



Center for  
Research and  
Policy  
Making

# Институционална транспарентност: Достапност до информацијата

АНАЛИЗА бр. 35

Скопје, Македонија  
декември, 2015

Оваа кратка анализа е дел од проектот:



Финансирано од  
Европската Унија

Потпомогнато од  
Британската амбасада во Скопје

**Издадена од:**

**Центар за истражување и креирање политики**

Цицо Поповиќ 6-2/9, 1000, Скопје

Тел/факс: +389 3109932

[www.crpm.org.mk](http://www.crpm.org.mk) | [crpm@crpm.org.mk](mailto:crpm@crpm.org.mk)

**Авторка:**

**М-р. Кендреса Сулејмани**

**Уредничка:**

**Д-р. Марија Ристеска**

**Техничка подготовка и дизајн:**

**Produkcija Perspektiva**

**Печатено во:**

**MagnaSken**

Декември 2015

Скопје, Македонија

**Вашите коментари и забелешки се ценети: [crpm@crpm.org.mk](mailto:crpm@crpm.org.mk)**

Подготовката на оваа публикација беше овозможена со поддршка од Британска амбасада во Скопје, во рамките на проектот финансиран од Европската унија: „Застапување за отворена влада: поставување на агендата на граѓанското општество и мониторирање на владините акциски планови”.

Содржината на оваа публикација не секогаш ги одразува мислењата и ставовите на Британската амбасада и Европската унија.

## СОДРЖИНА

КРАТЕНКИ .....	4
ЗА СЕРИЈАТА КРАТКИ АНАЛИЗИ .....	4
ВОВЕД .....	5
1. ПРИСТАП ДО ЈАВНИ ИНФОРМАЦИИ.....	6
1.1. Слободен пристап до информации (СПИ) .....	6
1.2. Интернет страниците како главна платформа за транспарентност.....	8
1.2.1. Машинско читливи податоци .....	8
1.2.2. Кои информации институциите ги споделуваат со јавноста? .....	10
2. АКЦИОНЕН ПЛАН 2014-16 И ТРАНСПАРЕНТНОСТ ЗА ОВП.....	14
2.1. Слободен пристап до информации.....	14
2.2. Отворени податоци (open data).....	17
ЗАКЛУЧОК .....	19
ПРЕПОРАКИ .....	21

## КРАТЕНКИ

Комисија за СПИ	Комисија за заштита на правата за пристап до информации од јавен карактер
ЦИКП	Центар за истражување и креирање политики
ЕСЕ	Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост кај жените
СПИ	Слободен пристап до информации
Закон за СПИ	Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер
МИО	Министерство за информатичко општество и администрација
ОВП	Отворено владино партнерство

## ЗА СЕРИЈАТА КРАТКИ АНАЛИЗИ

Оваа кратка анализа е дел од серија три студии за добро владеење чија цел е да понуди целосна и конзистентна анализа за спроведувањето на основните постулати за успешното управување во земјата, а тоа се (1) транспарентност, (2) одговорност и (3) учество – основните теми на трите кратки анализи. Овој тренд на објавување кратките анализи се спроведува по втор пат од страна на Центарот за истражување и креирање политики (ЦИКП), а во рамките на регионалниот проект *Застапување за отворена Влада: поставување на агенда на граѓанското општество и мониторирање на владините акциони планови*, финансиран од Европската унија.

Трите кратки анализи користат докази кои се собрани преку детален (1) мониторинг на интернет страниците на 19 институции на централно ниво, (2) прашалници пополнети од државните службеници од целните институции и (3) јавното мислење на граѓаните. Оваа година Британската амбасада во Македонија го кофинансираше истражувањето што се однесуваше на интернет страниците на институциите и објавувањето на трите студии. Институциите вклучени во ова истражување се сите 15 министерства во Владата на Република Македонија, Собранието, Генералниот секретаријат на Владата, Фондот за здравствено осигурување и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување. Делот за јавното мислење на граѓаните спроведено од ЦИКП во септември 2015 година, го истражуваше искуството на граѓаните и помогна при понудата за темелна и мултиперспективна анализа за владините практики и политики. Покрај генерална анализа на работењето на институциите во доменот на доброто управување, оваа серија на кратки анализи исто таа обрнува внимание и на степенот на имплементација на државните заложби кон Отвореното владино партнерство (ОВП) како стратешки документ кое опфаќа напори на државата кон постигнување на поголема транспарентност, отчетност и учество.

## ВОВЕД

Секоја дефиниција за добро владеење го става граѓанинот како прва алка во синџирот, т.е. како мотор на владеењето и краен примателе крајните исходи и резултати. Бидејќи граѓаните се даночни обврзници, гласачи и приматели на крајните услуги, тие се директно овластени да имаат темелен преглед и вклученост во процесот на владеење. Иако полето на добро владеење е доста широко, еден од основните аспекти е дека граѓаните треба да имаат гаранција дека *пристапот до информации ќе биде на централно место. Информацијата е основа на доброто владеење, не само поради тоа што ја зголемува ефикасноста, туку и поради фактот дека ги охрабрува луѓето и овозможува поеднаква распределеност на поволностите врз целокупниот развој на една земја и претставува предизвик за постојано користење на тие поволности од страна на елитите.*<sup>1</sup>

Оваа студија се фокусира на темата за институционалната транспарентност или она на што Џорџ Коптис и Јон Крег (1998)<sup>2</sup> мислат кога велат 'бихевиористички аспект на транспарентност', со цел да се оцени и анализира работата на институциите на централно ниво согласно сет показатели кои се однесуваат на пристапот до информации. Особено ќе обрнеме внимание на практиките на целните институции за да ја направиме информацијата достапна за граѓаните. Во ова истражување, се поместени и резултатите од јавното мислење на граѓаните за ставовите и нивните искуства со централните институции.

За крај, оваа студија исто така ќе ги разгледа и мерките на Акциониот план 2014/16 за ОВП кои цели кон подобрување на достапноста до информации од јавен карактер во земјата преку нивна анализа околу влијанието и останатите предизвици на ова поле.

---

<sup>1</sup>Bellver A., Kaufmann D (2005), *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. The World Bank. September 2005.

