



# ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА

Агенција за заштита на правото на слободен пристап до  
информациите од јавен карактер

„None of the main issues which humanity  
is facing will be resolved without access  
to information“ – Christophe Deloire,  
Secretary General of Reporters without  
borders

# СОДРЖИНА

|   |    |
|---|----|
| ИЗВРШНО РЕЗИМЕ .....  | 4  |
| I. МЕТОДОЛОГИЈА НА ФУНКЦИОНАЛНАТА АНАЛИЗА .....   | 5  |
| II. ПОЈДОВНИ СОЗНАНИЈА КАКО ПОЗАДИНА НА ФУНКЦИОНАЛНАТА АНАЛИЗА .....  | 6  |
| 1. Општи напомени за правото на слободен пристап до информации од јавен карактер .....  | 6  |
| 2. Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер – историски развој и улога .....  | 8  |
| III. ПРАВНА РАМКА ОД ЗНАЧЕЊЕ ЗА РАБОТЕЊЕТО НА АГЕНЦИЈАТА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР .....  | 11 |
| 1. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер .....  | 11 |
| 1.1. Надлежности кои произлегуваат од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер .....   | 11 |
| 2. Други прописи од значење за работата на Агенцијата .....   | 23 |
| 3. Препораки кои произлегуваат од надлежностите на Агенцијата, односно од правната рамка .....  | 24 |
| IV. АГЕНЦИЈАТА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР НИЗ ПРИЗМАТА НА КЛУЧНИ СТАНДАРДИ И ПАРАМЕТРИ .....                                     | 26 |
| 1. Независност и непристрасност на Агенцијата .....   | 26 |
| 1.1. Општи напомени за статусот и положбата на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап на информациите од јавен карактер и односот со другите државни органи ..... | 26 |
| 1.2. Постапка и услови за избор на директор и заменик директор на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер .....                    | 29 |
| 1.3. Услови за разрешување на Директор на Агенцијата како гаранција за ефикасно, стручно и независно вршење на функцијата .....   | 31 |
| 1.4. Резултати од мерењето и анализата .....  | 32 |
| 2. Ефективност на Агенцијата .....  | 34 |
| 2.1. Стапка на решавање по поединечен предмет и просечен број денови да се реши предмет .....   | 34 |
| 2.2. Резултати од мерењето и анализата .....  | 34 |
| 2.3 Препораки кои произлегуваат од мерењето на ефективноста на Агенцијата според дадените индикатори .....  | 36 |
| 3. Транспарентност и односи со јавност на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер .....  | 37 |
| 3.2. Комуникација со граѓани, други органи и годишни извештаи .....   | 40 |
| 3.3. Распределба на предмети во рамки на стручната служба .....   | 41 |
| 3.4. Резултати од мерењето и анализата .....  | 42 |
| 3.5. Заклучоци од анализата .....   | 42 |
| 4. Стратешко планирање во Агенцијата .....  | 43 |
| 4.1. Процес на носење на стратешки план на Агенцијата .....   | 43 |
| 4.2. Соодветност на СП .....  | 44 |
| 4.3. Мониторинг и евалуација на постигнувањето на целите дефинирани со СП и АП45 .....  | 45 |
| 4.4. Препораки кои произлегуваат од анализата на СП на Агенцијата .....   | 45 |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 5.     | Внатрешна организација на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер и човечки ресурси .....                                | 46 |
| 5.1.   | Постојна организациска поставеност .....  | 46 |
| 5.2.   | Анализа на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на Агенцијата .....  | 47 |
| 5.3.   | Правилна поставеност на организационите единици (сектори и одделенија) на Агенцијата: актуелна состојба, потреба и предизвици.....                                    | 50 |
| 5.3.1. | Сектор за спроведување на постапки по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи.....   | 51 |
| 5.3.2. | Сектор за соработка со имателите на информации, информирање на јавноста и меѓународна соработка на полето на слободниот пристап до информации од јавен карактер ..... | 55 |
| 5.3.3. | Одделение за финансиски прашања надвор од секторите .....   | 58 |
| 5.3.4. | Потреба од нова внатрешна организација.....   | 59 |
| 5.3.5. | Предлог за нова внатрешна организација .....  | 60 |
| 5.4    | Стручно усовршување на вработените во Агенцијата.....   | 63 |
|        | Препораки за стручно усовршување на вработените во Агенцијата: .....  | 63 |
| 5.5.   | Капацитети на Агенцијата за спроведување обуки .....  | 64 |
|        | Препораки за унапредување на капацитетите на Агенцијата за спроведување обуки:.....   | 65 |
| 5.6.   | Човечки капацитети на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер .....  | 66 |
| 5.6.1. | Човечки ресурси во моментот .....   | 66 |
| 5.7.   | Анализа на функциите на Агенцијата.....   | 68 |
| 5.7.1  | Функција на Агенцијата за креирање јавни политики .....   | 68 |
| 5.7.2  | Координативна функција на Агенцијата .....  | 71 |
| 5.7.3  | Функција на давање услуги.....  | 73 |
| 5.7.4  | Функција на поддршка .....  | 74 |
| 5.8.   | Анализа на процесите и процедурите за работа во Агенцијата .....  | 77 |
| 5.9.   | Обем на работа на Агенцијата по вид на активности.....  | 78 |
| 5.10.  | Резултати од мерењето и анализата.....  | 78 |
| 6.     | Услови за работа на Агенцијата, технички ресурси и информатички технологии... ..  | 81 |
| 6.1.   | Анализа на соодветноста на просторните услови на Агенцијата .....   | 81 |
| 6.2.   | ИКТ како клучен фактор за ефикасно постапување на Агенцијата .....  | 81 |
| 7.     | Финансии на Агенцијата.....   | 82 |
| 7.1.   | Начин на носење на финансиски план на Агенцијата.....   | 82 |
| 7.2.   | Поставеност на внатрешна контрола на финансиите на Агенцијата.....  | 83 |
| 7.3.   | Анализа на искористеност на Буџетот на Агенцијата по години .....   | 83 |
| V.     | ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ .....   | 89 |
| 1.     | Стратешки определби на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер .....   | 89 |
| 2.     | Организациски капацитети на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер .....  | 90 |
| 3.     | Внатрешни односи и комуникација .....   | 91 |
| 4.     | Внатрешна организација и човечки ресурси .....  | 92 |
| 5.     | Ефикасност.....   | 93 |
| 6.     | Транспарентност .....   | 94 |

## Листа на рамки

|   |    |
|---|----|
| Рамка бр. 1 – Член 16 од Уставот на Република Северна Македонија.....   | 6  |
| Рамка бр. 2 – Член 30 (надлежности на Агенцијата) од ЗСПИЈК.....  | 9  |
| Рамка бр. 3 – Функции на Агенцијата.....  | 10 |
| Рамка бр. 4 – Законска дефиниција на имател на информации.....  | 11 |
| Рамка бр. 5 – Пример за „најчесто поставувано прашање“ од страна на овластени службени лица за посредување со информации кај имателите на информации..... | 20 |
| Рамка бр. 6 – Законска дефиниција на тестот на штетност.....  | 21 |
| Рамка бр. 7 – Законска дефиниција на јавниот интерес.....   | 22 |
| Рамка бр. 8 – Објавени, делумно објавени и необјавени информации од страна на АСПИЈК.....   | 39 |
| Рамка бр. 9 – Цитат од СП на Комисијата 2018-2020.....  | 43 |
| Рамка бр. 10 – Член 6, ст. 2 од Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа.....                                       | 52 |
| Рамка бр. 11 - Предлог за нова организациска структура на Агенцијата.....   | 60 |
| Рамка бр. 12 - Меѓународни активности на Комисијата 2015-2019.....  | 69 |
| Рамка бр. 13 – Цитати од Стратешкиот план на Комисијата.....  | 72 |

## Листа на табели

|   |    |
|---|----|
| Табела бр. 1 – Прекршочни дела предвидени во ЗСПИЈК.....  | 16 |
| Табела бр. 2 - Споредба на условите за именување на претседател и членови на КСПИЈК според стариот ЗСПИЈК од 2006 со измените од 2014 година и новиот ЗСПИЈК од 2019 година.....  | 30 |
| Табела бр. 3 - Стапка на решавање на предмети по жалба 2015-2019.....   | 34 |
| Табела бр. 4 - Стапка на нерешени предмети 2015-2019.....   | 35 |
| Табела бр. 5 - Времетраење на решавање на поединичен предмет 2015-2019.....   | 36 |
| Табела бр. 6 - Преземено од: Годишен извештај за податоците од регистарот на вработените во јавниот сектор 2019 (МИОА).....   | 47 |
| Табела бр. 7 Степен на образование на вработените.....  | 47 |
| Табела бр. 8 - Вид на образование на вработените.....   | 49 |
| Табела бр. 9 - Пополнетост на раководни позиции во Агенцијата.....  | 49 |
| Табела бр. 10 – Приказ на одделенијата во соодветниот сектор.....   | 51 |
| Табела бр. 11 – слични (преклопувачки) функции на двете одделенија во рамки на Секторот за спроведување на постапки по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи.....  | 54 |
| Табела бр. 12 – Приказ на одделенијата во соодветниот сектор.....   | 55 |
| Табела бр. 13 – Преклопувачки функции на Одделението за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста со другите одделенија (во Секторот за спроведување на постапка по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи)..... | 57 |
| Табела бр. 14 – Приказ на Одделението за финансиски прашања.....  | 58 |
| Табела бр. 15 – Обуки спроведени заклучно со 2019 година.....   | 65 |

|   |    |
|---|----|
| Табела бр. 16 - Податоци од годишните извештаи на Комисијата .....                        | 78 |
| Табела бр. 17 - Споредба на одобрени буџети и завршни сметки на Комисијата 2015-2019..... | 85 |
| Табела бр. 18 - Буџет на Агенцијата за 2020 година.....                                   | 87 |

