заштита на личните податоци. Дирекцијата за заштита на личните податоци преку различни канали се обидува да ја зголеми јавната перцепција за заштитата на личните податоци. Пример за ова е тековниот проект на Дирекцијата и дневниот весник „Нова Македонија“ во однос на можноста граѓаните да постават различни прашања за заштитата на личните податоци. Може да се забележи зголемена јавна свест за прашањето за заштита на личните податоци исто така по неодамнешното поставување на опрема за видеонадзор низ Скопје од страна на Министерството за внатрешни работи. Ова предизвика многу реакции за можноста за злоупотреба на камерите и покрена прашања за обработка на таквите податоци. Временската разлика помеѓу инсталацијата на камерите (проектот започна во 2009 год.) и официјалната употреба на опремата за видеонадзор (2012 год.) беше критикувана пред сè поради тоа што јавноста не беше убедена дека камерите го снимаат само сообраќајот и дека не се снимало во меѓувреме.

Беа покренати дополнителни дискусии за заштитата на личните податоци од одлуката на Комисијата за лустрација јавно да ги открие досиеата на поранешни доушници кои соработувале со тајните служби (од 1944 до 2006 год.) и како резултат на тоа да ги загрози основните човекови права на лицата поврзани со тајните служби. Некои од досиеата кои се јавно достапни дури и вклучуваат и единствен матичен број. Според Законот за лустрација (официјален назив – Закон за определување дополнителен услов за вршење јавна функција) личните податоци на доушниците кои се регистрирани дека не можат да извршуваат јавни функции не се сметаат за лични податоци, што е нешто што јасно доаѓа во конфликт со Уставот и Законот за заштита на личните податоци. Дирекцијата за заштита на личните податоци до сега се нема изјаснето за оваа практика. Треба да се спомене дека од независноста на Македонија во 1991 год. имало неколку случаи на илегално прислушување и злоупотреба на опремата за прислушување од страна на државните безбедносни служби и политичките партии. Во сите случаи имало јасни повреди на правото на заштита

на личните податоци.⁴⁵

Заштита на класифицирани информации

А) Правна рамка

Законот за класифицирани информации, усвоен во 2004 год. создава сеопфатна структура за заштита и ракување со доверливи информации. Во меѓувреме се усвоија три измени. Пред да се усвои законот оваа област беше регулирана парцијално и во различни подзаконски акти.⁴⁶ Различни закони кои ја опфаќаат работата на институциите во безбедносниот сектор ја споменуваат класификацијата на информациите. На пример, Законот за внатрешни работи јасно вели дека МВР нема да дава класифицирани информации (член 5, став 3). Посебни заштитни одредби исто така се наведени во случај на работата на Управата за безбедност и контраразузнавање особено во својата комуникација со собраниската комисија задолжена за врши надзор над работата на Управата (член 42, став 3). Истите одредби ги има и во Законот за полиција (член 10, став 3), Законот за служба во Армијата (член 19) и Законот за одбрана (член 139). Во случај на Агенцијата за разузнавање, Законот за Агенцијата за разузнавање не го користи терминот класифицирани информации туку тајност на информации (член 8).

Македонскиот Кривичен законик автоматски не наведува прекршоци за повреда на заштитата на класифицирани информации туку повторно ги поврзува таквите постапки со откривање тајни податоци. Тие се: шпионажа, оддавање државна тајна итн. Очигледно е дека 8 години по усвојување на Законот за класифицирани информации уште има потреба за синхро-

⁴⁵* Повеќе информации за македонските безбедносни служби можат да се најдат во: Богдановски А. Управување со безбедносно-управувачките служби во Западен Балкан – Македонија како студија на случај, DCAF 2012, достапно на: <http://www.dcaf.ch/Publications/Case-Studies-on-Intelligence-Governance-in-the-Western-Balkans>

⁴⁶* Професор д-р Стојан Славески Законско уредување на тајните информации, Нова Македонија, достапно на: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=325122033117&id=13&prilog=0&setlzdanie=22540>

низирање на некои од одредбите во оваа област. Според поранешниот директор на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации „државните институции изгледа дека се неактивни во целиот процес на хармонизација на законодавството особено каде има потреба да се промени терминот тајни во класифицирани.“⁴⁷

Соодветно, постојат четири степени на класификација: државна тајна (највисока), строго доверливо, доверливо и интерно. Кога се работи за процесот на класификација, сегашниот закон пропишува дека највисоко класифицираната информација – државна тајна може да се определува од страна на највисоките државни службеници (Претседател, Премиер, Претседател на Собрание, министри итн.). Ова решение можеби не е најдобро бидејќи им дозволува на овие лица произволно да определат документ да биде државна тајна.⁴⁸ Класифицирање на информации на повисок степен од потребно постои особено кога се работи за најнизок степен на класификација (интерно) со цел јавноста да нема пристап. „Ова можеби е делумно поради недостигот на безбедносна култура или недоволно познавање на законот. Сепак, лицето кое класифицира одредени информации треба да објасни зошто ги класифицира и кои интереси би се загрозиле доколку информацијата е јавна.“⁴⁹

Потребна е контрола на оние кои сакаат да работат со класифицирани информации. Процедурите овластуваат Управата за безбедност и контра-разузнавање и Секторот за разузнавање, контраразузнавање и безбедност при ГШ на АРМ да направат безбедносна проверка на лицето кое поднело барање за издавање безбедносен сертификат во име на Дирекцијата за заштита на класифицирани информации. Оваа состојба покажува слободи особено каде Одделението за контраразузнавање го има главниот збор за тоа дали лицето е погодно за работа со класифицирани информации или не, процес кој понекогаш се злоупотребува. Теоретски, постои заштитен механизам. „Директорот на Дирекцијата за заштита на класифи-

47* Интервју со проф. д-р Стојан Славески (поранешен директор на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации), одржано на 16 август 2012.

48* Проф. д-р Стојан Славески Законско уредување на тајните, Нова Македонија, достапно на: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=325122033117&id=13&prilog=0&setIzdanie=22540>

49* Ибид.