<sup>2</sup> George Kopits and Jon Craig (1998), *Transparency in Government Operations*. International Monetary Fund. Washington DC, January 1998

# 1. ПРИСТАП ДО ЈАВНИ ИНФОРМАЦИИ

## 1.1 Слободен пристап до информации (СПИ)

Македонскиот закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Законот за СПИ) беше усвоен во 2006 година и дополнуван неколку пати од тогаш (2008, 2010, 2014). **Тој е функционален и модерен закон, рангиран како 13-ти од страна на Глобалното право за информациско рангирање меѓу 102 земји.**<sup>3</sup> Гледан како текст, тој е здрава законодавна основа што ги хармонизира правата на граѓаните да бидат запознаени со правото да знаат и да имаат слободен пристап до информациите, иако неговата примена наидува на сериозни предизвици. Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер (Комисијата на СПИ) која што е одговорна за надгледување на примената на споменатиот закон, редовно спроведува обуки и активности за подигнување на свеста за потенцијални корисници на информации, како и помеѓу имателите на информации, со цел да ја подобри употреба на законот помеѓу јавноста.

Една од главните предности на оваа легислатива ширум светот е тоа што барателите на информации не треба да објаснат за што им е потребна одредена информација, додека пак имателите на информациите се должни да објаснат зошто одредена информација не можат да ја споделат со барателите (доколку тоа е случај). Ова придонесува до менување на односот на јавните службеници по однос на информациите што ги поседуваат со акцент на тоа дека овие информации се средство со кое тие управуваат во името на граѓаните, а не нивна сопственост. Како и да е, овој пристап останува доминантен во македонските институции. **Во 2014 година, од вкупно 849 жалби поднесени до Комисијата на СПИ, 785 (92.5%) се за „административната тишина“, односно за неуспехот на институцијата да одговори во законски пропишаниот рок.**<sup>4</sup> Од Комисијата за СПИ исто така објаснуваат дека има чести промени на персоналот одговорен за постапување по барањата за СПИ во институциите што придонесува за нивната неефикасност

- **92.5% од жалбите поднесени до Комисијата за СНИ во 2014 година се за административната тишина.**
- **84% од овие жалби доаѓаат од НВО и фондациите**
- **58.6% од жалбите доаѓаат една граѓанска организација.**
- **Во 2014, институциите - иматели на информации од јавен карактер, имаа примено вкупно 4551 барања за СПИ.**

<sup>3</sup> Global Right to Information Rating. <http://www.rti-rating.org/country-data>

<sup>4</sup> Commission for Protection of the Right to Free Access to Public Information (2015), "Annual Report for the Work of the Commission for Protection of the Right to Free Access to Public Information from 1 January to 31 December 2014". Скопје, March 2015.

при одговарањето.<sup>5</sup> Инаку, Комисијата е мошне вклучена во процесот и често има улога на посредник меѓу институционалниот имател на информациите и страната која бара пристап до информациите. Според годишниот извештај, 406 жалби до Комисијата не се понатамошно обработени бидејќи имателите на информациите по посредништвото на Комисијата ги доставиле бараните информации, иако тоа се случило по законски предвидениот рок.

Генерално, постојат значителни предизвици во процесот на добивање информации од јавните институции во Македонија и покрај постојаното подигнување на свеста и активностите за јакнење на Комисијата за СПИ. Дури и по девет години од усвојувањето на Законот за СПИ, сè уште постојат институции кои не овозможуваат контакт информации за лицето одговорно за постапување по барањата за СПИ, како што е на пример Министерството за транспорт и врски и Министерството за одбрана. Нивните контакт информации може да се најде на интернет страницата на Комисијата за СПИ, но не и на интернет страниците на соодветните институции. Од друга страна, имателите на информации потфрлаат и во известувањето до Комисијата за СПИ, иако се законски обврзани на тоа, а често даваат и неточни или нецелосни информации.<sup>6</sup>

**Дополнително треба да се нагласи и дека 84% од поднесените жалби до Комисијата за СПИ во 2014, беа од граѓанските организации и фондации во земјава, а само 16% од индивидуални лица.** Во 2014 година, беа поднесени 4551 барања за СПИ до сите институции – иматели на информации од јавен карактер во земјава. Податоците од Комисијата за СПИ се поклопија со податоците добиени од анкетата која ја спроведе ЦИКП која покажува дека **само 9.4% од испитаниците во даден момент поднеле барање за пристап до информации.** Целокупната свест за употреба на Законот за СПИ останува на ниско ниво меѓу граѓаните. Всушност, ова право главно се применува од мал број на граѓански организации кои ги оптоваруваат институциите со голем број на барања за краток временски период, често и сите наеднаш. На пример, Здружението за еманципација, солидарност и еднаквост на жените во Македонија – ЕСЕ, поднело 58.6% (498) од сите жалби пратени до Комисијата за СПИ во 2014 година.<sup>7</sup> Оваа бројка покажува дека севкупното разбирање и примена на законот за СПИ во земјата е мошне слабо помеѓу општата јавност.

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

## 1.2 Интернет страниците како главна платформа за транспарентност

Во доба на интернет и кога повеќето институции имаат интернет страници (сите институции кои се цел на нашето истражување имаат интернет страници), слободниот пристап до информации може и мора да се применува на проактивен начин и постојано. Институциите имаат можност и мораат да објавуваат што е можно повеќе информации на нивните интернет страници за да бидат функционални и информативни. Доколку информациите се лесно достапни, тоа може да придонесе до намалување на бројот на барања за СПИ од граѓанските организации и граѓаните, но истовремено ќе придонесе и за подобрување на комуникацијата со нив. Дополнително, институциите можат да ги користат интернет страниците како главни платформи за објавување на сите информации што се бараат преку СПИ, а сè со цел да го зголемат распространувањето на информациите и сèкупната транспарентност на институциите. Никој од министрите во Владата на Република Македонија или другите целни институции на ова истражување не практикуваат објавување на барањата за СПИ и нивните одговори на интернет страниците, ниту имаат дел „често поставувани прашања“. Како и да е, постојат две вакви интернет страници што овозможуваат поддршка во однос на процедурата за барања за СПИ и соодветни жалби, како и „база на податоци за знаење“ каде се достапни неколку барања и одговори за СПИ. Овие интернет страници ([www.spinfo.org.mk](http://www.spinfo.org.mk) и [www.slobodenpristap.mk](http://www.slobodenpristap.mk)) не се одржуваат од страна на јавните институции, туку од локални граѓански организации со поддршка од странски донации.