## Листа на прикази

|  |    |
|--|----|
| Приказ бр. 1 – Историски развој.....   | 9  |
| Приказ бр. 2 - Постапка за пристап до информации од јавен карактер по усно барање .....                  | 13 |
| Приказ бр. 3 - Постапка за пристап до информации од јавен карактер по писмено / електронско барање ..... | 14 |
| Приказ бр. 4 – Тест на штетност (сликовит приказ) .....  | 21 |
| Приказ бр. 5 – Однос на АСПИЈК со другите јавни органи .....   | 28 |
| Приказ бр. 6 – Стапка на решавање на предмети по жалба 2015-2019.....                                    | 34 |
| Приказ бр. 7 - Стапка на нерешени предмети 2015-2019.....  | 35 |
| Приказ бр. 8 - Видови на транспаранентност.....  | 37 |
| Приказ бр. 9 - Органограм на Комисијата .....  | 46 |
| Приказ бр. 10 - Предлог-огранограм на Агенцијата .....   | 61 |
| Приказ бр. 11 - Сооднос на примени и решени жалби во Комисијата .....                                    | 79 |
| Приказ бр. 12 - Учество на молчењето на управата во вкупниот број на примани жалби .....                 | 79 |
| Приказ бр. 13 - Вкупно примени барања кај имателите на информации.....                                   | 80 |
| Приказ бр. 14 - Доставеност на извештаите од имателите на информации до Агенцијата.....                  | 80 |
| Приказ бр. 15 - Искористеност на буџетот на Комисијата .....   | 86 |
| Приказ бр. 16 - Движење на буџетите и расходите на Комисијата 2015-2019.....                             | 86 |

## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Оваа функционална анализа е подготвена од две причини. Прво, секој орган во јавниот сектор е должен да спроведе сопствена функционална анализа согласно членот 17 став- 4 од Законот за вработените во јавниот сектор (Сл. весник на Република Македонија бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018 и Сл. весник на Република Северна македонија број 198/2018 143/2019 и 14/2020). Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (во натамошниот текст: Агенцијата или АСПИЈК) е јавен орган, односно институција во јавниот сектор, поради што спроведувањето на функционална анализа во нејзините рамки е законски императив. Второ, Агенцијата се јавува како наследник на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер или, со други зборови, станува збор за орган настанат по пат на неодамна спроведена трансформација. Следствено, спроведувањето на функционална анализа се јавува како прв предуслов за успешно функционирање во иднина.

Имено, целта на оваа функционална анализа е да се претстави моменталната слика за работењето на Агенцијата односно да се дадат препораки преку кои би се подобрило нејзиното севкупно функционирање во иднина. Во тој контекст, оваа функционална анализа се јавува како алатка за управување со промените во Агенцијата. Во неа се истакнуваат позитивните аспекти од функционирањето на Агенцијата, но се трасираат и претстојните (и неопходни) напори со цел подобрување на нејзините перформанси.

Имајќи ја предвид таквата цел на функционалната анализа, таа се фокусира на: (\*) целта на постоењето на Агенцијата; (\*) стратешкото планирање во рамките на Агенцијата; (\*) организациските капацитети на Агенцијата; (\*) раководењето со Агенцијата; (\*) интерната комуникација и начинот на поделбата на задачите во рамки на самата Агенција; (\*) комуникацијата со другите државни органи и организации; (\*) комуникацијата со граѓаните; (\*) просторните услови за работење на Агенцијата; (\*) техничките ресурси и слично.

Нужно е да се истакне дека правилното функционирање на Агенцијата има далекусежни последици во поглед на развојот на Република Северна Македонија<sup>1</sup> воопшто. Имено, Агенцијата претставува исклучително значајна алка во институционалниот поредок на државата која може значително да влијае на транспарентноста и отчетноста на властите воопшто, но и на подигањето на свеста на граѓаните. Поголемата информираност, од друга страна, сама по себе имплицира и подобри политики – изградени во инклузивен процес – но и поголеми успеси во борбата против корупцијата.

---

<sup>1</sup> Во оваа функционална анализа паралелно се користат и називот „Република Северна Македонија“ и „Република Македонија“ со оглед на фактот дека дел од цитираните законски решенија и настани се донесени / случени пред да стапи на сила Амандманот XXXIII на Уставот на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 6/2019).

## I. МЕТОДОЛОГИЈА НА ФУНКЦИОНАЛНАТА АНАЛИЗА

При утврдувањето на методологијата за изработка на оваа функционална анализа се појде од нејзината основна цел. Како алатка за управување со промените, таа треба да ја претстави моменталната слика за работењето на Агенцијата, односно да резултира со препораки преку кои би се подобрило нејзиното севкупно функционирање во иднина. Оттаму, процесот на подготовка на функционалната анализа се одвиваше во шест фази: (\*) прибирање на документи; (\*) спроведување на прашалници; (\*) проучување на документите и резултатите од прашалниците; (\*) првични заклучоци; (\*) проверка на првичните заклучоци (double-checking); (\*) развој на препораки за подобрување на работењето на Агенцијата согласно клучни параметри.

Во рамките на првата фаза беше извршен преглед на целокупната документација која е релевантна во контекст на спроведувањето на функционалната анализа. Дел од документите беа јавно-достапни, а дел, пак, беа побарани од административната служба на Агенцијата. Во рамки на наведените документи спаѓаа:

- закони;
- подзаконски акти (правилници за организација и систематизација на работни места и други);
- стратешко-плански документи;
- извештаи за работа;
- буџети;
- финансиски извештаи;
- имотни листови;
- скици на просториите на Агенцијата и
- други документи.

Во рамките на втората фаза беше подготвен прашалник од вкупно 95 прашања кои се однесуваа на различни аспекти од работењето на Агенцијата (независноста, финансиските капацитети, човечките капацитети, употребата на информатичко-комуникациските технологии и слично). Прашалникот беше наменет за директорот, заменикот на директорот и вработените во Агенцијата. Имајќи предвид дека функционалната анализа се спроведуваше во период кога во државата беше прогласена вонредна состојба,<sup>2</sup> прашалниците беа спроведени по електронски пат.

Третата и четвртата фаза од истражувањето беа органски поврзани; имено, тие претставуваа проучување на сите документи и одговорите од прашалниците и изведување на заклучоци. Изведените заклучоци беа уште еднаш проверени во рамки на петтата фаза од подготовката на функционалната анализа, за на самиот крај да се подготви овој документ во кој се содржани и препораките за подобрување на состојбите во Агенцијата, поточно нејзиното функционирање.

---

<sup>2</sup>Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба објавена во Сл. весник бр. 68/2020.

Препораките од оваа функционална анализа се класифицирани според нивната итност. Според тоа, Агенцијата може да ги издвои мерките и активностите кои се поитни и кои треба да се спроведат во период не подолг од 18 месеци.

## II. ПОЈДОВНИ СОЗНАНИЈА КАКО ПОЗАДИНА НА ФУНКЦИОНАЛНАТА АНАЛИЗА

### 1. Општи напомени за правото на слободен пристап до информации од јавен карактер

Правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е предвидено во членот 16, ст. 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

*Рамка бр. 1 – Член 16 од Уставот на Република Северна Македонија*

Се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

Се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање.

**Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации.**

[...]

Правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, всушност, е едно од основните граѓански права во секоја демократска правна држава.<sup>3</sup> Со други зборови, правото на граѓаните да бидат информирани за случувањата во и надвор од нивната држава, но и за работата на јавните органи, претставува основна одлика на демократичноста на едно општество. Правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е непосредно поврзано со транспарентноста на државата и нејзините институции.

Единствено држава која е транспарентна може да биде и одговорна и отчетна (алудирајќи на трите гранки на власта – законодавната, извршната и судската). Дополнително, јавните органи би можеле да бидат сервисно ориентирано кон граѓаните, само доколку податоците за нивното работење се и јавно достапни. Јавните средства, пак, би можеле да се користат согласно законот и во интерес на целокупното општество само доколку граѓаните можат да добијат увид во буџетските приходи и расходи на сите субјекти кои имаат јавни овластувања односно вршат јавни дејности. Како што истакнуваат водечките светски автори: „[Т]ранспарентноста е алатка која ја

<sup>3</sup>Повеќе за дефиницијата на поимот транспарентност: Michener G., Bersch K. (2013). Identifying transparency, Information Polity 18 (2018) 233-242, достапен на: <https://pdfs.semanticscholar.org/4ac7/5190784e6e6c337d61ce86d45718a910bfaf.pdf> (последен пристап на 08.04.2020).



олеснува евалуацијата на јавните институции [...] транспарентноста е моќна алатка за изградба на довербата во институциите кај граѓаните [...]“.<sup>4</sup>

Сепак, одредбата од членот 16, ст. 3 од Уставот не нуди одговор на прашањето што токму правото на слободен пристап до информации од јавен карактер значи. Во овој поглед постојат и судири во светската литература. Дали правото на слободен пристап до информации од јавен карактер подразбира:

- право на граѓаните да бараат информации за работењето на јавните органи, односно обврска за коресподентните институции тие податоци да ги достават (пасивна транспарентност) или
- обврска на јавните органи не само да доставуваат податоци со кои располагаат на барање на граѓаните туку и самостојно да ги објавуваат на лесно-достапен начин (активна транспарентност).

Одговорот лежи во македонското законодавство кое ги следи меѓународните трендови и иницијативи.

Основен пропис со кој се регулира и дооперационализира ова уставно-загарантирано право е Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Првиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер е донесен во 2006 година (Сл. весник бр. 13/2006, 86/2008, 6/2010, 42/2014, 148/2015, 55/2016 и 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/2019). Според овој закон работеше Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, која, како што е прикажано во натамошниот текст, беше претходник на Агенцијата. Во 2019 година Собранието на Република Северна Македонија го изгласа новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Сл. весник бр. 101/2019) кој формално започна со примена на 30 ноември 2019 година. Сепак, овој пропис фактички не се применуваше сè до 26 декември 2019 година кога се избраа директорот и заменик директорот на Агенцијата; поточно додека не се спроведе трансформацијата на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер во Агенцијата (што беше врзано со именувањето на директор и заменик директор од страна на Собранието).

Причината за донесување на нов Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер ја наоѓаме во предлогот на закон доставен до Собранието каде беше наведено:

„[и]ако во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се вградени основни принципи на кои се темели правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, постои нецелосна и недоследна примена на Законот, ограничена транспарентноста на

---

<sup>4</sup>Види: Bellver A., Kaufmann D. (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Adaptations*, World Bank Policy Research Working Paper, достапен на: [https://www.google.com/search?q=Transparenting+Transparency%3A+Initial&rlz=1C1GGRV\\_enMK758MK758&oq=Transparenting+Transparency%3A+Initial&aqs=chrome..69i57.822j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Transparenting+Transparency%3A+Initial&rlz=1C1GGRV_enMK758MK758&oq=Transparenting+Transparency%3A+Initial&aqs=chrome..69i57.822j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)(последен пристап на 08.04.2020).