цирани информации има надредена улога во однос на Управата за безбедност и контраразузнавање и Секторот за разузнавање, контраразузнавање и безбедност при ГШ на АРМ кога се работи за проверување дали одбивањето или одобрувањето на барање за издавање на безбедносен сертификат е направено темелно и професионално така што нема основа за евентуални сомнежи.”⁵⁰

Нема потреба од темелна безбедносна проверка за сите степени класифицирани информации. Според член 44 безбедносен сертификат не е потребен за користење информации/ документи означени со најнискиот степен на класификација – интерно. Ова решение можеби не најдобро имајќи го предвид фактот дека според законот (член 8) неовластено откривање на класифицирани документи со степен интерно би предизвикало штета на „...јавната безбедност, надворешните работи и безбедносните и разузнавачките активности на земјата.”

Освен тоа, не му е потребен секому безбедносен сертификат за да работи со класифицирани информации. За високите државни службеници како Претседател, Премиер, Заменик премиер, Претседател на Собрание, Претседател на Уставниот суд и Претседател на Врховниот суд не е потребна претходна контрола, прашање што на пример неколку пати беше предмет на дискусија покрената од неколку пратеници. Сите државни институции треба да направат систематизија на своите работи места при што треба јасно да идентификуваат за која позиција каков сертификат е потребен.

Дирекцијата за заштита на класифицирани информации основана во 2004 год. е централната институција кога се работи за имплементација на различни политики за заштита на класифицираните информации. Со измените на Законот за класифицирани информации во 2007 год., Дирекцијата го зголеми обемот на активности со тоа што и се овозможи да врши инспекциски надзор кога се работи за имплементација на различни одредби од Законот за класифицирани информации како и во однос на главните прекршочни постапки.

^{50*} Интервју со проф. д-р Стојан Славески (поранешен директор на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации), одржано на 16 август 2012.

Б] Имплементација

Инспекторите од Дирекцијата вршат инспекциски надзор по сопствена иницијатива како и кога добиваат известување на можеен прекршок во работата со класифицирани податоци. Посебна Комисија за прекршоци (основана од директорот на Дирекцијата) до сега има постапено по еден голем случај (во една од институциите од безбедносниот сектор) како резултат на откривање на странски класифицирани информации.⁵¹ Освен овој случај, инспекторите од Дирекцијата до сега имале постапено по мал број случаи за несоодветно работење со доверливи информации во институциите од безбедносниот сектор.⁵² Најголем број на идентификувани неправилности во овој сектор пред сè се резултат на недоволното познавање на Законот за класифицирани информации како и на релевантните процедури кои произлегуваат од законот.

Во однос на инспекцискиот надзор кој е едно од главните обележја на активностите на Дирекцијата, до 2007 год. биле направени редовни контроли во регистрите за праќање странски класифицирани информации чии крајни корисници биле македонски институции. Барем два пати годишно биле извршени такви контроли во Министерството за одбрана и Министерството за внатрешни работи. Од 2007 год. овие контроли исто така се вршат за национални класифицирани информации.⁵³ Освен инспекцискиот надзор кој го врши Дирекцијата, исто така НАТО врши инспекции во Дирекцијата за безбедност на класифицираните информации како и на други државни институции кои ги користат класифицирани информации на НАТО. НАТО по извршената инспекција во 2010 год. даде високи оценки за работата на Дирекцијата.⁵⁴ Во 2009, 2010 и 2011 год. Дирекцијата изврши редовен инспекциски надзор на регистрите на класифицирани

51* Интервју со претставник на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, одржано на 14.11.2011. Интервјуираното лице не го откри идентитетот на конкретната институција од безбедносниот сектор.

52* Ибид.

53* Ибид.

54* Дирекција за заштита на класифицирани информации - <http://www.dbki.gov.mk/?q=node/177>

информации во Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации лоцирани во македонските мисии во НАТО и ЕУ.⁵⁵ Сите институции од безбедносниот сектор имаат поставено персонал кој работи на заштитата на класифицираните информации.

Многу дискусии се покрената за процесот на контрола особено помеѓу пратениците кои се членови на Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана. Знаејќи дека Управата за безбедност и контраразузнавање ги спроведува потребните безбедносни проверки, членови на опозициската партија изразија сомнеж за тоа дали ненавременото издавање на безбедносни сертификати или неиздавање на безбедносни сертификати можеби е поради политичко ривалство.⁵⁶ Прашањето беше привремено решено со доделување на привремени сертификати на членови на комисиите.

В] Административен и управувачки капацитет

Иако Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации беше основана во 2004 год. со усвојување на Законот за класифицирани информации, не започна со работа од нула. Пред да се основа Дирекцијата, различни одделенија за безбедност на класифицирани информации беа расфрлани низ клучните безбедносни актери произлегувајќи од Безбедносната спогодба меѓу Република Македонија и НАТО од 1996 год. Ова резултираше со основање на Националниот безбедносен авторитет во 2002 год. кој наскоро потоа (во 2004 год.) беше заменет со сегашната структура. Ова покажува дека постои искусен тим кој бил обучен да работи на заштита на класифицираните информации во согласност со меѓународните (НАТО) стандарди. Додека другите независни тела (Дирекција за заштита на личните податоци и Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер) се основани од Собранието,

⁵⁵* Интервју со претставник на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, одржано на 14.11.2011

⁵⁶* Тајните служби го владеат парламентот." Вест. 18.10. 2010 достапно на: <http://www.vest.com.mk/?ItemID=8C12D57DEDEB54BA13FB80AFC225CEA>

Дирекцијата за безбедност на класифицираните информации е владина агенција. При споредба со структурата на институциите на другите земји, македонската структурата е многу подобра имајќи во предвид дека во другите земји овие институции се дел од други безбедносни институции.⁵⁷

Буџетот на Дирекцијата е мал, но има силна поддршка од НАТО.⁵⁸ Очигледно е дека има намалување на буџетот даден на располагање на Дирекцијата од страна на владата особено споредено со 2009 год. вкупно, како и кога се работи за професионален развој.

Година:	2009	2010	2011
Годишен буџет:	39.445.000	26.500.000	24.410.00
Професионален развој	330 000	160 000	150 000

Извор: Министерство за финансии – интернет страна⁵⁹

Кон крајот на 2011 год. (кога беше одржано интервјуто) Дирекцијата имаше 32 вработени. Овој број се нема променето многу во изминатите 3 години (од 32 до 34). Двајца вработени работат во мисиите во НАТО и ЕУ. Сепак потребен е дополнителен персонал на овие две локации поради зголемен обем на класифицирани информации од Брисел и Монс за да има барем две лица да бидат заменици (што исто така е и барање на НАТО).⁶⁰ Освен потребата за зајакнување на капацитетите на мисиите на Македонија надвор, Дирекцијата исто така смета дека треба да го зголеми персоналот во Централниот регистар, секторот за информатичка технологија и секторот

57* Интервју со претставник на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, одржано на 14.11.2011

58* Ибид.