### 1.2.1 Машинско читливи податоци

Законот за СПИ е основа за принципите на институционалната транспарентност која што цели кон давања податоци што се чуваат од страна на институциите. Со напредокот на технологијата, напреднаа и стандардите за транспарентност. Исто така стана важен и форматот во кој податоците се достапни и истиот влијае врз степенот на нивно искористување и употреба. Корисноста од машинско читливите податоци оди подлабоко од само достапност на определена информација во јавноста. Тие нудат нова генерација на информации и суштествено придонесуваат кон давање податоци од институциите назад кон граѓаните.



Некои држави ги дополнува нивните закони за СПИ за да ги обврзат имателите на информации да ги објават бараните информации како отворени податоци или податоци читливи на машина, а Македонија во 2014 го усвои новиот закон познат како *Закон за употреба*



на податоците од јавниот сектор кој што ги обврзува јавните институции да ги објават податоците што ги поседуваат и да работат во отворен формат со цел понатамошна употреба од страна на јавноста.

Се разбира, институциите поседуваат многу повеќе податоци отколку што објавуваат на интернет, било да се од отворен или затворен формат. Но како и да е, ако се земе предвид дека порталот за отворени податоци беше пуштен во употреба во 2014, **за една година, 60% од министрите докажаа дека имаат технички капацитет да работат со отворени податоци**, што е знак за напредок. *Министерството за труд и социјална политика е прворангирано според збирот на податоци објавени на веб-порталот*

**Само 8% од испитаниците го имаат посетено порталот [www.otvorenipodatoci.gov.mk](http://www.otvorenipodatoci.gov.mk), а 40.4% од нив не знаат дека постои.**

**Моментално постојат 154 отворени бази на податоци на отворениот портал, објавени од страна на 24 институции.**

*(29), а веднаш по него е Министерството за економија (21). Отворените податоци бараат постојана посветеност од институциите.*

До овој момент, главно останува на нив да одлучат кои информации од оние што ги поседуваат треба да се објават во отворен формат. Оттука, останува да се види дали институциите ќе најдат поттик за да го зголемат бројот на сетови од бази на податоци и навремено да го подобрат нивниот квалитет. Истовремено, важно е да се обезбеди пораст на јавната свест за употребата на овие податоци, а најдобрата алатка за ова да се направи е преку поголема транспарентност во политиките во институциите. Ианку, недовербата за добивање одговори од страна на институциите во врска со барањата на јавноста е главната причина за постоењето на неактивни граѓани.

До овој момент, главно останува на нив да одлучат кои информации од

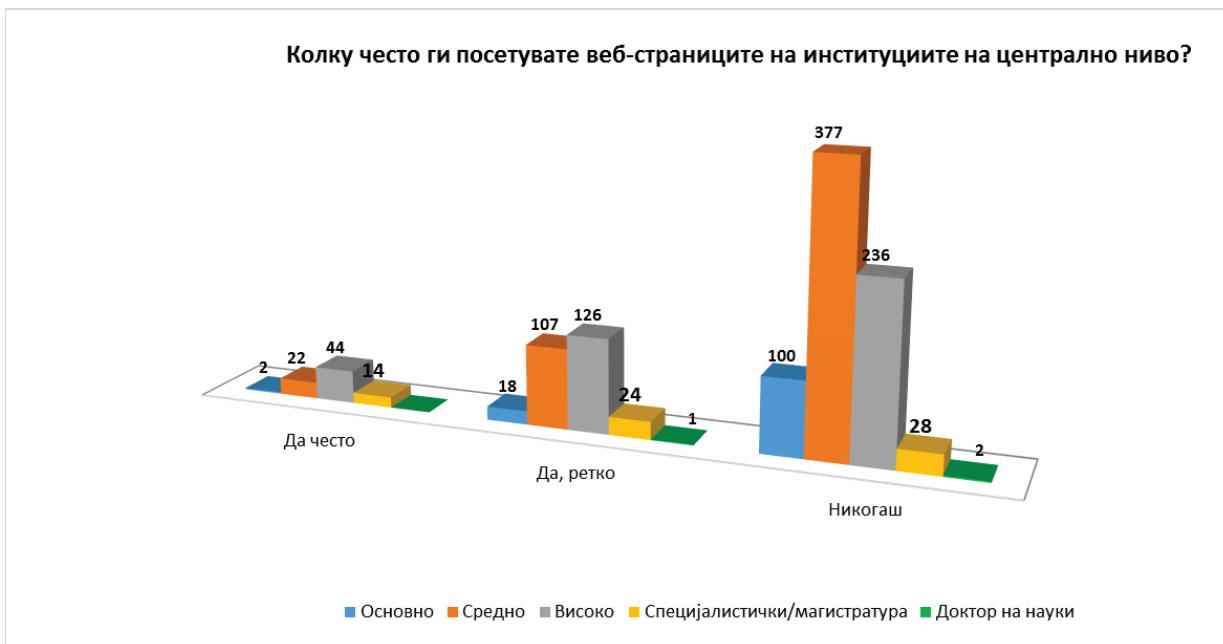
Иако отворените податоци одлично им користат на обичните граѓани, многу е веројатно дека бројот на корисници на сирови податоци во Македонија никогаш нема да биде доволно голем бидејќи тоа бара посебни технички вештини за да се работи со нив. Оттука, значајно е да се нагласи дека иако отворените податоци и СПИ може да се дополнуваат, тие меѓусебно не се исклучуваат. Институциите сепак треба да вложат напори за да ја подобрат работа поврзана со постапувањето по барањата за СПИ, истовремено со јакнење на нивните капацитетите за работа со отворени податоци.

За разлика од отворените податоци, СПИ генерално е поставен по претходни барања и им овозможува на обичните граѓани, новинарите и истражувачите право на пристап до определена информација што не е лесно достапна на интернет. Можеби е најпрактично кога бараната информација е текстуално објаснета, но како и да е, дополнителната вредност на СПИ е дека нуди претстава за институциите за тоа за кои информации е заинтересирана јавноста.