институциите и нецелосно остварување на правото на физичките и правните лица за пристап до информации од јавен карактер [...]“<sup>5</sup>

Според одредбите на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, соодветното право треба да се толкува многу пошироко од обврска на јавните органи да доставуваат податоци до граѓаните – тогаш кога тие ќе бидат од нив побарани. Така, правото на слободен пристап до информации од јавен карактер опфаќа:

- обврска на јавните органи редовно да објавуваат бројни информации и документи на своите веб-страници;
- обврска на јавните органи активно да ги помагаат странките, односно да го олеснуваат нивниот пристап до посакуваната информација;
- забрана за наплаќање на трошоци за пристап до информации, со исклучок на материјалните трошоци за достава на препис, фотокопија или електронски запис на дадена информација;
- обврска за спроведување на тест за штетност во случај кога постои сомневање дека даден податок – кој во суштина е јавен – може да наштети на личните податоци или други заштитени интереси (класифицирана информација и слично, согласно член 6 став 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер). Во таков случај органот кој одлучува по барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер е должен да изврши своевидно вагање помеѓу заштитениот интерес (заштита на личниот податок, на класифицираната информација и слично) и јавниот интерес. Јавниот интерес, исто така, е дефиниран во законските одредби.

Практично речено, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2019 година го прифаќа поширокиот пристап во поглед на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, односно согласно неговите одредби јавните органи во Република Северна Македонија имаат обврска не само за пасивна транспарентност туку и за активна. Одредбите од законот ќе бидат предмет на обработка во натамошниот текст, кога ќе се говори и подетално за улогата на Агенцијата.

## **2. Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер – историски развој и улога**

Една од суштествените новини во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2019 година (во натамошниот текст се користи и акроним: ЗСПИЈК), во поглед на неговиот претходник од 2006 година, е трансформирањето на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен

---

<sup>5</sup>Види: <https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2020/01/Strategija-za-transparentnost-MK.pdf> (последен пристап на 08.04.2020), стр. 20.

карактер во инокосен орган (во натамошниот текст: - Комисијата) – Агенцијата. Поинаку речено, Агенцијата, како орган, е сукцесор на Комисијата. Ваквата трансформација се изврши согласно членот 43, ст. 2 и ст. 3 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2019 година, а врз основа на Одлуката на Собранието на Република Северна Македонија за именување на директор и заменик директор на Агенцијата (Сл. весник бр. 271/2019).

Агенцијата ги презеде сите вработени од - КЗПСИЈК, како и предметите, архивата, материјалните, техничките, просторните и другите средства со кои таа располагаше. Имајќи го тоа предвид, во рамките на оваа функционална анализа ќе биде направен, во повеќе наврати, осврт и на работењето на - КЗПСИЈК. Тоа е нужно поради фактот што голем дел од предизвиците на Агенцијата потекнуваат од нејзиниот претходник.

### Приказ бр. 1 – Историски развој



Улогата на Агенцијата произлегува од одредбите на ЗСПИЈК. Во членот 30, имено, се предвидуваат нејзините надлежности.

### Рамка бр. 2 – Член 30 (надлежности на Агенцијата) од ЗСПИЈК

Агенцијата ги врши следниве работи:

- 1) води управна постапка и одлучува по жалби против решението со кое имателот на информацијата го одбил или отфрлил барањето за пристап до информации на барателите,
- 2) се грижи за спроведување на одредбите од овој закон,
- 3) подготвува и објавува листа на иматели на информации,
- 4) дава мислења по предлози на закони со кои се уредува слободен пристап до информации,
- 5) развива политики и дава насоки во врска со остварување на правото на слободен пристап до информациите,

- 6) води прекршочна постапка преку Прекршочна комисија која одлучува по прекршок во согласност со закон,
- 7) презема активности на планот на едукацијата на имателите на информации за правото на слободен пристап до информациите со кои тие располагаат,
- 8) соработува со имателите на информации во однос на остварувањето на правото на пристап до информации,
- 9) подготвува годишен извештај за својата работа и го доставува до Собранието на Република Македонија,
- 10) извршува работи на меѓународна соработка поврзани со извршувањето на меѓународните обврски на Република Македонија, учество во спроведувањето на проекти на меѓународните организации и соработува со органите на другите земји и институции од областа на слободниот пристап до информации од јавен карактер,
- 11) врши промоција на правото на слободен пристап на информации од јавен карактер и
- 12) врши и други работи утврдени со овој и друг закон.

Секоја од овие надлежности ќе биде детално образложена во натамошниот текст. Во оваа прилика, за подобро разбирање на улогата на Агенцијата, сите нив ќе ги поделиме во неколку функции.

### *Рамка бр. 3 – Функции на Агенцијата*

- Развој на политики за транспарентност и подобрување на законодавството
  - Член 30, ст. 1, ал. 2, 4, 5 и 10
- Водење сметка за опфатот на ЗСПИЈК
  - Член 30, ст. 1, ал.
- Образование и -подигнување на јавната свест за правото на слободен пристап до информации од јавен карактер
  - Член 30, ст. 1, ал. 7, 8 и 11
- Водење на посебни управни (меѓу кои и прекршочни постапки)
  - Член 30, ст. 1, ал. 1 и 6

Идејата зад поделбата на сите надлежности на Агенцијата во повеќе функции е да се прикаже дека таа не само што треба да ги мониторира јавните органи (кои ги опфаќа во својата листа на иматели од јавен карактер за што ќе стане збор во следната глава) во поглед на тоа дали тие го почитуваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер туку и да спроведува едукативни и други активности во насока на зголемување на транспарентноста на власта (опфаќајќи ја законодавната, извршната и судската) во државата воопшто. Всушност, Агенцијата ја има и клучната улога во - подигнувањето на свеста кај граѓаните – за нивното право на пристап до информации *vis-à-vis* обврската за транспарентно работење на институциите. Тоа нужно се зема предвид при оцената на функционалноста на Агенцијата; имено, таа

може да се цени како ефективна и ефикасна само доколку може успешно да ги извршува сите нејзини функции.

### **III. ПРАВНА РАМКА ОД ЗНАЧЕЊЕ ЗА РАБОТЕЊЕТО НА АГЕНЦИЈАТА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР**

#### **1. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер**

Како што веќе беше наведено, основниот пропис со кој се регулира правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, па оттаму и работата на Агенцијата, е Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2019 година. Целта на овој закон е да се дооперационализира одредбата од членот 16 став 3 на Уставот. Со цел да се избегне повторување со претходниот текст, во продолжение ќе биде направен единствено осврт на суштествените надлежности на Агенцијата. Притоа, редоследот ќе биде изменет од оној во ЗСПИЈК со цел да се постигне подобро разбирање на одредбите.

1.1. Надлежности кои произлегуваат од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер

##### *1.1.1 Утврдување на листата на иматели на информации*

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер со своите одредби ги обврзува сите оние кои потпаѓаат под поимот „имател на информација“. Во досегашниот текст, во повеќе наврати беше напоменато дека како имател на информација во суштина се јавуваат сите јавни органи. Тоа се должи на дефиницијата содржана во членот 3 став 1 алинеа 1 од ЗСПИЈК.

##### *Рамка бр. 4 – Законска дефиниција на имател на информации*

|  |
|--|
| „иматели на информации“ се органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања утврдени со закон и дејности од јавен интерес и политичките партии во делот на приходите и расходите [...] |
|--|

Евидентно е дека законската дефиниција на имател на информација е мошне широка, односно таа ги опфаќа, практично кажано, сите јавни органи, но и приватните субјекти кои вршат јавни овластувања. Законот за пристап до информации од јавен карактер, всушност, оди до таму што под поимот „имател на информации“ експлицитно ги предвидува и политичките партии во делот на приходите и расходите.

Сепак, ширината на ваквата законска дефиниција може да доведе до дилема во практиката, односно до недоумици дали даден субјект е или не е имател на информација. Се разбира, тоа би било мошне сериозен предизвик како за јавните

органи и институциите, така и за граѓаните (кои не секогаш би можеле да предвидат точно кој субјект е имател на информации, па следствено од него да бараат некаков податок врз основа на одредбите од ЗСПИЈК).

Токму затоа една од надлежностите на Агенцијата е да ја подготвува и објавува (на својата веб-страница) Листата на иматели на информации од јавен карактер (член 5, ст. 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер).

Иако ваквата надлежност на Агенцијата може да се чини како споредна, односно како законска обврска од техничка природа, треба да се земе предвид дека станува збор за една од нејзините суштествените задачи. Причината за тоа лежи во фактот што уписот на даден субјект во листата на иматели на информации ќе значи и негово подпаѓање под режимот на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Обратно, фактот што даден субјект изостанал од листата на иматели на информации од јавен карактер може да биде причина за негово непостапување согласно ЗСПИЈК. Со други зборови, уписот на даден субјект во листата на иматели *de facto* има конститутивен карактер за него – од тој момент тој субјект е должен да постапува согласно одредбите на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Листата на иматели на информации е предмет на постојано ажурирање од страна на Агенцијата и доколку одреден правен субјект од одредени причини во дадениот момент не е запишан во Листата, не значи дека не подлежи на одредбите на Законот.

Агенцијата ја подготвува листата на иматели на информации врз основа на ЗСПИЈК. Притоа, очигледно е, од законската дефиниција, дека Агенцијата во листата на иматели ќе ги вклучи министерствата, органите во нивен состав, другите органи на државната управа, самостојните државни органи, судовите и слично. Дилемите ќе се јават кога ќе се постави прашањето кои сè приватни субјекти кои вршат јавни овластувања ќе станат дел од листата. Од една страна е несомнено јасно дека во листата на иматели на информации ќе бидат вметнати акционерските друштва, кои се во целост под државна сопственост. Од друга страна, можат да се јават недоумици дали како иматели на информации треба да се јават и трговски друштва како што се:

- Македонски Телеком АД Скопје – акционерско друштво во кое Владата на Република Северна Македонија поседува 34.8% од акциите и кое врши дејности од областа на телекомуникациите (кои несомнено се дел од јавните дејности, односно дејностите од јавен интерес);
- Друштвото за дистрибуција на топлинска енергија „Дистрибуција на топлина БАЛКАН ЕНЕРѢИ ДООЕЛ“ Скопје – друштво со ограничена одговорност кое поседува лиценци за вршење на енергетска дејност-дистрибуција на топлинска енергија на подрачјето на градот Скопје, односно во делови од општините Аеродром, Гази Баба, Кисела Вода, Центар, Карпош и Чаир. Ваквата дејност без сомнение е дејност од јавен интерес;

Овие две друштва се наведуваат како пример имајќи предвид дека тие не се вклучени во листата на иматели на информации која е достапна на веб-страницата на

Агенцијата во моментот на изготвување на оваа функционална анализа, но постојат и други примери.