59* Буџет за 2009, достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/budget_2009_final.pdf
Буџет за 2010 достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/Budzet%20na%20RM%20za%202010%20za%20objavuvawe%20%202024.12.2009_1.pdf; Буџет за 2011, достапно на: http://www.finance.gov.mk/files/Budzet_na_RM_za-2011_god_ZA%20OBJAVUVANJE_13.12.2010.pdf

60* Интервју со претставник на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, одржано на 14.11.2011

за меѓународна соработка.⁶¹ Најголем дел од сегашниот персонал работи во Дирекцијата од 2006 год. и има експертиза во областа.⁶²

Г] Вредности

Иако Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации е владина агенција, таа се преставува како целосно независна нагласувајќи дека Директорот на Дирекцијата не може да биде член на ниту една политичка партија и дека НАТО инсистира на нетолерирање на политизација на работата на Дирекцијата особено кога се работи за издавање на безбедносни сертификати.⁶³ Можноста за губење на безбедносниот сертификат претставува поголема закана споредено со казните наведени во законот (белешка на авторот – од 1000 до 5000 евра).⁶⁴ Доколку се изгуби безбедносниот сертификат, лицето може да ја изгуби својата работа во институции кои работат со класифицирани информации.⁶⁵ Постојат случаи во кои државни институции бараат дополнителни информации и контроли од Дирекцијата за да се осигураат дека работат со класифицираните информации во согласност со законот.

Искуството на Аналитика покажува дека сè уште одредени безбедносни институции ја задржуваат културата на тајност што потекнува од минатиот систем. На пример, Агенцијата за разузнавање во првата рунда на прашалници испратени со користење на Законот за слободен пристап до информации ги одби најголемиот дел на информации со тврдење дека се наводно класифицирани информации. Ова се покажа како неточно како резултат на интервенцијата на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите и најголемиот дел од информациите потоа беше даден.

⁶¹* Ибид.

⁶²* Ибид.

⁶³* Ибид.

⁶⁴* Ибид.

⁶⁵* Ибид.

Откривање на класифицирани информации од страна на поранешниот претседател Бранко Црвенковски на телевизиска дебата околу предлози на специјалниот претставник на ОН за спорот со името меѓу Македонија и Грција предизвика загриженост.⁶⁶ Кабинетот на јавниот обвинител изјави дека се работи за строго доверлив документ.⁶⁷ Национален дневен весник истражуваше дали документот беше во архивата на Кабинетот на (сегашниот) претседател, што излезе дека не е случајот.⁶⁸ Ова покрена прашања за тоа дали некои функционери имаат „приватни“ колекции на класифицирани информации. Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации веќе казни неколку лица.⁶⁹

66* Црвенковски не издал државна тајна, вели Шврговски, Утрински весник. 05.06.2012. достапно на: <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=5E3F2EC03928A0499D70D61EBF97285E>

67* Ибид.

68* Приватните архиви полни со државни тајни, Дневник, 30.05.2012. Достапно на: <http://daily.mk/forward/1320778/privatnite-arhivi-polni-so-drzhavni-tajni>

69* Паднаа првите казни за злоупотреба на државни тајни за името, Дневник. 05.06.2012. Достапно на: <http://dnevnik.com.mk/?ItemID=FC75569EB6ED204E84BC755F2E645ED3>

➤ Препораки:

- Да се измени Законот за класифицирани информации (член 10) така што да не дозволува повеќе документи да бидат категоризирани како документи за ограничена употреба и недостапни за јавноста, така што државните институции да немаат можност да одбијат барање за слободен пристап до информации врз таква основа.
- Да се подготви и усвои правилник и процедури за имплементација на тестот за штетност. Комисијата за слободен пристап до информациите од јавен карактер треба да организира обуки за државните институции информирајќи ги за процедурите за примена на овој тест.
- Комисијата за слободен пристап до информациите од јавен карактер треба да направи достапен прирачник за начинот на користење на слободниот пристап до информации и да го промовира во партнерство со граѓанските организации.
- Треба да се дадат повеќе финансиски ресурси на комисиите/дирекциите, особено на оние одделенија кои се задолжени со контрола и санкционирање.
- Министерството за внатрешни работи поради својата комплексна структура и голем број на одделенија/сектори треба да додели повеќе средства и да назначи повеќе службеници за работа на пристапот до информации од јавен карактер.
- Генералштабот и Агенцијата за разузнавање треба да назначат службено лице за заштита на личните податоци.
- Барем уште две лица треба да се вработат во Македонската мисија во ЕУ/НАТО во Брисел и во главното седиште на НАТО во Монс (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) за работа со класифицирани информации.

- Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер треба да се измени со воведување на одделение за санкции кои би можело директно да казнува.
- Треба да се објават политиките за приватност на податоци на интернет страните на Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана и Агенцијата за разузнавање.

▤ Библиографија:

Устав на Република Македонија. Службен весник на Република Македонија. Бр.52. 22.11.1992.

Уставот на Република Македонија е изменет со следниве амандмани: Амандмани I и II (10 јануари 1992); Амандман III (02 јули 1998); Амандман IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII и XVIII (20 ноември 2001); Амандман XIX (30 декември 2003); Амандмани XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX и XXX (09 декември 2005); Амандман XXXI (9 јануари 2009); Амандман XXXII (12 април 2011).

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер. Службен весник на Република Македонија. бр. 13/2006, 01 февруари 2006.

- Закон за изменување на законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Службен весник на Република Македонија. бр. 86/2008, 14 јули 2008.

- Закон за изменување на законот за слободен пристап до информации од јавен карактер Службен весник на Република Македонија. бр. 6/2010, 15 јануари 2010.

Закон за заштита на лични податоци. Службен весник на Република Македонија. бр. 7/2005.

- Закон за изменување и дополнување на законот за заштита на лични податоци Службен весник на Република Македонија. бр.103/2008. 19 август 2008.

- Закон за изменување и дополнување на законот за заштита на лични податоци Службен весник на Република Македонија. бр. 124/2010, 20 октомври 2010.