## 1.2.2 Кои информации институциите ги споделуваат со јавноста?

Засега интернет страниците се најдобрите средства што институциите можат да ги употребат за проактивна транспарентност и ефикасна комуникација со јавноста. Со инвестирање во квалитетот на нивната поврзаност и информациите што ги содржат, би се зголемил бројот на посетители и работата на институциите, а ќе придонесе и за исполнување на стандардите за транспарентноста. Употребата на интернетот во Македонија е висока (68.3%) и е во постојан раст.<sup>8</sup> Земјата е рангирана како 36-та во Европа, а 60-та во светот според интернет пенетрацијата.<sup>9</sup> Според нашето истражување, 71.1% од граѓаните користат паметни телефони. Овие околности ги повикуваат институциите да ги истражат можностите кои ги нуди технологијата и интернетот за полесно да се поврзат и да се отворат кон јавноста. Оттука, објавувањето информации на огласните табли пред институциите не е оправдување за истите да не се прикачени на интернет страниците, каде значително е поголем бројот на граѓани на кои можат да им бидат достапни.

- Земјата е рангирана како 36та во Европа, а 60та во светот според интернет застапеноста.
- 71.1% од граѓаните користат паметни телефони.



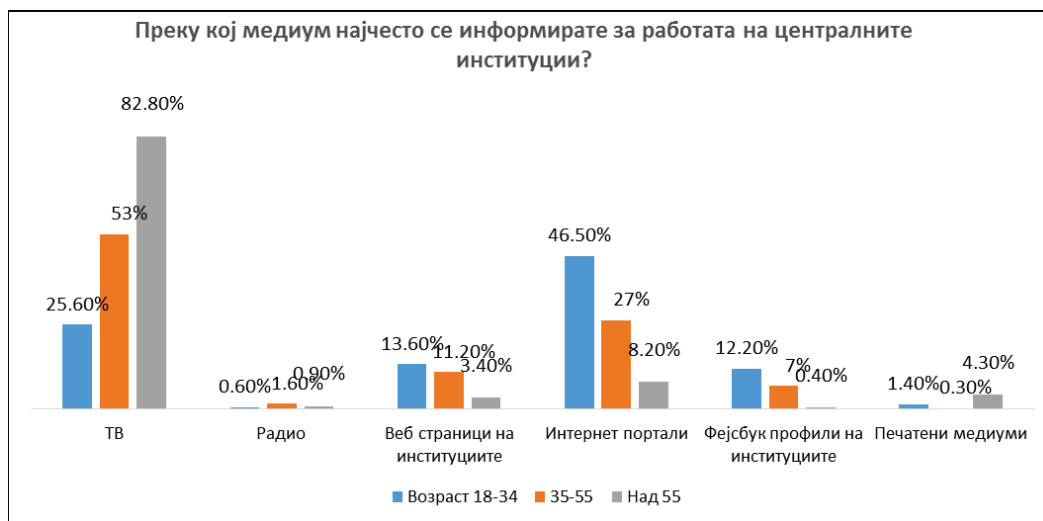
Дополнително, постојат и механизми за да ги известат кога ќе излезат нови податоци или информации.

Истражувањето на ЦИКП покажува дека интернет страниците на институциите не се прв избор за следење на информациите кои се однесуваат на работата на институциите, иако, бројката варира во зависност од возраста и образованието.

<sup>8</sup>State Statistics Office (2015), Macedonia in Numbers.<http://www.stat.gov.mk/Publikacii/MakBrojki2015m.pdf>

<sup>9</sup>Macedonia ranks 36<sup>th</sup> in Europe according to number of users of internet. *Nova Makedonija*. 02.02.2015. <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=2215934209&id=10&setIzdanie=23384>

Испитаниците од возрастната група 18-34 ги претпочитаат интернет порталите како извор на информации околу активностите на централните институции, потоа следи телевизијата, па



интернет страниците на институциите и за крај Фејсбук профилите на институциите. За возрастните групи помеѓу 35-54 и преку 55, телевизијата е прв извор на информации, по што следи интернет порталите, но со драстична разлика (27% и 8.2% последователно). Генерално, 32.5% од испитаниците велат дека ги посетуваат интернет страниците на институциите на централно ниво, иако најмногу од нив ретко го прават тоа (25.1%). Имајќи предвид дека повеќето од јавните услуги се децентрализирани, малиот број посетители на интернет страниците на централните институции не е за изненадување. Имено, 32.5% е задоволителен процент од населението кое посетува интернет страници на централни институции. Ако збирно ги погледнеме одговорите „да, често“ и „да, но ретко“, може да се забележи дека корелацијата меѓу образованието и навиката за посетување на интернет страниците на институциите е право пропорционална.

Телевизијата, веб порталите и другите масовни медиуми не можат да го заменат просторот што го нудат интернет страниците за да се споделат со јавноста стратешки документи, процедури за набавка, финансиски извештаи, извештаи за дневните активности и друго.

Секако, јавноста може и да не ги бара овие документи толку често бидејќи не се непосредно засегнати на дневна основа, освен по претпоставка дека се професионално заинтересирани за нив. Што се однесува до активностите на институциите, некои од овие информации допираат до јавноста преку масовните медиуми, иако во скратена верзија.

**Оние кои ги посетуваат веб страниците најчесто читаат новости (83%).**

Оние кои велат дека ги посетуваат страниците на институциите на централно ниво, велат дека најчесто ги читаат новостите на интернет страниците (80.45%), јавните документи за набавка (54.2%), како и конкурси за стипендии, поддршка и донации (70.6%).

Сепак, мноштвото (вклучувајќи ги и оние кои велат дека никогаш не ги посетуваат интернет страниците на централните институции) сметаат дека стратешки важните и релевантни информација треба да бидат објавени на интернет страниците на институциите. На пример, 63% сметаат дека е важно централните институции да објавуваат план за јавни набавки за тековната година, а 46.7% сметаат дека институциите треба да објавуваат листи на компании кои не може да учествуваат на тендери поради конфликт на интереси. Сепак, ниту едно министерство (единствено Фондот за здравствено осигурување од 19-те институции што ги истраживме), нема објавено план за јавни набавки на нивната интернет страница, а никој нема ниту декларација за потврдување на отсуство од конфликти на интереси.<sup>10</sup>

Дополнително, граѓаните сметаат дека е важно централните институции да го објавуваат нивниот дел од усвоениот државен буџет (66%), да дадат објаснување за врската меѓу стратешките планови на Владата и усвоениот буџет (54%) како и да прикачуваат полугодишни финансиски извештаи (59.2%). Јавноста смета дека е важно институциите да ги споделуваат информациите за тековните активности и планови, иако институциите потфрлуваат во споделување и на многу други важни документи и информации со јавноста, притоа правејќи јаз и зголемувајќи ја недовербата во нив.