Во таа насока, Агенцијата треба да прифати што поширок пристап во духот на ЗСПИЈК и во листата на иматели на информации да ги вклучи сите субјекти – јавните органи, односно органите на државната власт, јавните и приватните установи (бидејќи установите вршат јавни служби), акционерските друштва и другите приватни субјекти кои се во сопственост на државата, но и сите други субјекти кои вршат дејност од јавен интерес.

### *1.1.2. Одлучување по жалби за остварување на правото на слободен пристап до информации*

Согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, секој имател на информации од јавен карактер е должен, во посебна управа постапка (*lex specialis*), да постапува по барања за пристап до информации од јавен карактер.

Во таа насока, постапката за пристап до информации од јавен карактер се одвива на начинот прикажан во продолжение.

#### *Приказ бр. 2 - Постапка за пристап до информации од јавен карактер по усно барање*

Ако физичкото или правното лице усно го истакнал своето барање за пристап до информации од јавен карактер



Имателот на информации е должен на барателот веднаш да му овозможи да се запознае со информацијата (на начин што ќе му овозможи соодветно запознавање со нејзината содржина)



Доколку имателот не е во можност да му овозможи на барателот веднаш да се запознае со информацијата што ја бара, тој е должен **најдоцна во рок од пет дена** да му овозможи запознавање по пат на увид односно да му обезбеди препис, фотокопија или електронски запис. Исто така, доколку имателот не располага со информацијата, го упатува барателот до вистинскиот имател на информацијата.

#### **Алтернативно**

Доколку Имателот на информации не може веднаш да одговори, по Барањето се постапува како по писмено барање и Имателот на информацијата должен е да донесе

решение со кое позитивно или негативно одговара на барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер и го доставува до барателот.

Решение се носи и во случајот кога имателот ќе ја достави бараната информација, но имателот има некаков приговор по повод информацијата или начинот на кој се овозможило запознавање со неа.



Барателот има право на жалба против решението до Агенцијата во рок од 15 дена од приемот на Решението



Агенцијата решава по жалбата во рок од 15 дена од денот на приемот на жалбата. Доколку Агенцијата не донесе решение во втор степен во рокот од 15 дена, а тоа не го стори ниту во рок од седум дена од повтореното барање (за донесување на решение по повод жалбата), барателот може да поведе управен спор

Согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, барањата за пристап можат да се поднесуваат и во писмена, односно електронска форма. Постапката за пристап во тој случај се одвива на начинот што е прикажан.

*Приказ бр. 3 - Постапка за пристап до информации од јавен карактер по писмено / електронско барање*

Физичкото или правното лице има право да поднесе писмено или електронско барање за пристап до информации од јавен карактер. Барањето се поднесува на образец пропишан од Агенцијата или во друга форма.



Ако барањето не е потполно, имателот бара негово дополнување во рок од три дена. Ако не се постапи по барањето за дополнување, односно барањето и по дополнувањето не ги содржи сите неопходни елементи, имателот на информацијата донесува решение за отфрлање на барањето.



Барателот има право на жалба против решението со кое се отфрла барањето во рок од 15 дена од неговото доставување. По жалбата постапува Агенцијата.



## Алтернативно

Имателот на информацијата во рок од 20 дена одговара на барањето, донесувајќи позитивно или негативно решение (со можност да се дозволи делумен пристап). Овој рок може да се продолжи до 30 дена во случај да е тоа неопходно за да се даде информацијата поради обемност на истата и сл. Доколку барањето е одбиено или пак е дозволен делумен пристап, барателот има право на жалба до Агенцијата, во рок од 15 дена од денот на приемот на решението.



Барателот има право на жалба против решението до Агенцијата во рок од 15 дена од приемот на истото



Агенцијата решава по жалбата во рок од 15 дена од денот на приемот на жалбата. Имателот на информациите е должен да го спроведе второстепеното решение на Агенцијата во рок од 15 дена и за тоа да ја извести Агенцијата. Доколку, пак, Агенцијата не донесе решение во втор степен во рокот од 15 дена, а тоа не го сториниту во рок од седум дена од повтореното барање (за донесување на решение по повод жалбата), барателот може да поведе управен спор

Согласно наведеното, одлучувањето по жалбите од страна на Агенцијата претставува една од нејзините основни функции. Притоа вработените во Агенцијата е потребно екстензивно да ги познаваат не само на процесните одредби од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер туку и одредбите од Законот за општата управна постапка објавен во Сл. весник на Република Македонија бр. 124/2015 (чии одредби се применуваат на сите прашања кои не се поинаку уредени со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер). За илустрација ќе понудиме една хипотетичка ситуација:

- Физичко лице поднесува писмено барање за пристап до информации од јавен карактер до Министерството за внатрешни работи. Министерството го одбива пристапот. Иако побараната информација навистина може да наштети на личните податоци, а Министерството за внатрешни работи спровело тест за штетност, во решението за одбивање не е содржано образложение. Агенцијата, во таков случај, треба согласно одредбите од членот 88 став 4 од Законот за општата управна постапка, да го поништи првостепеното решение поради формален недостаток – непостоење на образложение.

Дополнително, земајќи ја предвид обврската на имателите на информации да ја известат Агенцијата за постапувањето по нејзините второстепени решенија (кога таа одлучила по жалба), во Агенцијата би било корисно воведувањето на евиденција на

вакви известувања, со што би се водело сметка за тоа кој од имателите на информации постапил по решенијата на Агенцијата донесени во втор степен (и напатствијата во нив), а кој не – по што ќе прибегне кон прекршочни овластувања.

### 1.1.3. Прекршочни овластувања на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер

Согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2019 година, Агенцијата се здобива со прекршочни овластувања, односно должност да води прекршочни постапки против имателите на информации. Вакво овластување не постоеше за претходникот на Агенцијата, односно КЗПСИЈК не водеше прекршочни постапки не изрекуваше прекршочни санкции. Следствено, евидентно е дека оваа надлежност на Агенцијата може да биде предизвик во нејзиното работење во претстојниот период.

Во ЗСПИЈК се содржани неколку прекршочни одредби, во членовите 38 и 39. Тие одредби ги наведуваме во продолжение.

Табела бр. 1 – Прекршочни дела предвидени во ЗСПИЈК

| Прекршок   | Член од ЗСПИЈК | Глоба       |
|--|----------------|-------------|
| <p>Функционерот или раководното лице кај имателот на информацијата не определил службено лице за посредување при правото на слободен пристап до информации од јавен карактер и не обезбеди информирање на јавноста за службеното лице.</p> <p>Следствено, можни се две алтернативи: (*) имателот на информации нема лице за посредување со информации; (*) определено е лице за посредување со информации, но не е објавен податок за тоа.</p>   | 38             | 500<br>евра |
| <p>Службеното лице за посредување со информации кај имателот на информации:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ постапува спротивно на членот 6, ст. 3 од ЗСПИЈК, односно одбива пристап до информации од јавен карактер без да се спроведе тест за штетност;</li> <li>➤ редовно не ја води и ажурира листата на информации со кои располага и не ја објави на соодветен начин, согласно членот 9 на ЗСПИЈК <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Дилема: зошто во прекршочната одредба не е споменат членот 10 од ЗСПИЈК, имаќи предвид дека таму се утврдува кои информации имателот треба да ги постави на својата веб-страница;</li> </ul> </li> </ul> | 39             | 250<br>евра |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ не укажува помош при барањето на информациите во согласност со членот 11 од ЗСПИЈК;</li> <li>➤ побара образложение од барателот на информацијата спротивно на членот 16, ст. 5 од ЗСПИЈК;</li> <li>➤ во предвидениот рок од 20 дена, односно 30 дена, неосновано не овозможи пристап до информацијата;</li> <li>➤ не води евиденција согласно членот 8, ст. 3 и членот 36, ст. 2 (во кои се утврдува каква евиденција треба да води лицето, односно што треба да содржи годишниот извештај кој имателот го доставува до Агенцијата);</li> <li>➤ наплати пристап до бараната информација спротивно на членот 10, ст. 3 од ЗСПИЈК <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Членот 10 има само два става, а обврската да се овозможи бесплатен пристап е стипулирана во вториот од нив;</li> </ul> </li> <li>➤ нема да го спроведе решението на Агенцијата во рок од 15 дена од неговиот прием согласно со членот 27, ст. 4 (станува збор за ситуацијата во која Агенцијата одлучила по жалба во втор степен и му наложила на имателот да ја достави информацијата чие давање еднаш било одбиено);</li> <li>➤ нема да подготви годишен извештај и нема да го достави до Агенцијата.</li> </ul> |  |  |
|--|--|--|

За овие прекршоци постапката ја води и прекршочни санкции изрекува Прекршочна комисија во рамки на Агенцијата. ЗСПИЈК не предвидува одредби за составот на оваа комисијата, така што по тој повод се применуваат одредбите од Законот за прекршоците (Сл. весник бр. 96/2019) каде во членот 55 став 2 се предвидува дека членовите на прекршочната комисија во рамки на прекршочниот орган (во случајов: Агенцијата) се овластени службени лица со соодветен степен и стручна подготовка, од кои барем едно лице е дипломиран правник со положен правосуден испит.

Членовите на прекршочната комисија во рамки на Агенцијата имаат сериозен предизвик на познавање, на одредбите од Законот за прекршоците. Ова особено се истакнува имајќи ја во предвид сложеноста на доказната постапка. За илустрација повторно се понудени хипотетички примери:

- Барателот на информации поднел пријава до Агенцијата во која тврди дека е сторен прекршокот од членот 39 став 1 алинеа 3 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер кој се состои во неукажување на помош на барателот на информации. Службеното лице за посредување со информации кај органот, пак, го изнесува своето тврдење дека во целост постапило согласно членот 11 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, односно дека помош била укажана на барателот. Се поставува прашање како ќе се докаже дали навистина службеното лице кај имателот на информации

навистина му укажало помош на барателот, односно кои доказни средства ќе се земат предвид. Во таа насока, евидентна е потребата од познавање на одредбите од Законот за прекршоци.

