



This project is funded
by the European Union



Promoting Transparency and
Accountability

in Public Administration in North
Macedonia



Анализа за потребите од обуки на имателите на информации

Автор: Герман Филков

Овој документ е подготвен во рамките на проектот „Промовирање на транспарентност и отчетност во јавната администрација“, финансиран од страна на Европската Унија, а имплементиран од страна на конзорциум предводен од PwC. Наодите, заклучоците и ставовите изразени во овој документ во никој случај не треба да смета дека ги одразуваат политиките или мислењата на Европската Унија. Документот е единствена одговорност на авторот.

Скопје, ноември 2022 година

Project implemented by:



ВОВЕД

Целта на овој документ е да понуди анализа за утврдените потреби од обуки на имателите на информации и да ѝ послужи на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер (во понатамошниот текст: Агенцијата) во поефикасно и поцелисходно спроведување на идните обуки на имателите на информации.

Основа за оваа анализа и воопшто за потребата од унапредување на обуките на имателите на информации е надлежноста на Агенцијата во делот на обуките, децидно наведена во членот 30 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактерⁱ (во понатамошниот текст: Законот) дека таа „...-презема активности на планот на едукацијата на имателите на информации за правото на слободен пристап до информациите со кои тие располагаат...“, но и одредбите од истиот член дека (Агенцијата) „...-се грижи за спроведување на одредбите од овој закон...“ и „...-врши промоција на правото на слободен пристап на информации од јавен карактер...“.

За изработка на оваа анализа земени се предвид информациите и сознанијата добиени од:

- работилниците со имателите на информации спроведени од Агенцијата во текот на 2022 година;
- Конференцијата за состојбите поврзани со спроведувањето на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер во Република Северна Македонија од септември 2022 година;
- разговорите водени со службени лица за посредување со информации од јавен карактер во 2022 година;
- неколкуте онлајн дебати за спроведувањето на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер одржани во 2021 година;
- Анализата на примената на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер со препораки за унапредување на системот за слободен пристап до информациите од август 2022 година;
- Извештајот со препораки од одржаната обука на Агенцијата, од октомври 2020 година и
- Анализата на причините за молчење на управата, од јули 2022 година.

Исто така, земени се предвид и одредбите од актуелниот Стратешки план на Агенцијатаⁱⁱ, каде обуките на имателите на информации се предвидени и како начин за остварување на една од стратешките цели во планот (Цел бр.2: Зголемување на ефикасноста и ефективноста на имателите на информации од јавен карактер за остварување на правото на слободен пристап до информации), како и од годишните Програми за работа на Агенцијата и

Програми за обуки на службени лица за посредување со информации од јавен карактер, односно од сегашната практика на спроведување на обуките.

Документот главно се осврнува на утврдените потреби од обуки за имателите на информации како начин за унапредување на остварувањето на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, на видовите обуки што би можело да ги спроведува Агенцијата и очекуваните ефекти од нив, како и на опфатот, дизајнот, времетраењето и динамиката на спроведување на обуките.

НАОДИ И СОЗНАНИЈА ЗА ПОТРЕБИТЕ ОД ОБУКИ ЗА ИМАТЕЛИТЕ НА ИНФОРМАЦИИ

Генерална оценка од сите погоре споменати инпути, а во контекст на проценка на потребите за обука, е дека сè уште постојат потешкотии при спроведување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, а кои можат да се препишат на недоволно познавање на одредбите од Законот и неговата примена во праксата.

Еден од општите заклучоци од анализата на спроведувањето на Законот е дека службените лица „сè уште недоволно го познаваат Законот, па следствено на тоа постои потреба и натаму активно да се работи на полето на едукација, преку дополнителни обуки и градење на капацитетите, како на централно и на локално ниво“.

Натаму, се заклучува дека е потребно да се спроведуваат обуки не само за службените лица за посредување со информации од јавен карактер, туку и за поголемиот дел од вработените лица кај имателите на информации, а особено за одговорните лица кај имателите на информации.