Истражувањето на ЦИКП на интернет страниците на институциите, покажува дека само 8 од 15 министерства го објавиле стратешкиот план на институцијата, преку којшто јавноста може да научи за приоритетите и намерите кои институцијата (ќе) ги спроведе. Имено, институциите се обврзани да ги објават сите претходно споменати документи без разлика дали тоа граѓаните го сакаат или бараат.

Ова посочува дека отсуството на навика и интерес кај граѓаните да ги посетуваат интернет страниците е исто така последица и на фактот дека понекогаш стратешките документи не се прикачени или е тешко да се најдат при пребарување на интернет страниците. Во контекст на ова, важно е институциите да ја објават организациската структура и контакт информациите од различните оддели во рамки на министерствата, за граѓаните да знаат кој да контактираат за посепцифични проблеми. Всушност, 8 министерства, Собранието, Фондот за здравствено осигурување и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување овозможуваат дополнителни

**Граѓаните сметаат дека е важно институциите да објавуваат:**

**План за јавни набавки (63%)**

**Листа на компании кои не можат да учествуваат на тендери поради конфликт на интереси (46.7%)**

**Делот за институцијата предвиден во државниот буџет (66%)**

**Објаснување за врската меѓу стратешкиот план и усвоениот буџет (54%)**

**Полугодишни финансиски извештаи (59.2%)**

<sup>10</sup>Центар за истражување и креирање политики

контакт информации на неколку сектори покрај службените е-пошти, додека пак 10 министерства имаат направено организациска структура на нивните интернет страници достапна за јавноста.

Постои општа потреба интернет страниците да се направат поинтерактивни и поинформативни, а од голема важност е и потреба од инсталирање посебни алатки со кои ќе им се овозможи еднаков пристап до информации за граѓаните со некаков вид пречки. Ова основно право за пристап до стратешки документи мора да ја опфати и јавноста со попречен вид и слух, но и со други попречености. **Од мониторингот на интернет страниците, ЦИКП имаше можност да најде само еден ваков пример – Министерството за урбанизам и просторно планирање (од вкупно 19 институции) каде постои алатка за зголемување на големината на текстот.** Ниту една друга алатка не можеше да се најде на која било друга интернет страница.

Институциите се должни да го истражат јавниот интерес, внимателно да ги разгледаат барањата за СПИ и отворени податоци, да вложат напори информациите да станат јавни, но и да бидат поактивни во достапноста и навременото ажурирање. Вклучувајќи ја јавноста и одговарајќи на нивните барања, несомнено ќе го подигне јавниот интерес за интернет страниците. Важно е институциите на централно ниво да ѝ овозможат на јавноста да се зачлени за добивање информатори и поединечни новости за институциите со што ќе се осигураат дека непосредно и навремено ќе ги информираат за активностите што се од јавен интерес, а притоа да не мораат да истите да се пребаруваат низ страниците. **Засега, само две министерства и Собранието имаат услуга за зачленување за информатор.**

## 2 АКЦИОНЕН ПЛАН 2014-16 И ТРАНСПАРЕНТНОСТ ЗА ОВП

Влијанието што иницијативата за Отвореното владино партнерство ја има врз владите во светот расте од година во година. Владите постојано учат како да се прилагодат на околностите во нивните земји и да го извлечат најдоброто. Македонија ги започна напорите за отворени податоци под директно влијание на иницијатива за ОВП, а во првиот акционен план 2012-14 членството во ОВП беше оправдано главно поради поволностите на отворените податоци. ОВП исто така го повика и граѓанското општество на транспарентност и блиска соработка со заинтересираната јавноста во процесот на донесување одлуки.

Она што го разликува вториот акционен план за ОВП (2014-16) во Македонија е формирањето работни групи за секој од шесте активни приоритети на акциониот план. Членовите на групите се одговорни за спроведување на посебни мерки во рамки на нивните приоритети и поголем број од нив се од граѓанскиот сектор. Постојат доста забелешки околу работењето на работните групи, како и за имплементирање на акциониот план. ОВП ги опфаќа вредностите на доброто владеење кои се анализираат во овие серии на кратки анализи, што подразбира дека и самиот акционен план за ОВП 2014-16 е предмет на анализа.

Преку следните пасуси ќе се претстават мерките кои се преземени во земјава како задолженија кон ОВП и коишто се во насока на подигнувањена на транспарентноста на институциите, особено во поглед на подобрувањето на пристапот до информации кои што ги поседуваат институциите.

### 2.1 Слободен пристап до информации

Приоритетот 3 е посветен на мерките кои целат кон подобрување на имплементацијата на Законот за СПИ. Задолжени за овој приоритет се Министерството за правда, Комисијата за СПИ и неколку граѓански организации. Првите две мерки целат кон потребата од подигнување на свеста меѓу барателите на инфромации. Граѓанските организации главно работат со новинари, други организации и студенти кои треба да бидат запознати со нивните права и процедурите за барање пристап до информации од јавен карактер. Од друга страна, Комисијата за СПИ има спроведено неколку обуки за службениците кои се задолжени да постапуваат по барањата за СПИ во судовите и обвинителствата низ земјава. Обуките за СПИ се постојани во Македонија откако се усвои Законот за СПИ, па оттука жалосно е што сè уште постојат сериозни слабости во процесот на гарантирање на ова право за граѓаните. Следствено на ова, и покрај завршувањето на мерките од акциониот план посветен на обуките, не е јасно дали тие имале некакво влијание врз квалитетот на процедурите за СПИ во земјава.