- Барателот на информација кој усно се обратил до имателот, подоцна поднесува прекршочна пријава до Агенцијата во која изнесува тврдење дека службеното лице за посредување со информации од него побарало образложение на барањето спротивно на ЗСПИЈК. Не постои посебна потреба да се истакне дека докажувањето на овој прекршок е исклучително тешко – особено ако станува збор за усна комуникација помеѓу барателот и овластеното лице за посредување со информации кај имателот на информации.

#### *1.1.4. Контрола врз примената на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер*

Како што веќе беше и прикажано во претходните напомени, во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е содржана една релативно генеричка и широка одредба според која Агенцијата се грижи за неговото спроведување. Конструкцијата на оваа одредба може да доведе до дилема во врска со нејзиното значење – дали таа има некаква практична импликација или пак станува збор само за општа одредница? Што точно би подразбирало грижењето за спроведувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер?

Оттаму, оваа одредба се толкува во корелација со наведените функции на Агенцијата, особено земајќи ја предвид нејзината дидактичка и едукативна улога. Во продолжение ќе истакнеме неисцрпна листа на примери какви активности би можеле да се спроведат со цел исполнување на оваа улога од ЗСПИЈК:

Прво, Агенцијата би можела редовно да ја информира Владата на Република Северна Македонија колку органите кои одговараат пред неа постапуваат согласно одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, односно на редовно ниво до неа да доставува статистички податоци:

- колку барања за пристап дадени органи – иматели на информации примиле;
- во колку случаи биле поднесени жалби до Агенцијата;
- кои се најчестите причини за жалбите;
- кои се просечните рокови за постапување по второстепените решенија на Агенцијата;
- други податоци.

Со тоа Агенцијата би воспоставила партнерски однос со Владата на Република Северна Македонија (особено министерот без ресор задолжен за комуникации, отчетност и транспарентност, Генералниот секретаријат – каде согласно Стратегијата за транспарентност на Владата<sup>6</sup> се предвидува и постоење нова организациска единица

---

<sup>6</sup> Види: [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija\\_za\\_transparentnost\\_mk.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_za_transparentnost_mk.pdf) (последен пристап: 14.04.2020), стр. 18.

задолжена да ја следи транспарентноста на органите кои одговараат пред Владата, како и Министерството за информатичко општество и администрација во делот на спроведувањето на Стратегијата за отворени податоци и соодветната законска регулатива) и би ја информирала за работењето на органите кои одговараат пред неа. Доколку, на пример, од редовните информации кои Агенцијата ги доставува до неа, Владата на Република Северна Македонија забележи дека дадени органи постојано практикуваат молчење на администрацијата или пак неосновано одбиваат барања за пристап, таа би можела да го повика функционерот / раководното лице на тој орган / во крајна линија и овластеното лице за посредување со информации на одговорност.

Второ, Агенцијата би можела да преземе и активности *vis-à-vis* граѓаните, односно да ги информира нив за правото да се биде информиран за работата на имателите на информациите. Тоа подразбира изработка на информативни материјали како што се брошури, инфографици, во дел дури и промотивни видеа со кои Агенцијата ќе објаснува што точно граѓаните можат да очекуваат од институциите во поглед на слободниот пристап до информации од јавен карактер. Тука особено треба да се посвети внимание на активната транспарентност, поточно членот 10 став 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Агенцијата, дополнително, би може да спроведува едукативни напори (информативни обуки) и кај најмладите – учениците во средните училишта и студентите во високо-образовните установи – со цел да ја поттикне нивната информираност.

Трето, Агенцијата може да изработи, во соработка со академската јавност и здруженијата на граѓани, коментар на новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер кој ќе се објави на нејзината веб-страница, ќе се промовира преку каналите на невладиниот сектор, но и ќе се достави до Владата на Република Северна Македонија (особено министерот без ресор задолжен за комуникации, отчетност и транспарентност и Генералниот секретаријат – каде, како што беше наведено, согласно Стратегијата за транспарентност на Владата<sup>7</sup> се предвидува и постоење нова организациска единица задолжена да ја следи транспарентноста на органите кои одговараат пред Владата) и Министерството за информатичко општество и администрација.

Четврто, клучната улога во спроведувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ја имаат не самите функционери и раководни лица кај имателите на информации туку службените лица за посредување со информации. Во таа насока, имено, Агенцијата може да подготви програма за обука на службените лица за посредување со информации и според неа овозможи зголемување на познавањата на ЗСПИЈК и негова доследна примена. Тука особено треба да се земе предвид дека кај имателите на информации најчесто не постои лице кое ги извршува исклучиво работите поврзани со слободниот пристап до информации од јавен карактер; напротив, службените лица за посредување со информации се најчесто административни службеници кои се вработени како соработници за правни работи, технички секретари и слично. Оттаму, не може да се очекува дека примарен интерес на

---

<sup>7</sup> Види: [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija\\_za\\_transparentnost\\_mk.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_za_transparentnost_mk.pdf) (последен пристап: 14.04.2020), стр. 18.

овие административни службеници ќе биде следењето на новините во областа на пристапот до информации од јавен карактер.

Петто, Агенцијата може на својата веб-страница да објави рубрика насловена „Најчесто поставувани прашања“. Во неа може да се објавуваат прашањата кои до Агенцијата биле поставувани од страна на имателите на информации, но и заинтересираните физички и правни лица кои се јавиле или имаат намера да се јават во својство на баратели на информации. Како би изгледала таа рубрика прикажуваме во рамката во продолжение.

*Рамка бр. 5 – Пример за „најчесто поставувано прашање“ од страна на овластени службени лица за посредување со информации кај имателите на информации*

**Прашање:**

Истиот барател на информации до мојот работодавач поднесува барање за пристап до информации иако документот кој го бара му беше доставен пред само неколку дена. Како да постапам?

**Одговор од Агенцијата:**

Според членот 23 Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, можете да го известите барателот дека по тоа барање веќе е одговорено позитивно во претходните три месеци, поради што го упатувате на документите кои веќе се доставени. Имено, имателот на информации не е должен повторно да ги доставува податоците кои веќе ги доставил до дадено лице – на негово барање – во последните три месеци.

Преземајќи вакви напори Агенцијата би довела до значително подобрување во работата на јавните органи кои се иматели на информации, но и до зголемување на нивото на транспарентност во Република Северна Македонија воопшто.

Дополнително, се очекува дека еден од суштествените поими за кои Агенцијата ќе треба да ги едуцира и граѓаните, но особено имателите на информациите е тестот на штетност. На ова прашање ќе се осврнеме во следната потточка.

*1.1.5. Поими и одредби од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер кои предизвикуваат или можат да предизвикаат потешкотии при спроведувањето на надлежностите на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер*

Првиот поим кој може да предизвика потешкотии во практиката претставува тестот на штетност. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер него го дефинира во членот 3 став 1 алинеа 6:

*Рамка бр. 6 – Законска дефиниција на тестот на штетност*

„тест на штетност“ е задолжителна постапка која ја спроведува имателот на информацијата, пред да го одбие пристапот согласно со членот 6 став 1 од овој закон [забелешка од авторот: одбивање на пристап до информации поради фактот што (\*) информацијата е класифицирана, (\*) станува збор за личен податок чие откривање би значело повреда на личен податок, (\*) станува збор за информација би значело повреда на доверливоста на даночната постапка; (\*) станува збор за информација стекната или составена за истрага, кривична или прекршочна постапка, за спроведување на управна и на граѓанска постапка, а чие предавање би имало штетни последици за постапката или (\*) информација која ги загрозува правата од индустриска или интелектуална сопственост], а со која ги проверува последиците врз интересот кој се заштитува, односно јавниот интерес што би се постигнал со објавување на информацијата.

Несомнено е дека тестот на штетност ќе доведе до чести дилеми во практиката, особено кај имателите на информации, а со тоа ќе ја афектира и работата на Агенцијата. Имено, службените лица за посредување со информации ќе треба да спроведуваат тест со кој ќе утврдат дали давањето на дадена информација повеќе би го наштетила законски-заштитениот интерес или пак би била корисна од аспект на јавниот интерес. Тоа ќе биде вистински предизвик за нив со оглед на фактот дека, како што веќе беше напоменато, службените лица за посредување со информации од јавен карактер кај имателите на информации најчесто се административни службеници или други лица чија примарна задача е друга – тие се вработени како правници, технички секретари и слично.

*Приказ бр. 4 – Тест на штетност (сликовит приказ)*



Во таа насока, Агенцијата треба во што покус рок да преземе активности насочени кон подготовка на упатство за спроведување на тестот на штетност кое ќе се достави до сите иматели на информации. Упатството треба да биде јасно и прецизно, односно на едноставен и разбирлив начин да објасни што тестот на штетност точно претставува. Агенцијата ваквото упатство треба да го изготви во соработка со другите самостојни државни органи како што се, во најмала рака, Дирекцијата за заштита на лични податоци и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации. Со тоа ќе

бидат опфатени и други законски поими кои се тесно поврзани со него како што се оние на:

- личен податок;
- **јавен интерес;**
- класифицирана информација
- интерес кој се заштитува (или заштитен интерес) и
- други.

Причината зошто поимот на „јавен интерес“ е нагласен е тоа што, за разлика од личните податоци и класифицираните информации (кои се релативно прецизно дефинирани во законите), тој исто така може да доведе до потешкотии при спроведувањето на ЗСПИЈК и тестот на штетност.

Со други зборови, поимот на јавен интерес е вториот поим кој може да претставува предизвик во практиката, односно поим кој е во тесна корелација со тестот на штетност. Имено, ако тестот на штетност го дефинираме, наједноставно, како одмерување (вагање) помеѓу заштитениот интерес (заштитата на личниот податок, заштитата на класифицираната информација и слично) и јавниот интерес, тогаш очигледна е потребата од оформување на целосна и точна слика што јавниот интерес би претставувал.

Јавниот интерес е дефиниран во членот 3 став 1 алинеа 7 од ЗСПИЈК. Дефиницијата ја поместуваме во продолжение.