Исто така, може да се заклучи дека постои динамичност и зачестена флукуација на службените лица за посредување со информации од јавен карактер од едно на друго работно место, од што произлегува и потребата од постојана основна едукација на вработени кај имателите за проблематиката на пристапот до информации.

Во овој контекст се забележува и многу различен степен на искуство и ниво на познавање на проблематиката меѓу службените лица кај различни иматели на информации што го прави пристапот до информации невоедначен во системска смисла на зборот.

Треба да се има предвид дека Агенцијата континуирано спроведува обуки за имателите на информации според претходно утврдена годишна програма и прилагодени на околностите (рестрикциите што беа наметнати поради кризата со Ковид-19), можностите и интересот на имателите на информации. Оваа анализа треба само да ѝ помогне на Агенцијата во идното дизајнирање и

реализирање на обуките во насока на зголемување на ефектите од обуките и целисходноста на напорите во оваа смисла.

Имајќи го предвид хетерогениот состав на проблемите и оттука и на потребите за обука, се наметнува потребата од диверзифицирање на обуките во зависност од нивото на длабочината, односно првично раздвојување на обуките за новоименувани и неискусни службени лица, почетници и обуките за поискусни службени лица.

Натаму, имајќи ги предвид констатираните потреби од проширување на опфатот на обуките и на други вработени лица кај имателите на информации, се наметнува потреба од специјализирани обуки за одговорните лица кај имателите на информации.

Следно, за да избегне констатираното површно „покривање“ или неспомнување на одредени важни аспекти од проблематиката на пристапот до информации, а поради неможноста да се опфатат сите прашања во една општа обука, се наметнува потребата од тематски обуки за одредени важни прашања, аспекти и повторувачки проблеми при спроведување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер. Потребата од вакви обуки произлегува и од најчестите проблеми со коишто се соочуваат имателите на информации, како и одредени проблеми кои се појавуваат акутно, инцидентно или циклично. Сите тие проблеми треба да се земат предвид при дизајнирање на обуките и одредување на темите.

Ваквите обуки можат да се дизајнираат и во поинаков формат отколку класичниот формат на обуки, односно тие можат да се организираат како разговори, сесија на прашања и одговори, размена на практики меѓу колеги, советувања итн.

Во низата специјализирани обуки, секако треба да се имаат предвид и обуки за одредени исти или слични иматели на информации, со оглед на сличниот карактер на проблемите со коишто можат да се соочуваат, како на пример: обуки за училишта, за градинки, за здравствени установи, за политички партии, итн.

Исто така се констатира и одредена нееднаква заинтересираност меѓу разните иматели на информации за посетување обуки и надградување на нивните познавања за проблематиката на пристапот до информации (активен и реактивен). Оттука се наметнува потребата од размислување за воведување на одредена задолжителност на посетувањето обуки, како и одржување на обуките во временски рамки и периоди кои ќе бидат посоодветни на потребите и динамиката на работа на имателите на информации. Овде пред сè се мисли на пократко времетраење на обуките и нивно одржување во втората половина или кон крајот од работното време.

За прашањата и проблемите од повторувачки карактер, треба да се размисли за снимање на обуките и поставување на снимениот видео материјал на

страницата на Агенцијата како референтен материјал кој имателите потоа можат да го проследат во време кога ним најмногу им одговара.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ВИДОВИ, ФОРМАТИ НА ОБУКИ И ДИНАМИКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ

За да се одговори на констатираните слабости кај имателите на информации, за да се унапреди остварувањето на правото на слободен пристап и за да може Агенцијата поцелисходно да ја оствари својата надлежност во овој сегмент, се предлагаат неколку различни видови и формати на обуки.