- Закон за изменување и дополнување на законот за заштита на лични податоци Службен весник на Република Македонија. бр. 135/2011. 03 октом-

ври 2011.

Закон за класифицирани информации Службен весник на Република Македонија. бр. 9/2005, 27.02. 2004

[Закон за изменување на законот за класифицирани информации]. Службен весник на Република Македонија. бр. 113/2007, 20.09.2007

[Закон за изменување на законот за класифицирани информации]. Службен весник на Република Македонија. бр. 145/2010, 05.11.2010

[Закон за изменување на законот за класифицирани информации]. Службен весник на Република Македонија. бр. 113/2007, 20.09.2007

ФООМ анкета – Перцепција на граѓаните на РМ за остварување на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер <http://soros.org.mk/dokumenti/Istrazuvanje-na-javnoto-mislenje-za-primenata-na-zakonot-za-sloboden-pristap-vo-RM.pdf>; 2010

Годишен извештај 2010 – Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер. март 2011 http://www.komspi.mk/Content_Data/Baneri/godishen_izveshtaj_na_komisijata_za_zashtita_na_pravoto_za_sloboden_pristap_do_informaciite_od_javen_karakter_za_2010.pdf

Годишен извештај 2011 - Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер. март 2011 http://www.komspi.mk/Content_Data/Baneri/godishen_izveshtaj_na_komisijata_za_zashtita_na_pravoto_za_sloboden_pristap_do_informaciite_od_javen_karakter_za_2010.pdf

Годишен извештај за 2010. март 2011. Дирекција за заштита на личните податоци. http://dzlp.mk/sites/default/files/Dokumenti/Godisen_izvestaj_2010.pdf

Годишен извештај за 2011. март 2012. Дирекција за заштита на личните податоци. http://www.dzlp.mk/sites/default/files/Dokumenti/Godisen_izvestaj/Godisen_izvestaj_2011.pdf

Извештај за напредок 2011 Европска комисија, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf

Стратегија за заштита на личните податоци 2012 – 2016 достапна на: http://dzlp.mk/sites/default/files/Strategija_DZLP.pdf

Годишен извештај за 2011 Дирекција за заштита на личните податоци. март 2012. http://www.dzlp.mk/sites/default/files/Dokumenti/Godisen_izvestaj/Godisen_izvestaj_2011.pdf

Годишен извештај за 2010 Дирекција за заштита на личните податоци. март 2011. http://dzlp.mk/sites/default/files/Dokumenti/Godisen_izvestaj_2010.pdf

Медиуми:

Тајните служби го владеат парламентот. Вест. 18.10. 2010 Достапно на: <http://www.vest.com.mk/?ItemID=8C12D57DEDD54BA13FB80AFC225CEA>

Проф. д-р. Стојан Славески Законско уредување на тајните информации, Нова Македонија, достапно на: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=325122033117&id=13&prilog=0&setIzdanie=22540>

600 000 Евра помош од ЕУ за дирекцијата за заштита на личните податоци. Капитал. 14 јуни 2011 http://kapital.com.mk/mk/dneven_vesnik.aspx/69581/600_000_evra_pomosh_od_eu_za_direkcijata_za_zashtita_na_lichnite_podatoci.aspx?ild=2222&utm_source=daily.mk

Црвенковски не издал државна тајна, вели Шврговски, Утрински весник. 05.06.2012. Достапно на: <http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=5E3F2EC03928A0499D70D61EBF97285E>

Приватните архиви полни со државни тајни, Дневник, 30.05.2012. Достапно на: <http://daily.mk/forward/1320778/privatnite-arhivi-polni-so-drzhavni-tajni>

Паднаа првите казни за злоупотреба на државни тајни за името, Дневник. 05.06.2012. Достапно на: <http://dnevnik.com.mk/?ItemID=FC75569EB6ED204E84BC755F2E645ED3>

Интервјуа:

Интервју со Цвета Трајковска, Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, одржано на 07.11.2011.

Интервју со проф. д-р Стојан Славески (поранешен директор на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации), одржано на 16 август 2012.

Интервју со претставник на Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, одржано на 14.11.2011. Интервјуираното лице не го откри идентитетот на конкретната институција од безбедносниот сектор.

Друго:

Информации добиени од Добринка Борисовска – Дирекција за заштита на личните податоци. Разговор направен на 21.11. 2011

ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

▾ Извршно резиме

Овој труд го истражува нивото на финансиска транспарентност во безбедносниот сектор во Македонија. Анализата на финансиската транспарентност е поделена во две области на истражување: финансиска транспарентност во процесот на буџетирање и финансиска транспарентност во јавните набавки. За секоја од овие две области на истражување се анализираат законодавството, нивото на имплементација на законодавството, административниот и управувачкиот капацитет на институциите и телата одговорни за имплементација на законодавството и степенот до кој демократските вредности на финансиската транспарентност се усвоени и прифатени од актерите во јавниот сектор.

Националното законодавство е солидно и за буџетирањето и за јавните набавки, и во најголема мера е во согласност со меѓународните и европските стандарди во областа. Освен законите, донесено е и секундарното законодавство иако за некои новодонесени или изменети закони недостасува. Имплементацијата на законството е нееднаква при што некои аспекти на законодавството за финансиската транспарентност подобро и подоследно се имплементирани од други и со некои иновативни алатки како софтвер е-буџет и е-набавки правејќи со тоа напредок во постигнување на финансиска транспарентност. Сепак сè уште често се прекршува законодавството за финансиска транспарентност, но одговорните лица сè почесто се предмет на истрага и се изнесуваат на суд, како што е наведено во овој труд.

Административниот и управувачкиот капацитет на одговорните тела е различен. Некои институции како Министерството за финансии, Бирото за јавни набавки и Државниот завод за ревизија можат да се пофалат со солиден организациски, човечки и финансиски капацитет, додека капацитетот за финансиска транспарентност во другите институции, како на пример во Министерството за одбрана и Министерството за внатреш-

ни работи, особено на локално ниво сè уште се развива. Усвојувањето на вредностите на финансиската транспарентност е најслабата точка на македонскиот јавен сектор. Тие демократски вредности недостасуваат поради слабо искуство со доследна имплементација на законодавството за финансиската транспарентност и поради информирање преку медиумите за финансиските и скандалите со јавни набавки во институциите од безбедносниот сектор.