*Рамка бр. 7 – Законска дефиниција на јавниот интерес*

„јавен интерес“ во остварувањето на правото на пристап до информации подразбира, **но не се ограничува**, на интерес за информации, со чие што објавување, односно остварување пристап:

- 1) ќе се открие злоупотреба на службена положба и коруптивно однесување;
- 2) ќе се открие противправно стекнување или трошење на буџетски средства;
- 3) ќе се открие потенцијален судир на интереси;
- 4) ќе се спречат и откријат сериозни закани по здравјето и животот на луѓето;
- 5) ќе се спречи и открие загрозување на животната средина;
- 6) ќе се помогне да се разбере прашањето за кое се креира јавна политика или се води парламентарна дебата и
- 7) ќе се овозможи еднаков третман на секој граѓанин пред законите.

Според тоа, имателите на информации ќе треба, во секој случај кога ќе се појави дилема дали информацијата треба да се даде на барателот или не (поради тоа што нејзиното давање може да наштети на некој интерес различен од јавниот), да процени дали нејзиното давање би имплицирало постигнување на еден од седумте наведени ефекти. Сепак, ЗСПИЈК е уште поширок поради фактот што пред да ги наведе седумте алинеи во ставот 1 на членот 7 утврдува дека јавниот интерес не се протега единствено на тие ситуации (како што се гледа од нагласениот дел во рамката број 7).



Значи, имателите на информации имаат одговорност за спроведување на тестот за штетност, односно оценка на јавниот интерес. Оттука, од суштинска важност е нивното обучување и развивањето на продлабочено познавање поврзано не само со поимот тест на штетност туку и поимот на јавен интерес. За таа намена, на краток може да послужи веќе постоечката домашна<sup>8</sup> и странска литература.<sup>9</sup> На подолг рок, пак, Агенцијата треба да подготви дидактички материјали (водич / практикум) со кои ќе постави општи насоки за спроведување на тестот на штетност и толкување на јавниот интерес во од случај до случај, применливи за сите иматели на информација, но и за нејзините службени лица кои треба да подготвуваат решенија во втор степен.

## 2. Други прописи од значење за работата на Агенцијата

Веќе произлезе дека освен Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, за Агенцијата значајни се и Законот за општата управна постапка од 2015 година и Законот за прекршоците од 2019 година.

Законот за општата управна постапка е значаен за работата на Агенцијата поради фактот што тој се применува за сите процесни прашања со кои таа ќе се соочи, а кои не се поинаку уредени во ЗСПИЈК. Така, Агенцијата би можела да ги применува сите одредби за изведување на докази, оценка на доказните средства, комуникација со странките и слично кога постапува како второстепен орган по жалба. Соодветните одредби се содржани во членовите 104-113 од Законот за општата управна постапка. Дополнително, Агенцијата треба да укажува на фактот дека согласно начелото на делегирање на надлежноста за решавање стипулирано во Законот за општата управна постапка (член 13 во врска со членот 24) кога се изјавува барање за пристап до информации од јавен карактер решение носи, односно пристап дозволува овластеното службено лице за посредување со информации. Притоа, јасно е дека ако барателот ја добил посакуваната информација, тој нема да биде заинтересиран дали по повод неговото барање решение донел функционерот или пак овластеното службено лице. Сепак, имплементацијата на начелото на делегирање на надлежноста на долг рок може да доведе до значително подобрување на практиките на имателите на информации; имено, разумно е да се очекува дека службените лица кај нив би имале помалку аверзија кон доставување на податоци од самите функционери, особено ако од тие податоци можат да произлезат критики за работењето на самиот орган. Тоа, во суштина е и во согласност со членот 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер каде во ставот 3 се наведува дека „[с]лужбеното лице за посредување со информации контактира и *ги дава потребните информации*[...]“. Законот за општата управна постапка е исто така значаен за Агенцијата поради фактот

---

<sup>8</sup> Длабинска анализа на тоа како „јавниот интерес“ се дефинира во македонското законодавство, домашната судска практика, правото на ЕУ и практиката на Европскиот суд за човековите права е понудена во публикацијата: Павловски Д., Медарски Ф. (2017). Определување на поимот „јавен интерес“: анализа и критички осврт на „јавниот интерес“ во македонскиот правно-политички контекст, Фондација отворено општество – Македонија, достапна на: <https://www.fosm.mk/CMS/Files/Documents/ANALIZA-4-MK.pdf> (последен пристап: 14.04.2020).

<sup>9</sup> Пример: [https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the\\_public\\_interest\\_test.pdf](https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the_public_interest_test.pdf) (последен пристап: 14.04.2020).

што во него, исто како и во ЗСПИЈК, се утврдува правото на поведување на управен спор против решенијата кои во втор степен ги донесува Агенцијата.

Законот за прекршоците е значаен, пак, за работењето на прекршочната комисија во рамките на Агенцијата, односно за спроведувањето на нејзините надлежности. Оттаму, сите одредби кои се однесуваат на спроведувањето на прекршочната постапка од страна на прекршочните органи (во случајов: Агенцијата) се релевантни.

Во оваа прилика ќе се истакне една дилема поврзана и со Законот за општата управна постапка и со Законот за прекршоците. Станува збор за ситуацијата во која Агенцијата одлучува во управна постапка од втор степен против решение на имател на информација кое таа веќе го поништила. Со други зборови, сосема е можно Агенцијата еднаш да поништи решение со кое имателот на информации ќе одбие пристап и да го задолжи да ја достави информацијата до барателот, но тој да не постапи согласно напатствијата во второстепеното решение и повторно да донесе решение во прв степен кое е идентично на веќе поништеното. Јасно е дека во таков случај Агенцијата ќе може да поведе прекршочна постапка и да го санкционира овластеното службено лице кое не постапило по напатствијата по нејзиното решение донесено во втор степен согласно членот 39 став 1 алинеа 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Сепак, санкцијата за овластеното службено лице сè уште не ги задоволува интересите на физичкото или правното лице кое се јавува како барател, имајќи предвид дека нему и понатаму не му е доставена информацијата. За тоа да се случи, Агенцијата ќе треба да одлучи мериторно, на што е и обврзана согласно членот 109 став 11 од Законот за општата управна постапка, на начин што ќе го задолжи имателот на информации да му ја достави информацијата на барателот. Доколку имателот иако добил решение од Агенцијата со кое се задолжува да ја достави информацијата, тоа не го стори, а жалителот повторно вложи жалба до Агенцијата, таа ќе може и по втор пат за истиот предмет да изрече прекршочна мерка, бидејќи станува збор за непостапување по нејзино ново решение (нов прекршок).

### **3. Препораки кои произлегуваат од надлежностите на Агенцијата, односно од правната рамка**

Од изложените надлежности на Агенцијата, односно одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за општата управна постапка и Законот за прекршоците, можат да се сумираат неколку препораки за Агенцијата:

- Препорака бр. 1: Спроведување, во најскоро време што е можно, на обуки за вработените во Агенцијата кои се членови на прекршочната комисија. Дополнително, потребно е да постои можност за размена на искуства со користење на меѓународната практика развиена од страна на ваков вид на органи во регионот и пошироко. Размената на искуства се однесува на Агенцијата во целина, не само на прекршочната комисија.

- Препорака бр. 2: Агенцијата да изгради партнерски однос со Владата (најнапред со министерот без ресор задолжен за комуникации, отчетност и транспарентност, но и со новата организациона единица во Генералниот секретаријат) која исто така има сериозно влијание во постапувањето на имателите на информации кои одговараат пред неа (министерствата, органите во нивен состав, самостојните органи на државната управа чии директори таа ги именува, самостојните државни органи чии директори таа ги именува, јавните претпријатија и акционерските друштва чиј основач е Владата или каде Владата е доминантен сопственик). Очекувано е дека Владата ќе пројави желба за изградба на партнерски однос со Агенцијата имајќи предвид дека тоа е и една од нејзините стратешки определби согласно Стратегијата за транспарентност усвоена во месец ноември 2019 година.<sup>10</sup>
- Препорака бр. 3: Агенцијата треба да презема бројни активности, на страна од одлучувањето во втор степен управна постапка и поведувањето на прекршочните постапки, кои подразбираат едукација и подигање на свеста на имателите на информации и граѓаните за правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер.
- Препорака бр. 4: Агенцијата треба што е можно поскоро да подготви упатство за спроведување на тестот за штетност во соработка со академската фела, но и здруженијата на граѓаните и фондациите. Во подготовката треба да учествуваат и Дирекцијата за заштита на лични податоци и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации. Агенцијата исто така треба да подготви дидактички материјали (водичи / практикуми) на поимот „јавен интерес“, што е тесно поврзано со тестот на штетност, со кои на службените лица ќе им бидат дадени општи насоки како да го оценат јавниот интерес во секој поединечен случај.

---

<sup>10</sup>Види: <https://vlada.mk/nacionalni-strategii> (последен пристап на 09.04.2020).

## **IV. АГЕНЦИЈАТА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР НИЗ ПРИЗМАТА НА КЛУЧНИ СТАНДАРДИ И ПАРАМЕТРИ**

### **1. Независност и непристрасност на Агенцијата**

#### **1.1. Општи напомени за статусот и положбата на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап на информациите од јавен карактер и односот со другите државни органи**

Слободниот пристап кон информациите претставува уставна гаранција утврдена во член 16 став 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

Понатаму, оваа уставна гаранција е операционализирана со посебен Закон за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер објавен во Сл. весник на РСМ бр. 101/2019 година. Целта на ЗСПИЈК е утврдена во вториот член и се состои во обезбедување јавност и отвореност во работењето на имателите на информации и овозможување на физичките и правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Истата одредба предвидува должност за имателите на информации за својата работа да овозможат информираност на јавноста. Грижата за спроведување на одредбите од ЗСПИЈК претставува изрична надлежност на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (член 30 став 1 алинеја 2).

Ваквата надлежност претставува значаен, сериозен и обемен збир на права и обврски за органот на кого законодавецот му ја доверил надлежноста. Токму затоа, законодавецот утврдувајќи го статусот на тој орган – АСПИЈК, го дефинирал како **самостоен и независен државен орган**, кој работи и донесува одлуки во согласност со надлежностите на ЗСПИЈК (член 29 став 1).

Независноста и самостојноста на државните органи најчесто се ценат од три аспекти: стварна независност, индивидуална независност и процесна независност или самостојност.

Стварната независност значи дека државниот орган во вршењето на својата надлежност треба да го почитува законот без никакви странични влијанија од било кој орган. Агенцијата треба да работи врз основа на законот, а сите други органи, првенствено извршната власт, не смее да влијае врз спроведувањето на надлежностите.