Треба да се напомене дека Агенцијата нема да треба за секој одделен вид на обука да подготвува и изработува нови материјали, презентации или друг облик на претставување на темите од обуките. Тоа според што ќе се разликуваат одделните обуки, во смисла на опфат на темите, ќе биде длабочината во која што ќе оди во елаборација на темите и времето кое што ќе се посвети на одделните теми. Пример, додека на обуката за почетниците и новоменуваните службени лица за посредување треба само да се спомене тестот за штетност – кога, зошто и како се спроведува, на напредната обука за веќе искусни службени лица за посредување – на ова прашање треба да му се посвети многу повеќе време, со анализа на конкретни ситуации и примери, шрашања и одговори, па по потреба дури и вежба за спроведување на тестот.

Исто така, овде предложените обуки не значат укинување на некои од постојните формати на обуки и други форми на едукација што ги спроведува Агенцијата, како што е информативната сесија за регистрација и користење на онлајн платформата за иматели на информации (која може целосно да оди само во форма на претходно снимениот видео формат кој имателите можат да го погледнат и да ја извршат потребната регистрација и користење на платформата).

A. Основна обука

Намена: Обуката е наменета за новоименувани службени лица за посредување со информации од јавен карактер, како и за лица кои не се новоименувани, но имаат мало или никакво искуство (поради мал или ограничен број на добиени барања во нивната институција).

Опфат: Оваа обука треба да ги опфати основните аспекти на пристапот:

- краток историски осврт на остварување на ова право во светот и кај нас;
- законската рамка и начинот на спроведување на законот, односно постапката на остварување на правото на слободен пристап;
- осврт на обврските, исклучоците и на жалбената постапка;
- можностите, предностите и начинот на спроведување на активната транспарентност, како и
- основни напомени за начинот на регистрација и користење на онлајн платформата за иматели на информации.

Траење: Обуката може да трае најмногу до 3 часа и истата може да биде и снимена и да се постави на користење на имателите на информации тогаш кога имаат потреба од неа и во време кога ним најмногу им одговара. Заради евиденција на лицата кои ја „виделе“ обуката онлајн, може да се воведат основна регистрација на корисниците пред да го гледаат видеото.

Динамика: Основната обука може да се спроведува периодично, на пример, еднаш во секој квартал од годината, односно годишно да се спроведат четири вакви обуки.

Формат: Оваа обука би требало да се спроведува со физичко присуство или во крајна линија во хибриден модел за да се обезбеди поголемо учество на претставници на иматели на информации надвор од Скопје. Сепак, важноста на физичкото присуство произлегува оттаму што станува збор за новоименувани лица или почетници во областа за кои е важно да се запознаат и со луѓето од Агенцијата и со своите колеги од другите иматели.

Б. Информативна обука за одговорни лица и вработени кај имателите на информации

Намена: Наменета за одговорни лица како директори, градоначалници, и сл. Обуката може да биде наменета и за сите други вработени кај имателите на информации кои на некој начин се вклучени во остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер – како вработени на позиции кои треба да достават информации до лицето за поредување, раководители на сектори, портпароли и лица за односи со јавност, и слично.

Опфат: Оваа обука треба да биде слична како и основната обука, само што повеќе треба да биде од информативен карактер и да трае значително пократко. Обуката може да ги опфати основните аспекти на пристапот:

- краток историски осврт на остварување на ова право во светот и кај нас;
- законската рамка и начинот на спроведување на законот, односно постапката на остварување на правото на слободен пристап;
- краток осврт на обврските, исклучоците и на жалбената постапка;
- постапка за делегирање надлежност; како и
- можностите, предностите и начинот на спроведување на активната транспарентност.

Траење: Оваа обука би требало да трае околу 45 минути и истата би можела да се снима и видеото да се постави за онлајн користење во време и зависно од потребите на заинтересираните корисници, со претходна регистрација заради евиденција на оние кои го „виделе“ видеото.

Динамика: Ваквите обуки можат да се спроведуваат полугодишно, односно да се спроведат по две вакви обуки годишно.