➤ Табела со оценки

Финансиската транспарентност во безбедносниот сектор во Македонија се оценува со општа оцена 3. Анализата на достапните информации на оваа тема во Македонија укажува дека и во однос на буџетирањето и во однос на јавните набавки се воведени одредени основни стандарди на транспарентност во финансиското законодавство, и се пренесени во законодавството и практиката кои се однесуваат на безбедносниот сектор. Најголем број институции ги исполнуваат правните барања, иако квалитетот на имплементација се разликува од институција до институција и најголем дел сè уште треба да покаже одржливо искуство со имплементација и усвојување на вредностите на финансиската транспарентност во својата работа.

Оцените за двете посебни области на анализа - буџетирање и јавни набавки се објаснети подетално подолу во текстот.

Области на истражување	Финансиска транспарентност во процесот на буџетирање	Финансиска транспарентност во јавните набавки	Вкупна оцена
Оцени	3	3	3

Финансиската транспарентност покрај општата транспарентност е клучна за градење на демократски безбедносен сектор. Преку учество и надзор на Собранието над процесите на буџетирање и јавни набавки како и преку јавен пристап до релевантни информации и документи за финансиските аспекти на работата на безбедносниот сектор, јавноста се информира и облакот од тајност се остронува од работата на безбедносните актери и исто така се спречува злоупотреба на средствата и измама. Во овој труд се анализира состојбата на финансиската транспарентност во македонскиот безбедносен сектор. Практиките на буџетирање и на јавните набавки се истражуваат преку мапирање на постигнатиот напредок во усогласување на законодавните, административните, управувачките и нормативните елементи на финансиската работа со демократските стандарди на финансиска транспарентност во безбедносниот сектор.

1] Финансиска транспарентност на процесот на буџетирање

A] Правна рамка

Македонија ги има усвоено сите основни закони поврзани со процесот на буџетирање. Процесот на буџетирање е регулан со Законот за буџетите (Службен весник 64/2005), кој ги дава основните приципи на процесот на буџетирање. Освен тоа, годишниот Закон за извршување на буџетот, кој како и буџетот се усвојува од страна Собранието, се одобрува за следната година. Освен наведување на транспарентноста, ефикасноста, ефективността и отчетноста како главни буџетски принципи, Законот за буџети

содржи посебно поглавје за транспарентност кое ги наведува главните барања кои треба да се почитуваат. Тие се:

објавување на Буџетот,

објавување на полугодишен и годишен извештај,

објавување на извештај за извршување на буџетот, и

објавување на завршна сметка на интернет страната на Министерството за финансии (МФ) и во Службен весник.

Освен објавување на различни верзии на централниот буџет и буџетски извештаи, Министерството за финансии (МФ) ги направи достапни насоките и формуларите кои му се потребни на секој буџетски корисник при подготовка на буџетот на институцијата во фазата на планирање на буџетскиот циклус, како и подзакониските акти кои го регулираат процесот на буџетирање. Според Законот за буџетите, МФ го подготвува централниот буџет врз основа на неколку стратешки документи вклучувајќи: стратешките приоритети на Владата, Фискална стратегија за среднорочен период и макроекономските индикатори, кои се достапни на интернет страната на МФ.

Со цел транспарентност и надзор, централниот буџет а и буџетите на секој буџетски корисник се поделени во категории основен буџет, донации, заеми и буџет од самофинансирачки активности, зависно од природата на изворите и приходите. На овој начин олеснето е следењето и известувањето за трошењето на средствата од различни извори – државен буџет, сопствени средства, донации – и тоа полесно е и за последователните ревизии.

Сепак, иако документите и насоките за подготовка на буџетот се достапни, фазата на планирање на буџетот не е отворена за јавноста и така нема начин граѓаните да го видат или да дадат забелешки на предлог-буџетот – со еден збор нема граѓански буџет. Граѓанскиот буџет како алатка често се користи во повеќе демократии во развој која им овозможува на граѓаните да проценат колку добро нивните влади ги планираат трошоците и придонесува јавните финансии да се одликуваат со поголема отчетност и партиципативност. Освен тоа, во случај на ребаланс на буџетот како за

време на 2010 год. кога се менуваат доделените суми во тек на една буџетска година, јавноста не се консултира за тоа какви промените се направени и за тоа кои би биле нивните приоритети во буџетските ставки.

Законот за буџетите ја уредува улогата на Собранието во процесот на буџетирање. Собранието го усвојува годишниот предлог буџет, кој Владата го поднесува секоја година до 15 ноември. Комисијата за финансирање и буџет (КФБ) го разгледува предлог буџетот а потоа тој е предмет на дебата на пленарна седница пред да се усвои или врати на Владата за промени. Собранието исто така добива завршна сметка од Владата заедно со извештајот на Државниот завод за ревизија и го разгледува трошењето на буџетот. На крај, Собранието треба да усвои каква било промена во буџетот која надминува 5% од приходите и расходите.⁷⁰

Државниот завод за ревизија (ДЗР) задолжен за контрола на спроведувањето на буџетот, објавува годишни извештаи за извршени ревизии на централниот буџет и ја контролира финансиската работа на владата и јавните тела вклучувајќи ги и актерите од безбедносниот сектор како Министерството за одбрана (МО), Министерството за внатрешни работи (МВР), Агенцијата за разузнавање (АР) итн. Најновиот Закон за државната ревизија (Службен весник 66/2010) беше усвоен во 2010 год. и е во согласност со највисоките меѓународни стандарди за ревизија и финансиска контрола вклучувајќи одредби за транспарентност на работата на ДЗР. ДЗР исто така има пристап до класифицирани податоци бидејќи дел од буџетите на безбедносните актери спаѓаат во оваа категорија, и државните ревизори треба да поминат низ процедурата за издавање на безбедносни сертификати како што е наведено во Законот за класифицирани податоци (Службен весник 09/04) за да имаат пристап до овие податоци. Ревизорите подготвуваат посебен извештај за класифицирани податоци кој се подготвува по процедури за класифицираните податоци, до кој јавноста има ограничен пристап.

70* Закон за буџетите во Службен весник на Република Македонија. (бр.64/05) 3 август 2005.