Индивидуалната независност се согледува преку начинот и критериумите за избор и разрешување на носителите на функции во независните државни органи. За вистинска независност, потребно е да постојат законски утврдени критериуми за нивниот избор кои се базираат на стручност и професионалност, како и законски утврдени основи базирани врз објективност за предвремено разрешување на функционерите само во случаи кога таквата одговорност ќе биде докажана низ објективна и транспарентна постапка од страна на телото кое го извршило изборот. Кај оценката на индивидуалната независност уште влегуваат и законските одредби за иземање на одговорното или службеното лице при одлучување во конкретни предмети.

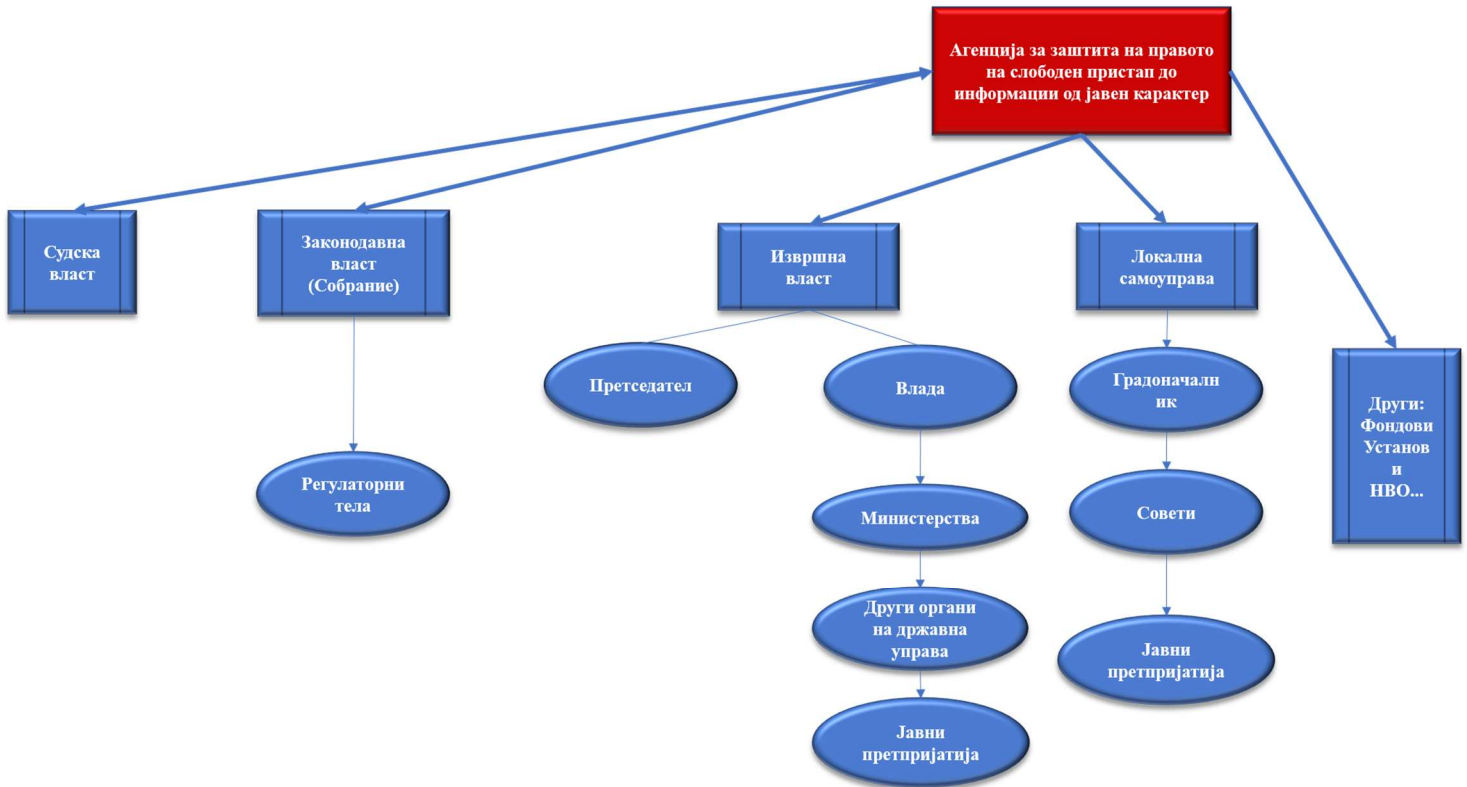
Процесната независност претпоставува постоење на законски утврдена постапка на државниот орган за одлучување, задолжително образложение на секоја од донесените одлуки, објавување на одлуките и нивна достапност до јавноста како и судска контрола на законитоста на донесените одлуки.

На крајот, покрај исполнувањето на формалните критериуми за независност, важен е и впечатокот што државниот орган го остава за независноста и самостојноста во својата работа. Притоа не е важен ставот на странката за чие барање или обврска се одлучува, туку е важно отсуството на страв дека при одлучувањето ќе постои пристрасност од страна на државниот орган кој одлучува или негово подлегнување на било какви странични влијанија.

Оваа функционална анализа тргува од фактот дека АСПИЈК не е единствениот орган во државата задолжена за реализација на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер или генерално кажано, за транспарентноста на државата која е темел на една демократија. Напротив, таа претставува орган надлежен за правната заштита на тоа право, но неговото остварување како и степенот на транспарентност на државата воопшто зависи од тоа во колкав степен се отворени кон јавноста сите јавни органи, кои законодавецот ги нарекува иматели на информации. Тука влегуваат сите органи што ја соочинуваат извршната власт, понатаму и самото Собрание на Република Северна Македонија е имател на информации, судството, но и приватните субјекти на кои им се доверени јавни овластувања, како јавни претпријатија, приватни компании кои вршат јавни овластувања, установи, фондови, здруженија на граѓани на кои со закон им се пренесени јавни овластувања и сл.

Сепак, АСПИЈК има клучно место во системот на органи надлежни да обезбедат транспарентно функционирање на државата, но тоа не значи и нејзина зависност од другите институции и јавни органи. Напротив, од ЗСПИЈК произлегува дека Агенцијата е надлежна да ги контролира и обучува сите иматели на јавни информации и со нив да има воспоставено тесна взаемна соработка. Хиерархиски гледано, взаемниот однос на АСПИЈК со другите јавни органи би изгледал како што е прикажано:

Приказ бр. 5 – Однос на АСПИЈК со другите јавни органи



Имено, како што е илустрирано, иако формирана од Собранието, бидејќи тоа е исто како и сите други јавни органи имател на информации, АСПИЈК има своја надзорна улога и врз него во областа на слободниот пристап до информации од јавен карактер, во смисла на тоа дека таа настапува како второстепен орган и врз неговите акти издадени по барања за слободен пристап. Од друга страна, пак, односот со Собранието е двостран, имајќи предвид дека Собранието ги избира директорот и заменик директорот на Агенцијата, надлежно е за нивно разрешување, како и тоа дека Агенцијата е должна до Собранието како свој основач да поднесува годишни извештаи за работа. Исто така, буџетот на Агенцијата се определува од страна на Собранието, а ЗСПИЈК не содржи одредба за буџетски минимум наменет за Агенцијата од целокупниот државен буџет на годишно ниво. Ваквата буџетска зависност на секој јавен орган, па и на Агенцијата од Собранието доведува до потешкотии во нејзиното функционирање односно во успешното извршување на нејзините бројни надлежности. Иако тоа нужно не значи дека постои тенденциозност за ослабување на позицијата на Агенцијата, треба да биде земено предвид дека тоа е можно, поточно дека на тој начин може да се компромитира и нејзината независност.

Двостран взаемен однос постои и помеѓу Агенцијата и судството, особено имајќи ги предвид управните судови во земјата. Имено, од една страна Агенцијата е второстепен орган кој одлучува по жалби на баратели на информации против актите на судовите во земјата, но од друга страна, нејзините решенија кои ги носи по спроведената жалбена постапка се предмет на управно-судска контрола.

Во однос на сите останати јавни органи, вклучувајќи ја и извршната власт, како и единиците на локалната самоуправа, Агенцијата е надлежна да врши целосна контрола на законитоста на нивните решенија по барањата на странките за слободен пристап до информации од јавен карактер и нејзините одлуки се конечни. Уште повеќе, согласно новиот Закон за управните спорови, имателите како јавни органи немаат право против конечните решенија на Агенцијата да поднесуваат тужба за поведување на управен спор бидејќи во конкретните случаи само барателот како странка во постапката може да се јави во својство на тужител. Одредбите од ЗСПИЈК утврдуваат надлежност за Агенцијата да води и прекршочни постапки против имателите на информации што значи дека се зајакнува нејзината контролна улога во однос на сите овие органи. Сепак, покрај контролата на законитоста на нивните акти и работење во сферата на слободниот пристап до информации, Агенцијата врши и превентивна функција, а тоа е преземањето на активности за едукација на имателите на информации за правото на слободен пристап до информациите со кои тие располагаат. Со сите јавни органи, Агенцијата е должна да развива и однос на соработка и партнерство за ефикасно остварување на целта на Законот.

## **1.2. Постапка и услови за избор на директор и заменик директор на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер**

### *1.2.1 Постапка за избор*

Директорот и заменик директорот на Агенцијата се именуваат од страна на Собранието по претходно објавен јавен оглас. Нивниот мандат изнесува шест години со право на еден повторен избор. Јавниот оглас за нивниот избор се објавува во три дневни весници кои се издаваат на целата територија на Република Северна Македонија, од кои еден се издава на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик. Комисијата за прашања на изборите и именувањата подготвува предлог на листа од кандидатите за директор и заменик директор на Агенцијата и ја доставува до Собранието. За својата работа директорот на Агенцијата и неговиот заменик одговараат пред Собранието на Република Северна Македонија. Ова се единствените законски одредби кои се однесуваат на изборот на раководни лица на Агенцијата. Тоа значи дека останува да се применуваат одредбите од Деловникот за работа на Собранието и постапката за избор се спроведува на начин утврден во праксата на Собранието која е речиси идентична за сите функционери кои Собранието ги именува по објавен оглас.

### *1.2.2. Услови за избор*

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер за прв пат е донесен во 2006 година, тој е менува и дополнуван вкупно седум пати, пред донесувањето на нов ЗСПИЈК во 2019 година.