Формат: Имајќи го предвид карактерот на обуката, можно е овие обуки да се спроведуваат во хибриден формат или дури целосно онлајн за да се обезбеди поголем број на учесници одеднаш. За овие обуки, кои се пред се од информативен карактер и за запознавање со

проблематиката на луѓе вработени кај имателите кои не се непосредно поврзани со пристапот, не е од толкава важност физичкото присуство, туку нивната бројност.

В. Напредна обука

Намена: Наменета е за лица за посредување со информации од јавен карактер со одредено искуство.

Опфат: Оваа обука би требало да биде од понапреден карактер и да ги покрие следниве теми:

- осврт на обврските, исклучоците и на жалбената постапка;
- постапка за делегирање надлежност и предностите од тоа;
- тест на штетност – кога, зошто и како се спроведува;
- постапување при заштита на лични податоци (анонимизирање на документи и информации);
- можностите, предностите и начинот на спроведување на активната транспарентност; како и
- објавување информации во отворен формат.

Траење: Оваа обука би можело да трае меѓу 2 и 3 часа, зависно од бројот на учесниците и од определеното време за прашања и одговори. За време на обуката треба да се предвиди повеќе време за сесијата за прашања и одговори. Обуката треба да послужи и како извор за генерирање теми за тематскиот обуки.

Динамика: Ваквите обуки можат да се спроведуваат полугодишно, односно да се спроведат по две вакви обуки годишно.

Формат: Овие обуки може да се спроведуваат и со физичко присуство и во хибриден модел бидејќи станува збор за луѓе со одредено искуство, за кои се претпоставува дека ги знаат луѓето од Агенцијата и своите колеги и акцентот е на конкретни теми и проблеми со коишто се среќаваат во секојдневното работење. Имајќи предвид дека се претпоставува дека станува збор за лица со повеќе обврски, хибридниот модел, односно можноста и да не се присуствува физички на обуката се смета како оптимално решение.

Г. Тематски обуки

Намена: Наменети се пред сè за лица за посредување со информации од јавен карактер, но и за сите други вработени кај имателите на информации кои се заинтересирани за одредена тема.

Опфат: Тема на секоја обука може да биде која било издвоена тема од претходните обуки за која што се проценува (1) дека има зголемен интерес; (2) дека ќе помогне во унапредување на остварувањето на правото на слободен пристап или (3) дека ќе се придонесе кон решавање на некој утврден проблем.

Илустративни примери за теми за кои може да се организираат тематски обуки би биле:

- спроведување на тестот на штетност;
- подготовка, ажурирање и соодветно објавување на Листа на информации од јавен карактер;
- проактивно објавување на информациите од членот 10 од Законот;
- постапка при одговор на барања во случај кога документите и информациите содржат лични податоци; итн.

Траење: Имајќи предвид дека станува збор за една тема – овие обуки може да траат пократко, околу 1 час и да се предвиди време за дискусија, за размена на искуства и за прашања и одговори. За оние тематски обуки за кои самата тема е од поопшт и повторувачки карактер, може да се предвиди и нивно снимање и поставување на веб-страницата на Агенцијата за натамошно проследување од заинтересираните лица, во време кое ним најмногу им одговара.

Динамика: Доколку нема специфични барања од имателите на информации, на иницијатива на Агенцијата може да се организираат по четири вакви обуки годишно, односно по една во секој квартал од годината за теми за кои Агенцијата од искуството и од годишниот извештај ќе оцени дека е потребна дополнителна едукација.

Формат: Овие обуки може да се спроведуваат онлајн бидејќи станува збор за кратки обуки, повеќе во смисла на советувања и размена на искуства и знаења.