Б) Имплементација

Генерално, имплементацијата на финансиска транспарентност во Законот за буџетите и поврзаното законодавство е солидна. МФ го објавува буџетот, ревизорските извештаи и годишните финансиски извештаи на својата интернет страна (www.finance.gov.mk) и во Службен весник. Освен тоа, МФ исто така има тригодишна архива од сите документи поврзани со буџетот вклучувајќи годишен биланс, буџетот и предлог буџет, годишни закони за имплементација на буџетот и можни измени и амандмани на буџетот. Освен тоа, интернет страната на МФ исто така има дел за правната рамка релевантна за буџетот, каде можат да се најдат закони и насоки за подготовка на буџетот (класификација за приходи и расходи) за буџетските корисници.

Со цел да се зголеми ефикасноста и транспарентноста, во 2008 год. МФ вовеле електронска апликација (софтвер) наречен е-буџет за неколку буџетски корисници. Оваа апликација има за цел да го олесни процесот на буџетирање за оние буџетски корисници на кои им се доделени информации за корисник и насоки за користење на алактката и ги содржи сите формулари и документи кои буџетските корисници (различни јавни тела и институции) ги користат во текот на буџетскиот циклус. Сите јавни тела имаат пристап до документите дадени од други буџетски корисници што го прави буџетскиот процес поотворен и попрегледен.

На сличен начин, ДЗР врши ревизија и финансиска контрола на јавните институции вклучувајќи ги и актерите од безбедносниот сектор, следејќи ги насоките и одредбите на Законот за државната ревизија. Интернет страната на ДЗР (www.dzr.gov.mk) ги содржи годишни извештаи за извршени ревизии на централниот буџет како и периодични ревизорски извештаи на буџетот на јавните институции, согласно годишниот план на ДЗР. Актерите од безбедносниот сектор како МО, МВР и АР се редовен предмет на контрола на ДЗР и извештаите можат да се најдат во архивата на интернет страната на ДЗР кои датираат од 2001 год. Најновиот извештај на ДЗР за МО вели дека приходите од закупнините биле собрани и пријавени со задоцнување поради отсуство на консолидирана база на податоци за капиталниот имот во сопственост на Министерството и беа предложени

потребни мерки за нивни надминување.⁷¹ ДЗР исто така објавува проверки за спроведување на препораките за ревизиите извршени во текот на годината на својата интернет страна. Најголем дел од препораките, околу 80% се прифатени и имплементирани, што според ДЗР претставува солидно искуство со имплементацијата.⁷²

Во однос на транспарентноста на буџетот и неговите ставки, македонскиот процес на буџетирање може да се подобри особено во безбедносниот сектор. Буџетите за МО и МВР содржат големи суми за 'функционирање на Армијата на Република Македонија' и 'функционирање на Агенцијата за разузнавање' што не кажува јасно за што се користат тие суми. Ова е посебно важно бидејќи буџетот веќе содржи посебни ставки за опрема и други капитални расходи, и плати, така што таквите ставки не се објаснети соодветно. Ова овозможува дискрециони измени на буџетот за безбедносните институции како што се случи во 2008 год. кога буџетот на УБК беше зголемен на 25 милиони евра без дополнително објаснување или оправдување. Иако институциите имаат законско право да префрлат ограничена сума на средства од една во друга буџетска ставка, категориите во буџетот не се доволно јасни за да се разбере за кои цели ќе се користат овие средства.

В] Административен и управувачки капацитет

Кога примарното законодавство редовно минува низ ревизија и измени, поврзаните секундарни акти треба да се променат или одново усвојат, што често е долг процес. Кога сите нови закони се усвојуваат (како Законот за државната ревизија во 2010 год.) треба да се усвои цела низа на нови подзаконски акти. Овој процес може да трае и една година, често и подолго, што значи дека работата на финансискиот систем и неговата транспарентност сè уште не е завршена и сè уште се предмет на чести промени.

71* Годишен извештај 2009г, Државен завод за ревизија, 21 јули 2010

72* Годишен извештај 2009г.

Во однос на човечки и финансиски ресурси, ситуацијата е слична. Некои институции можат да се пофалат со солиден човечки и финансиски капацитет за извршување на својата работа како МФ кој има Правилник за систематизација на 700 страни и повеќе од 700 вработени или ДЗР кој во 1999 год. започна со само 9 вработени, но сега има 93 висококвалификувани вработени лица и многу стратешки, развојни и документи за обука. Ова зголемување во бројот на квалификуваните вработени лица, стратешки документи и секундарно законодавство покажува како се зголемил капацитетот за извршување на нивните задачи како и квалитетот на услугите кои ги даваат.

Од друга страна, некои други единици се формираат само по усвојување на нов закон како единиците за внатрешна ревизија и финансиски прашања во секој од буџетските корисници вклучувајќи ги и актерите од безбедносниот сектор. Бројот на единици за внатрешна контрола се зголемил од 15 на 110 во последните пет години, така што најголем број јавни институции имаат формирано законски задолжителна единица за внатрешна контрола. Во врска со ова, за жал во однос на бројот на препораки кои ги даваат, процентот на имплементирани препораки од страна на институциите е околу 50% (54.5% во 2008 год., 56% во 2007 год.).⁷³ Само во 2009 год. 144 нови внатрешни ревизори и 130 лица во единиците за финансиски прашања се вработени во централните владини институции⁷⁴ и иако МО и МВР не беа меѓу институциите со недостиг на персонал, овој број укажува на тоа дека процесот на градење капацитет во однос на финансиска контрола и ревизија сè уште не е завршен.

Секоја јавна институција треба исто така да има единица за внатрешна ревизија и единица за финансиски прашања според Законот за внатрешна ревизија во јавниот сектор (Службен весник 69/04) и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (90/09). Овие единици се раководени од Централна единица за хармонизација при МФ. Единиците за внатрешна ревизија и финансиски прашања покрај финансиската ревизија, вршат и ревизија на хармонизација на внатрешните акти со националното зако-

73* Состојба на системот за внатрешна ревизија. Министерство за финансии. Достапно на: <http://finance.gov.mk/node/564>

74* Финансиска контрола: дописи и извештаи. Министерство за финансии. Достапно на: <http://finance.gov.mk/node/679>

нодавство и на максималната ефикасност и ефективност во работата на јавните институции. Нивните извештаи не се јавни и се наменети за МФ и одделенијата во МФ за ревизија и финансиска контрола.

Г] Вредности

Законодавните измени и активности за градење капацитет опишани погоре укажуваат дека се зголемува свеста за финансиска транспарентност барем кај некои преставници на политичките и административните елити кои ги иницираа тие реформи. Сепак, капацитетот сè уште е слаб и имплементацијата на амбициозните законодавни одредби заостанува, вредностите сè уште не се прифатени од нивните раководства и службените лица во безбедносниот сектор. Како што е наведено погоре, единиците за внатрешна ревизија неодамна се основани и затоа потребно е повеќе време за поголемо искуство со транспарентно буџетирање.