Слободен пристап до информации	
Мерки	Степен на завршување
3.1.Подигнување на јавната свест за правото за слободен пристап до информации од јавен карактер преку подготвените и спроведени медиумски презентации и образовни кампањи.	Завршено
3.2.Едуцирање на службеници и функционери кои се иматели на информации (Комисија за заштита на правата за пристап до информации од јавен карактер)	Завршено
3.3.Подготовка на нова интернет страница на Комисијата (Министерство за информатичко општество и администрација)	Завршено
3.4.Редовно прикачување и ажурирање на листата на иматели на информации	Ограничено
3.5.Пристап до сите јавни информации на интернет страниците од имателите на информациите (сите иматели)	Ограничено
3.6.Подобрување на финансиските и човечките ресурси на Комисијата.	Завршено
3.7.Зголемување на соработката на Комисијата со здруженијата, фондациите и општините во РМ преку Меморандуми за соработка	Незапочнато
3.8. Објавување информации за буџетот и имплементирањето на програмите за здравствениот буџет со особен фокус на буџетарната и финансиската имплементација на превентивните програми од Министерството за здравство, стекнати преку процедурата за пристап до информации од јавен карактер	Завршено
3.9.Дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер	Незапочнато
3.10. Основање на меѓусекторски работни групи за проценка на усогласеноста со Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до јавни документи и утврдување државни правни критериуми за пристап на Конвенцијата.	Незапочнато

Со цел зголемување на бројот и квалитетот на информациите понуден од Комисијата за СПИ, се изготви нова интернет страница со поддршка на Министерството за информатичко општество и администрација (мерка 3.3). Комисијата ќе добие и дополнителни 500.000 денари бидејќи ќе се вработат уште пет нови членови во нејзин состав до наредната година (мерка 3.6). Некои граѓански организации, како и во извештајот за напредокот на земјава на Европската Комисија<sup>11</sup> исто така се препорачува проширување на одговорностите на Комисијата за да може да „изрекува казни“ на институциите кои не постапуваат согласно Законот за СПИ, но сепак, акциониот план на ОВП цели само кон проширување на тимот. Акциониот план исто така охрабрува на соработката помеѓу Комисијата за СПИ и граѓанските организации преку официјално потпишување на меморандуми за соработка (мерка 3.7). Оваа обврска доаѓа од претходно планирани проектни активности на одредени граѓански организации и треба да се реализираат до декември. Сепак, оваа активност ќе беше реализирана дури и ако акциониот план на ОВП не постоеше, па оттука не може да се анализира како директен резултат од мерките на акциониот план за ОВП.

Другите мерки имаат за цел да ги охрабрат институциите – иматели на информации да го зголемат пристапот до информации на интернет страниците на институциите. Многу институции

<sup>11</sup>European Commission (2014), the former Yugoslav Republic of Macedonia Progress Report. October 2014. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf)

продолжуваат да не ја ажурираат листата на информации од јавен карактер што тие ја поседуваат или пак воопшто не ја објавуваат на нивните интернет страници, иако мерката 3.4 цели токму кон зголемување на бројот на институции кои ќе објавуваат вакви информации. Студијата спроведена од Здружението за еманципација, солидарност и еднаквост кај жените (ESE) потврдува дека само 5 (или 27%) од 18 интернет страници на институциите што ги мониторираше (различни од оние што ги мониторираше ЦИКП) имаат листа на јавни информации кои ги поседуваат.<sup>12</sup> Дополнително, како што претходно беше споменато, многу институции не успеваат во проактивното објавување информациите од јавен карактер на нивните интернет страници како што се стратешките документи, односно програми, буџет, набавки и финансиски извештаи. ESE го охрабри Министерството за здравство да ги објави за јавноста информациите за здравствените програми имплементирани од Министерството и соодветните буџети преку барања за СПИ. Истите информации сега се јавно достапни на интернет страницата на оваа институција, успешно завршувајќи ја мерката 3.8.

Неколку граѓански организаии побараа од Министерството за правда да преземе иницијативата околу дополнувањето на Законот за СПИ, но до денес, не се преземени никакви активности по однос на ова (3.9). Мерката 3.10 е исто така незапочната, иако е мерка предвидена и во претходниот акционен план за ОВП 2012-14. Таа се однесува на ратификација на Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до јавни документи која Македонија веќе ја има потпишано. Исто така, во официјалните владини квартални или полугодишни извештаи, не е никаде споменато спроведувањето на Акциониот план за ОВП 2014-16.

Очигледно е дека досега наведените мерки имаат ограничено влијание врз целокупното подобрување на пристапот до информации од јавен карактер. Само ажурирањето на интернет страницата на Министерството за здравство кое нуди значајни информации за неговата работа може да биде наведено како успешно завршена и ефективна мерка, која видливо го подобри пристапот до информации од јавен карактер на интернет страницата на оваа институција.

Иако процесот на подготовка на акциониот план за 2014-16 беше значително подобар од претходниот, мерките и влијанието од истите се скоро подеднакво слаби како и во претходниот акционен план. Во поранешните анализи на ЦИКП беше наведено дека главниот проблем на акциониот план на ОВП за 2014-16 е фактот дека најголемиот број од мерките се претходно постоечки задолженија во други стратешки документи на вклучените институции или се планирани активности во одредени проекти на граѓанските организации и само неколку од нив се исклучиво наменети за ОВП. Оттука, нивното влијание во зацврстувањето на столбовите за ОВП во земјава е најограничено.

---

<sup>12</sup> Association for Emancipation, Solidarity and Equality of Women in Macedonia.  
<http://www.esem.org.mk/pdf/Publikacii/2015/ESE%20transparency.pdf>



## 2.2 Отворени податоци (open data)

Информациите во отворените податоци не служат само да ги направат институциите потранспарентни и поотчетни. Тие имаат и големо значење за општеството (кога се процесуираат соодветно) и практично податоците на овој начин се враќаат назад кон граѓаните. Заради тоа, подолу ќе продискутираме околу вториот приоритет на акциониот план на ОВП – отворени податоци и накусо ќе се осврнеме дали спроведувањето на овој приоритет досега има придонес во зголемувањето на пристапот до информации од јавен карактер кои ги поседуваат институциите.

Отворени податоци	
Мерки	Степен на завршување
2.1.Отворени податоци кај јавните органи и институции	Завршено
2.2.Утврдување на технички стандарди за форматот на податоците и начинот на нивно објавување	Завршено
2.3. Основање Централен каталог на податоците од јавниот сектор	Завршено
2.4.Воспоставување дата база за контакт лица во органите и институциите од јавниот сектор каде се определува лице задолжено за техничко прилагодување и објавување на податоците за нивно користење и објавување на интернет страната на органот, како и за обврските за ажурирање на каталогот на податоци на <a href="http://www.otvorenipodatoci.gov.mk">www.otvorenipodatoci.gov.mk</a>	?
2.5.Воведување можност за поднесување барања од заинтересирани страни за употреба на нови сетови на податоци	Завршено
2.6.Основање платформа за вкрстување на податоци (11 пилот институции)	Завршено
2.7.Обуки за спроведување на Законот за користење на податоците од јавниот сектор	Завршено

Вклучените страни во сите мерки од овој приоритет се државни институции, главно Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА). Две граѓански организации кои учествуваат во оваа работна група се на располагање за консултации и мониторинг на активностите.