Д. Секторски обуки

- Намена:** Наменети се за сите заинтересирани лица од имателите од одредени сектори, како на пример – здравство, градинки, основни и средни училишта, универзитети, јавни претпријатија, итн.
- Опфат:** Обуките треба да опфатат теми кои се посспецифични за одредената област и оттука секоја обука треба да се дизајнира посебно.
- Траење:** Траењето на обуките би зависело од темите кои се опфатат и длабочината во којашто ќе се навлезе, но секако не би требало да траат повеќе од два часа.
- Динамика:** Обуките треба да се одржуваат повремено, зависно од утврдената потреба од страна на Агенцијата, но и по иницијатива не претставници на институции од одредени сектори. Доколку нема специфични барања од имателите на информации, на иницијатива на Агенцијата може да се организираат по две вакви обуки годишно, односно по една во секое полугодие од годината, за сектори за кои Агенцијата од искуството и од годишниот извештај ќе оцени дека е потребна дополнителна едукација.
- Формат:** И форматот на одржување на обуките ќе зависи од обука до обука, односно пред сè од бројот на заинтересирани учесници. Доколку е поголем може да се разгледа варијантата за хибриден модел, а доколку се помалку обуката може да се одржи со физичко присуство. Сепак, зависно од секторот за којшто се одржува обуката може да се реши таа да се одржи само онлајн имајќи предвид дека некои сектори, како образованието на пример, имаат ограничени можности и буџети за овозможување и покривање патни трошоци на вработените.

ЗАВРШНИ НАПОМЕНИ

Во зависност од пошироките околности, расположливите капацитети, соодветниот интерес кај потенцијалните учесници на обуките и досегашното искуство, Агенцијата треба да го направи конечниот избор за тоа кои и колку од предложените обуки би спровела, а при изработката на своите годишни програми за обуки на имателите на информации. зависно од претходно наведените параметри, Агенцијата може да реши и постепено да ги воведува новите формати на обуки, од година во година. Исто така, во оваа смисла, Агенцијата треба да продолжи навреме да ја објавува годишната програма за обуки на својата веб-страница за запознавање на заинтересираните лица и соодветно планирање.

Во однос на пријавувањето за учество, освен пријавување на заинтересираните учесници на доброволно ниво (за што може да се изработи соодветен едноставен онлајн формулар за пријавување), Агенцијата може и да повикува на обуки претставници на одредени иматели на информации, зависно од оценетите потреби за тоа, а врз основа на искуството со жалбите, годишниот извештај итн.

Оваа анализа која целосно произлегува од реалните потреби за обуки утврдени на повеќе нивоа и во повеќе различни анализи направени во последните неколку години, може да послужи како основа за утврдување соодветен пристап при финансирање на обуките. Од една страна, анализата како реален приказ за потребите од обуки може да послужи како основа за побарување и одобрување на дополнителни буџетски средства на Агенцијата за соодветна реализација на обуките. Од друга страна, бидејќи проценката на потребите за обуки, меѓу другото, произлегува и од исказите и потребите произлезени од имателите на информации, потребно е да се размисли и за учество во финансирање на обуките (делумно или целосно) и од страна на имателите на информации, односно корисниците на обуките.

Поврзано со ова е потребата од утврдување на одредена задолжителност на обуките во смисла на тоа кои се лицата и видовите обуки што мора задолжително да се поминат во одреден временски период. Потоа, врз основа на тоа да се определи за кои обуки и во кои случаи трошоците за обуките ќе ги покрива Агенцијата (целосно или делумно), а во кои случаи реалните трошоци за обука ќе ги покриваат (целосно или делумно) имателите на информации.

ⁱ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на Република Северна Македонија број: 101/2019 од 22 мај 2019 год., достапен на:

<https://www.slvesnik.com.mk/Issues/93af90af565443e38308333c2c2146cd.pdf>

ⁱⁱ Стратешки план на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, Скопје, јуни 2021 година, достапен на: <https://aspi.mk/wp-content/uploads/2021/06/%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%A8%D0%9A%D0%98-%D0%9F%D0%9B%D0%90%D0%9D.pdf>