Не е за изненадување фактот дека довербата и перцепцијата на јавноста за финансиската транспарентност исто така не се на високо ниво. Довербата на јавноста во финансиските институции е пониска од довербата во Армијата што укажува дека граѓаните немаат доверба или воопшто не се запознаени со финансиската транспарентност.⁷⁵ Сепак, неколку финансиски и корупциски скандали во полицијата и армијата кои станаа големи медиумски приказни во изминатите неколку години имаат поголемо влијание врз формирањето на јавната доверба и перцепцијата на јавноста, отколку содржината на извештаите на ревизорите и отвореноста на процесот на буџетирање.

Оцена: 3. Потребното законодавство е усвоено кое е во согласност со меѓународните стандарди за финансиска транспарентност. Имплементацијата и капацитетот се зајакнати во последно време, но сè уште нема долго искуство на добри практики и честите измени и амандмани не дозволуваат прифаќање на практиките и нивна активна примена.

⁷⁵* Види ги податоците од Галуп Балкан Монитор 2009, 2010. Достапно на: <http://www.balkan-monitor.eu/index.php/dashboard>

2] Финансиска транспарентност на јавни набавки

А] Правна рамка

Јавните набавки се раководат од страна на МФ. Конкретно, Бирото за јавни набавки (БЈН) е одговорно за регулирање, надзор и раководење со процедурите за јавни набавки во јавниот сектор во Македонија. БЈН е централна институција, но секоја од јавните институции вклучувајќи ги и актерите од безбедносниот сектор, има лице или одделение за јавни набавки. Работата на БЈН и воопшто процедурите за јавни набавки се регулирани со Законот за јавни набавки (Службен весник 136/07) кој наведува различни видови и процедури за јавни набавки и обезбедува дека меѓудругото треба да се почитуваат принципите на транспарентност.

Институциите од безбедносниот сектор се обврзани да ги применуваат процедурите во Законот за јавни набавки и секундарно законодавство достапно од БЈН кога раководат со своите јавни набавки. Секоја јавна институција подготвува годишен план за јавни набавки според насоките на МФ, ги наведуваат видот, износот и вредноста на потребните стоки или услуги. Тендерите за јавни набавки се објавуваат според годишниот план и понудите се собираат и оценуваат според критериумите за ефикасност во законот. Единствениот исклучок наведен во законот се однесува на јавните набавки на стоки или работи кои се важни за безбедноста и одбраната на државата во кој случај процедурата за јавни набавки не ги следи општите одредби, туку информацијата се смета за класифицирана. Во такви околности, институциите кои треба да практикуваат таква класифицирана процедура треба да ја информираат владата на почеток на секоја година за видот и износот на таквите набавки, така што владата да може да ја води процедурата.

Во однос на транспарентноста, основниот закон како и секундарното законодавство се во согласност со меѓународните и европските стандарди за јавни набавки. БЈН ги направи јавно достапни на својата интернет страна законот, дополнителното секундарно законодавство и правила, вклучу-

вајќи ги и ЕУ директиви кои се усвојуваат во националното законодавство како и детални правилници и насоки за процесот на јавни набавки. БЈН исто така е одговорно за раководење со Електронскиот систем на јавни набавки (ЕСЈН) кој овозможува поголема транспарентност на процесот на јавни набавки преку правење на сите тендерски документи електронски достапни, со тоа што се најавуваат промени во тендерските повици и барања и се водат е-аукции. Алатката за Е-набавки овозможува јавен пристап до деталите на тендерите за јавна набавка, листата на тендери објавени од сите институции и победникот на секој тендер.

Б] Имплементација

ЕСЈН е единствената алатка која овозможува јавен пристап со информации во однос на јавните набавки во институциите од безбедносниот сектор. Интернет страната на ЕСЈН (e-nabavki.gov.mk) има 2 годишна архива на тендери за јавни набавки и договори склучени од секоја институција. Секој може да види какви и колку видови тендери и договори се склучени, како се категоризирани според обемот на договорот: под 5,000 евра, под 20,000 евра и над 20,000 евра.

Нема достапна статистика за видот на тендерите за јавни набавки, нивниот износ, нивното времетраење или бројот на понудувачи. МО, МВР и АР не даваат такви информации така што е тешко јавноста да добие јасна идеја за состојбата со јавните набавки во безбедносниот сектор. Брз преглед на архивите во ЕСЈН укажува на тоа дека најчестиот вид на набавка е мала набавка до 5,000 евра за сите МВР, МО, АР иако МО во најголем дел има набавки до 20,000 евра. Нема достапни информации за класифицираните набавки кои се сметаат за доверливи информации и не се достапни за јавна дискусија.

Во случај на прекршување на правната процедура за јавни набавки, законот пропишува казни. ДЗР известува дека околу четвртина од неправилностите кои се однесуваат на јавните набавки се набавки без јавен тендер и значителен број на неправилности за време на фазата на евалуација. Има бројни случаи на прекршување на процедурите на јавни набавки, од кои некои завршија на суд. Два пати Министерот за одбрана беше изнесен

на суд за прекршување на процедурите за јавни набавки, што укажува на тоа дека и највисоките политички фигури не се имуни на судско гонење за прекршување на закон.

В] Административен и управувачки капацитет

Најголем дел од напорите насочени кон сузбивање на корупцијата се однесуваат на процесот на јавни набавки. Затоа, подобрувањето на транспарентноста на јавните набавки стои високо на политичката агенда во последните неколку години. Нов Закон за јавните набавки е усвоен во 2007 год. и соодветното секундарно законодавство е ревидирано со цел исполнување на меѓународните и европските стандарди во оваа област. Во врска со ова е воведувањето на системот за е-набавки како поттранспарентна и подостапна алатка која овозможува подобар преглед и полесно учество во процесот на јавни набавки.

БЈН во својата последна стратегија ја призна потребата за дополнително градење на капацитетите во јавниот сектор за подобрување на работата на процесот на јавни набавки. БЈН ги има испланирано обуките и евалуацијата на вработените лица кои работат на јавни набавки и во БЈН и во други јавни институции со цел да овозможи успешно имплементирање на потребните реформи во оваа област.⁷⁶ И БЈН помина низ суштинско градење на капацитет во изминатите години зајакнувајќи го својот човечки потенцијал и вештини особено во областа на информатичката технологија да може да ги спроведува потребните реформи.