Сите мерки од овој приоритет се завршени бидејќи се веќе постоечки задолженија предвидени во државниот буџет. Како што беше и планирано, беше изготвена платформа за објавување на отворени податоци од сите институции која овозможува поврзување до три сета на податоци. Бројот на институции кои објавуваат сет на податоци достигна до 24 во една година и постојат континуирани напори за вклучување повеќе институции кои ќе ги споделат податоците со кои работат и ги собираат. Платформата исто така овозможува заинтересираните страни да побараат објавување нови сетови на отворени податоци преку соодветна процедура.

Според извештајот за самооценување на Владата за имплементацијата на акциониот план за ОВП 2014-16, изготвен е каталог со контакт лица од институциите одговорни за постапување по отворените податоци и барања за издавање нови, иако таквиот документ не може да се најде на владиниот портал за отворени податоци.

Од друга страна, беше издаден и правилник во кој што беше дефиниран техничкиот аспект за издавање на отворени податоци од страна институциите, придружен со Законот за употреба на податоци од јавниот сектор којшто ги обврзува институциите да објавуваат сетови од отворени податоци.

Напорите за создавање поволна средина за институциите да објавуваат сетови на отворени податоци се крунисани со тренинзи за јакнење спроведени од МИОА, а во соработка со Институтот за отворени податоци од Обединетото Кралство. Истовремено, Фондацијата за интернет и општество Метаморфозис спроведе обуки за претставниците на граѓанските организации кои помогнаа во подигнувањето на свеста и капацитетите за користење отворени податоци, иако оваа активност не беше предвидена во Акциониот план за ОВП 2014-16.

Иако сите мерки придонесоа кон создавање услови за објавување на повеќе сетови на отворени податоци, само првите мерки коишто се однесуваа конкретно на отворањето сетовите со податоци од страна на институциите, очигледно влијаеа на бројот на достапни информации и се директна причина за постоењето на засега 154 сетови на податоци достапни на интернет платформата. Овие податоци се доста важни за истражувачите и останатите стручни лица, иако нивната корисност за останатата јавност би била потполна кога би се користеле за разновидни примени. Сепак, успехот од објавувањето на сетовите со отворени податоци ќе биде измерен преку креативноста на апликациите. Минатата година Мајкрософ го организираше настанот Хакатон на отворени податоци каде учесниците беа охрабрени да направат апликации засновани на расположливите сетови со податоци на владините портали за отворени податоци. Иако оваа активност не е дел од акциониот план за ОВП 2014-16, таа придонесе кон зголемување на корисноста на податоците кои ги поседуваат институциите, пред сè за општата јавност. Трите апликации што беа наградени на оваа церемонија беа: nowPARK.me (ги информира корисниците за најблиските паркинг локации), Smart Phonebook (ги информира корисниците ако лицата кои ги повикуваат го промениле операторот и колку би чинел повикот) и CultureApp (ги информира корисниците за репертоарот на сите кина и театри во земјава).

## ЗАКЛУЧОК

Сите напори за достапноста на информации на интернет страниците на институциите првенствено треба да пркосат на целокупното убедување дека транспарентноста ги прави институциите поранливи, како и на верувањето дека информациите што институциите ги поседуваат им припаѓаат само ним. *(1) Отсуството на задоволителна транспарентност може делумно да биде поврзано со ниската свест за потенцијалната вредност од огромниот број на информации кои институциите ги поседуваат и работат со нив.* Македонските институции сè уште се одвивнуваат од сфаќањето дека прикачените извештаи и други стратешки документи кои постојат на огласната табла на влезот во институциите е прифатливо и доволна алатка за да се биде транспарентен и достапен за јавноста. Во многу случаи се смета дека огласната табла и интернет страниците се надополнуваат, со што постои уверување дека обврската е завршена и покрај фактот што огласната табла е нешто што е достапно за екстремно ограничен број од населението. Оттука, институционалната култура на објавување на подетални информации е практично гледано слаба. Како што беше забележано, постојат значителни разлики меѓу работата на институциите од централно ниво. Имено, некои се поотворени од други, иако сите ја претставуваат истата Влада. Сепак, може да се заклучи дека повеќето од институциите не успеваат да ги објават основните стратешки документи како што се буџет, полугодишните извештаи или плановите за јавна набавка.

*Друго важно објаснување во однос на предизвиците на институциите се променливите техничко-административни капацитети, рака под рака со малото внимание што се обрнува на односите со јавност од страна на институциите на централно ниво.* Кога се зборува за институционална транспарентност и други столбови на доброто владеење, особено е важно да се разликува меѓу намерна тајност и недостаток на know-how и свест кај државните службеници за важноста на определени процеси. Техничките капацитети на институциите во поглед на одржувањет и ажурирањето на интернет страниците, како ефикасноста во комуникацијата со јавноста преку барања за СПИ или други форми на комуникација, драстично варираат, а тоа станува јасно при непосреден контакт со институциите. Генерално незадоволителниот менаџмент и техничките капацитети се дел од целокупниот синџир на проблеми на администрацијата што ја попречува ефикасноста во сите аспекти. Секако, тој синџир на проблеми започнува со политиките за вработување кои се спроведуваат во земјава. Треба да се напомене и дека она што прави разлика меѓу работата на институциите во поглед на транспарентноста се нивните внатрешни политики и колкаво значење даваат на транспарентноста и одговорноста кон јавноста. За жал, многу извештаи покажуваат дека македонските државни службеници многу често се недостапни за јавноста и тешко комуницираат и соработуваат со граѓаните (во некои институции повеќе отколку во други). Како што е објаснето во оваа студија, ова е случај и со одговорите на барањата за СПИ, кога државните службеници често и спротивно на законот тврдат дека информацијата е доверлива и не смее да се сподели.