Други институции вклучувајќи ги оние од безбедносниот сектор заостануваат во градењето на капацитети зад МФ и БЈН и ова се одразува врз квалитетот на процесот на јавните набавки. Како главни финансиски актери меѓу јавните институции во Македонија, МФ и БЈН се првите кои го изградија потребниот човечки и административен капацитет во областа на јавните набавки. Институциите од безбедносниот сектор постепено го зајакнуваат својот капацитет во однос на јавните набавки.

⁷⁶* Стратегија на Бирото за јавни набавки за развој на системот на јавни набавки 2010-2012. Биро за јавни набавки 2010.

Г] Вредности

Системот на јавни набавки во Македонија беше многу критикуван во изминатите две децении како една од причините за распространета корупција низ јавниот сектор, но исто така и во институциите на безбедносниот сектор. Многу последователни влади го поставија како свој приоритет да го поправат системот на јавни набавки и многу меѓународни актери, влади и организации покажаа волја да поддржат такви реформи. Иако трудот укажува дека е очигледен некаков напредок во однос на финансиска транспарентност во системот на јавни набавки, јавната перцепција за тие активности на јавните институции е ниско ниво.

Низ годините, МО и МВР беа вклучени во тешки корупциски скандали за набавка на резервни тенковски делови (МО), набавка на армиска храна во текот на 2001 год. (МО), како и набавка на полициски возила и униформи (МВР) кои ја нарушија сликата за двете институции во очите на јавноста. Класифицираниот вид на набавки во безбедносниот сектор е само дополнителен аргумент во јавната перцепција за тоа дека овие институции се нетранспарентни и честопати вовлечени во корупција.

Честото медиумско откривање на коруптивни и случаи на прекршување на процедурите на јавни набавки покажува дека не постои искуство на добри практики во оваа област иако некои институции се подобри од другите зависно од нивните институционални вредности и човечки и организациски капацитет.

Оцена 3: Потребното основно и секундарно законодавство е донесено и хармонизирано со меѓународните и ЕУ стандарди во областа. Имплементацијата е бавна иако се подобрува а се подобрува и административниот и управувачки капацитет на вклучените институции. Вредностите сè уште недостасуваат и безбедносниот сектор особено страда од лоша репутација во поглед на финансиска транспарентност на јавните набавки.

➤ Препораки:

Буџетирање:

Законодавството кое се однесува на буџетирањето треба да се измени со воведување на Граѓански буџет така што јавноста да биде повеќе вклучена во процесот на буџетирање.

Треба да се зајакне улогата на Собранието во надзор на буџетот да за се компензира отсуството на јавен пристап до информации за буџетирање во подготвителната фаза.

Владата треба да дозволи вклучување на мислењето на граѓанското општество во планирање на буџетот, ревизија и во можните процеси на ребаланс.

Институциите од безбедносниот сектор (МВР, МО, АР) треба да ги направат своите буџети потранспарентни со тоа што ќе бидат достапни на јавноста на барање или на нивните интернет страни.

Јавни набавки:

Целиот јавен сектор треба да направи значителен напор – преку позитивни примери почитувајќи го законот и судско гонење на измамата – во усвојување на вредности за финансиска транспарентност во буџетирањето и јавните набавки за да ја добие довербата на граѓаните и да го зајакне институционалниот капацитет.

Службениците за јавни набавки во министерствата и јавните тела треба да се обучат за користење на напредните електронски алатки за јавни набавки и употребата на електронските набавки треба да се прошири за да вклучува повеќе видови на тендерски набавки.

» Библиографија

Примарни извори:

Устав на Република Македонија. Службен весник на Република Македонија. бр.52. 22.11,1992.

Уставот на Република Македонија е изменет со следниве амандмани: Амандмани I и II (10 јануари 1992); Амандман III (02 јули 1998); Амандман IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII и XVIII (20 ноември 2001); Амандман XIX (30 декември 2003); Амандмани XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX и XXX (09 декември 2005)

Закон за полиција. Службен весник на Република Македонија бр.114/2006, 03.11.2006

Закон за одбрана. Службен весник на Република Македонија бр 42/2001, 01.06.2001

[Закон за изменување и дополнување на Законот за народниот правобранител]. Службен весник на Република Македонија. бр. 05/03,

[Закон за изменување и дополнување на Законот за народниот правобранител]. Службен весник на Република Македонија. бр. 58/2006, 11 мај 2006

[Закон за изменување и дополнување на Законот за народниот правобранител]. Службен весник на Република Македонија. бр. 110/2009, 02 септември 2009

Закон за Државна ревизија, Службен весник на Република Македонија.бр. 66/2010, 13 мај 2010

Закон за Државна ревизија [Службен весник на Република Македонија.бр. 65/1997, 22 декември 1997

Закон за класифицирани информации Службен весник на Република Ма-

кедонија. бр. 09/04, 27 февруари 2004.

Закон за јавните набавки Службен весник на Република Македонија. бр. 136/07. 12 ноември 2007.

Закон за внатрешна ревизија во јавниот сектор Службен весник на Република Македонија. бр. 69/04, 7 декември 2004.

Закон за буџетите Службен весник на Република Македонија. бр.64/2005, 3 август 2005.

Стратегија на бирото за јавни набавки за развој на системот за јавни набавки 2010-2012. Биро за јавни набавки. 2010.

Интернет извори

1. Интернет страна на Министерството за финансии. www.finance.gov.mk
2. Интернет страна на Министерството за внатрешни работи. www.moi.gov.mk
3. Интернет страна на Министерството за одбрана. www.mod.gov.mk
4. Интернет страна на Агенцијата за разузнавање. www.ia.gov.mk
5. Интернет страна на Државниот завод за ревизија. www.dzr.gov.mk
6. Интернет страна на Бирото за јавни набавки. javni-nabavki.finance.gov.mk
7. Интернет страна на Е-буџет. e-budget.finance.gov.mk
8. Интернет страна на Електронскиот систем за јавни набавки www.e-nabavki.gov.mk

ТРАНСПАРЕНТНОСТ

НА БЕЗБЕДНОСНИОТ СЕКТОР ВО

МАКЕДОНИЈА