Ако транспарентноста и односите со јавност беа приоритет за институциите, е многу веројатно дека најголем број од забелешките наведени во оваа студија ќе беа во далеку помал број. Понекогаш можеби е потребен и дополнителен буџет што е причина за постоечките предизвици, но несомнено не е меѓу главните проблеми. Колку за илустрација, организациските

промени со кои би се обврзал обучениот кадар за СПИ правилно да си ја врши својата работата, во најголема мера не се попречени од финансиски причини. Од друга страна, создавањето на интерактивни и лесни на изглед интернет страници, како и воведување соодветен софтвер коишто ќе им овозможи на граѓаните со попречен вид и слух еднаков пристап до информации, изискува дополнителен буџет, што не е тешко истиот да се обезбеди. Како и да е, ниту причините кои не се поврзани со финансии, односно расположението за проактивно делување, не може да бидат оправдување за отсуството на стратешки документи на интернет страниците или малиот број информации споделени на некои од страниците на централните институции. Генералниот впечаток е дека институциите не вложуваат доволно во подобрувањето на односите со јавност, односно во нивната транспарентност и отчетност кон граѓаните, па оттаму и не е за изненадување фактот што интересот на граѓаните за посетување на овие интернет страници е навистина мал.

Оттука, за навистина да се загарантира пристап на јавноста до информациите од јавен карактер, од најголемо важност е Владата да ги усвои стандардите за информациите кои институциите се обврзани да ги споделат. Одредбите мора да го сведат до минимум дискреционото право на институциите околу одлучувањето кои информации да ги споделат со јавноста. До сега, граѓанското општество во земјава одигра активна улога во водењето и охрабрувањето на институциите да бидат потранспарентни и отчетни кон јавноста, преку мониторинг на нивното работење и нудењето препораки, а се разбира и преку критики. Несомнено, некои од добрите практики на институциите се плод токму на овие соработки.

Акциониот план за ОВП се состои од активности што очигледно даваат предност на пристап на јавноста до информациите како и на транспарентност на институциите, иако не може да се доживее како особено иновативен или оригинален стратешки документ. Како што беше нагласено и во другите истражувања на ЦИКП, акциониот план за ОВП е збир на претходно постоечки мерки од други стратешки документи или проектни активности од граѓанското општество. Слични активности се спроведуваа во земјава и пред акциониот план за ОВП 2014-16, но и сега и истите целат кон едно исто. Сепак, покрај транспарентноста, посебна промена што активностите околу членството во ОВП ја донесоа во земјава, е ставот дека сите информации кои ги поседуваат институциите се релевантни и ѝ припаѓаат на пошироката јавност. Токму за тоа се промовираат и оправдуваат отворените податоци. ОВП поблиску го вклучи граѓанското општество и како дополнителна вредност служи како платформа за соработка помеѓу државните службеници и граѓанските организации, каде за предизвиците на институциите се дискутираат на отворе и конструктивен начин.

Како што институциите „ризикуваат“ да бидат потранспарентни, дали поради надворешни притисоци или внатрешни политики, предностите што тоа ги носи за јавноста ќе добиваат сè повеќе на препознатливост. Не само што транспарентноста не ги прави институциите ранливи, туку тоа и го подобрува исходот од нивната работа со тоа што (ќе) подлежат на надзор и нудат повратни информации за јавноста. Само преку развојот на транспарентни системи преку кои постојано, но не и повремено, ќе се објавуваат и ажурираат информациите за работата на институциите, можат го придобијат интересот на јавноста, со што ќе се придонесе и кон севкупниот квалитет на политиките на институциите.

## ПРЕПОРАКИ

*До сите институции на централно ниво:*

- Владата треба да воспостави стандарди за она што институциите на централно ниво мора и се обврзани да го објават на нивните интернет страници.
- Длабоки организациски реформи во јавната администрација, со особен акцент на политиката за вработување значително ќе ја подобри институционалната транспарентност.
- Зајакнувањето на административната отчетност кон јавноста треба да стане приоритетна интерна политика на раководствата на секоја од институциите. Подобрувањето на односите со јавност значително ќе ја подигне довербата на јавноста во институциите.
- Подготовка на интерни одредби за спречување и постапување со конфликти на интереси.
- Институциите треба да инвестираат во подобрувањето на изгледот на интернет страниците за да ги направат достапни за граѓаните, но и да обезбедат средства за нивно постојано одржување .
- Институциите треба да обезбедат зачленување за електронските известувања и информатори за да ги подобрат односите со јавноста и оние кои се заинтересирани.
- Институциите мораат итно да почнат да користат софтвер што ќе им овозможи еднаков пристап до сите информации на лицата со инвалидитет.
- Институциите треба да се охрабрат и да ги вклучат граѓанските организации кои работат на полето на транспарентност за да им помагаат во изработката на ефикасни внатрешни политики за поголема транспарентност.
- Институциите-иматели на информации од јавен карактер треба да ги користат барањата за СПИ како показател за тоа кои информации јавноста сака да ги види, па оттука и редовно да ги објавуваат и ажурираат.
- Владата треба да продолжи со охрабрување на институциите за да објавуваат повеќе сетови на отворени податоци.
- Единиците на локалната самоуправа (и институциите што работат под нивнат надлежност како што се училиштата и болниците) исто така треба да бидат обучени и охрабрени да ги отворат податоците и да бидат во формат читлив со машина.

- Владата треба да ги вклучи студентите од информатичко-технолошките факултети во земјава во работилници за отворени податоци како добро упатена целна група. Тоа ќе биде корисно партнерство за работната група на ОВП во однос на отворените податоци.
- Мерките на Акциониот план за ОВП мора да целат кон иновативни мерки што ќе имаат значително влијание врз приоритетите за ОВП.

*До Комисијата за СПИ:*

- Комисијата за СПИ мора да добие надлежност да изрекува казни за институциите (иматели на информации од јавен карактер) кои го нарушуваат правото на граѓаните да бараат пристап до информации од јавен карактер, а сè со цел поефикасно спроведување на Законот за СПИ. Би можела и да изрекува казни за институциите кои сè уште не обезбедиле контакт информација за лицето одговорно за постапување со СПИ и листа на информации од јавен карактер кои ги поседуваат.
- Комисијата за СПИ треба да ги разгледа активностите за јакнење на капацитетите за имателите на информаии со што активностите би имале поголемо влијание.



## ПРОЕКТНИ ПАРТНЕРИ