Новиот Закон предвидува одредени разлики во поглед на условите и критериумите за избор на директор и заменик директор на Агенцијата споредено со условите и критериумите за избор на претседател и членови на Комисијата пропишани со претходниот ЗСПИЈК. Во продолжение во табелата е понудена споредба на двете законски решенија:

*Табела бр. 2 - Споредба на условите за именување на претседател и членови на КСПИЈК според стариот ЗСПИЈК од 2006 со измените од 2014 година и новиот ЗСПИЈК од 2019 година*

| <b>Услови предвидени за претседател, заменик и членови на КСПИЈК</b>  | <b>Услови предвидени за директор и заменик директор на АСПИЈК</b>   |
|---|---|
| Државјанство  | Државјанство  |
| Високо образование со стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен правен факултет  | Високо образование со стекнати најмалку 300 кредити според ЕКТС или VII/1 степен на образование од областа на правните науки<br><i>Новото решение кое предвидува стекнување на 300 кредити од областа на правните науки е посоодветно бидејќи обезбедува поголема стручност во областа.</i>   |
| Осум години работно искуство во областа на информирањето и правните работи (претседател)<br>Шест години работно искуство од кои три години во навлadiniот сектор (заменик претседател)<br>Пет години работно искуство во областа на информирањето и правните работи (член)      | Најмалку осум години работно искуство во областа на информирањето и правните науки.<br><i>Зборот „најмалку“ дава можност за предност во изборот на кандидатите со поголемо работно искуство. Во двата закона недостига изричен услов работното искуство да се засметува по завршувањето на високото образование.</i>  |
| Не е член на политичка партија  | Не бил вршител на функција во орган на политичка партија во последните десет години.<br><i>Новиот ЗСПИЈК во однос на претходниот пропишува дополнителна превенција од партизација на функциите, но останува отворена можноста избраниите функционери да бидат истовремено и партиски активни членови што од своја страна е уставно гарантирано право на секој граѓанин.</i> |
| Поседува еден од следниве меѓународно признати сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години: - ТОЕФЕЛ ИБТ - најмалку 74 бода - ИЕЛТС (IELTS) - најмалку 6 бода, - ИЛЕЦ (ILEC) (Cambridge English: Legal) - најмалку B2 (B2) ниво, | Поседува еден од следниве меѓународно признати сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години: - ТОЕФЕЛ ИБТ - најмалку 74 бода, - ИЕЛТС (IELTS) - најмалку 6 бода, - ИЛЕЦ (ILEC) (Cambridge English: Legal) - најмалку B2 (B2) ниво,  |



|   |  |
|---|--|
| <p>- ФЦЕ (FCE) (Cambridge English: First) - положен,<br/> - БУЛАТС (BULATS) - најмалку 60 бода и -<br/> АПТИС (APTIS) - најмалку ниво Б2 (B2)</p>   | <p>- ФЦЕ (FCE) (Cambridge English: First) - положен, -<br/> БУЛАТС (BULATS)-најмалку 60 бода, - АПТИС<br/> (APTIS) - најмалку ниво Б2 (B2).<br/> <i>Услов кој го содржат сите закони за избор не<br/> само на носители на функции, туку и за<br/> административни службеници, кој се менува<br/> наеднаш во огромен број закони со менувањето на<br/> владите и кој ја губи смислата на постоење со<br/> оглед на начинот на кој се спроведува во<br/> практиката.</i></p> |
| <p>/Положено психолошки тест и тест за интегритет.<br/> <i>Исклучително важен услов за избор на<br/> функционери кој не е присутен во новиот Закон<br/> заради губењето на смислата на неговото<br/> постоење тргнувајќи од начинот на кој во пракса<br/> можеа да се положат наведените тестови.</i></p> | <p>Со правосилна судска пресуда да не му е изречена<br/> казна или прекршочна санкција забрана за вршење<br/> на професија, дејност или должност.<br/> <i>Излишен законски услов бидејќи самата пресуда<br/> значи неможност да се врши конкретна<br/> должност или да се продолжи сонејзино вршење и<br/> без изрично тоа да биде утврдено во ЗСПИЈК.</i></p>   |

Од компаративната анализа на минатите и сегашните одредби за избор на функционери во КСПИЈК, односно АСПИЈК не може да се извлече заклучок дека се направени тектонски измени или крпни законски измени во поглед на постапката и условите за избор.

### **1.3. Услови за разрешување на Директор на Агенцијата како гаранција за ефикасно, стручно и независно вршење на функцијата**

Директорот и заменик директорот на АСПИЈК може да бидат разрешени од Собранието по предлог на Комисијата за прашањата на изборите и именувањата на Собранието на Република Северна Македонија, ако се исполнети конкретни услови определени со Законот.

Имено, директорот односно заменик директорот може да биде разрешен ако:

- се утврди дека не е исполнет еден од условите за избор,
- одбие да поднесе изјава за имотна состојба и интереси согласно со закон или ако податоците содржани во изјавата во голем дел се невестинити,
- очигледно ги прекрши правилата за судир на интереси, односно изземање во ситуации во кои директорот, односно неговиот заменик, знаел или требало да знае за постоење на некоја од основите за судир на интереси, односно изземање предвидено со закон или
- без оправдани причини не ги почитува роковите за преземање одредени дејствија согласно со ЗСПИЈК

Законот ги утврдил условите под кои функционер на АСПИЈК може да биде разрешен, но не пропишал ниту кој може да иницира постапка за разрешување (кој би

можел да ја извести Комисијата за прашањата на изборите и именувањата на Собранието на Република Северна Македонија за постоење на некој од наведените основи), ниту пак е пропишана постапка по која би се спровело разрешувањето.

Во случај на разрешување на директорот на АСПИЈК, а до изборот на нов, функцијата ја врши заменик директорот со сите должности и овластувања кои ги имал директорот. Постапката за избор на нов директор секогаш започнува во рок од 10 дена од разрешувањето.

## 1.4. Резултати од мерењето и анализата

### 1.4.1. Резултати од прашалници

На сите испитаници им беше поставено прашање дали сметаат дека постои простор за **подобрување на постапката за избор на директор и заменик директор** на АСПИЈК. Најголем дел од нив имаат одговорено потврдно, а оние кои дале и свој коментар кон одговорот истакнале дека таа би можела да биде потранспарентна. Значително малцинство испитаници имаат став дека постапката е добра и не треба ништо да се менува. Ист е соодносот на одговори и во поглед на прашањето за тоа дали се потребни **построги законски критериуми и услови за избор на директор и заменик директор**. Истиот незначителен број испитаници смета дека не треба да се менуваат законските критериуми за избор, додека мнозинството смета дека постои простор за нивно модифицирање во насока на зголемување на барањата за стручност и професионалност на функционерите во материјата што ја сочинува надлежноста на АСПИЈК. Дел од испитаниците ја потенцираат нужноста директорот и неговиот заменик да се искусни правници, а има и размислување дека би било полезно заменик директорот да биде стручњак од областа на економијата или менаџмент.

Иако сите испитаници имаат одговорено дека ги знаат законските **основи за разрешување на директор или заменик директор** на Агенцијата, сепак, одреден број од испитаниците, на следното прашање во кое се бара став за потребата од постоење на вакви законски основи, одговараат дека тие не треба да постојат бидејќи со тоа би се нарушила независноста на именуваните функционери. Исто така, на едно од прашањата кое се однесува на постоењето на интерни процедури за изземање на службено лице при одлучување по предмети, речиси сите испитаници (со исклучок на еден) одговараат дека такви процедури во Агенцијата нема, а никој притоа не го става во контекст ова прашање со фактот дека еден од законските критериуми за разрешување на директорот или заменик директорот е **прекршување на правилата за изземање** во случај на негов/нејзин конфликт на интереси.

Во однос на прашањето за **релацијата помеѓу Агенцијата и Собранието на Република Северна Македонија** (или неговите работни тела како што се Комисијата за прашања на избори и именувања или Комисијата за политички систем) одговорот на сите е дека посебни релации не постојат освен извршувањето на законската обврска за доставување на годишен извештај за работа на Агенцијата до Собранието. Испитаниците потврдуваат дека од постоењето на Комисијата, како и на Агенцијата, Собранието или негово работно тело никогаш не биле заинтересирани посебно за некој

сегмент од работата на овој орган, ниту пак побарале посебен извештај за одреден случај или ситуација. Исто така, повратен однос од Собранието кон Агенцијата, а претходно кон Комисијата после усвојувањето на годишниот извештај, во насока на интервенција на Собранието кон Владата за подобрување на одредени негативни состојби кај имателите на информации констатирани усвоениот извештај, никогаш немало. Оттука, се поставува прашањето за целисходноста и употребната вредност на усвоените извештаи за работа.

На директното прашање дали имало **надворешни влијанија и притисоци на Агенцијата при одлучување на предмети**, само по исклучок можат да се најдат одговори кои укажуваат на тоа дека такви појави имало без никакво пошироко објаснување (со забелешка дека биле неуспешни во поглед на постапувањето на испитаникот), како и став дека имало обиди од страна на имателите на информации да докажуваат дека нивните решенија се исправни, но тоа не би можело да се смета како влијание или притисок, туку како нивно непознавање на материјата.

На крајот, одреден помал број испитаници, немаат одговор на повеќето прашања или нивниот одговор гласи „не знам“. Доколку станува збор за немање интерес да се одговара на прашалници, оваа појава може и да не претставува загрижувачки елемент за целокупното функционирање на Агенцијата, но ако се тоа реални одговори, тогаш заклучокот би бил дека една четвртина од вработените немаат никакви сознанија, информации и знаења за подзаконските акти на Агенцијата, за законските одредби за избор и разрешување на директор и заменик директор, за начинот на кој се врши одлучувањето по жалби, за организационата поставеност на органот во кој се вработени, како ни за начинот на буџетирање, меѓународна соработка и управување со човечки ресурси во Агенцијата во којашто работат, а тоа би можел да биде поразителен факт за успешноста на работата на Агенцијата.

#### *1.4.2. Заклучоци од анализата*

Од досегашните напомени произлегуваат неколку клучни забелешки, односно заклучоци: (\*) Формалните критериуми за независност на еден државен орган се застапени во легислативата со која се уредува статусот на Агенцијата. ЗСПИЈК нуди исти гаранции за независност на раководните лица (функционери) на Агенцијата како и претходните закони од оваа област со кои се обезбедуваше независност на Комисијата. Разликата се состои во неможноста да биде избрано за директор или заменик директор на Агенцијата лице кое во претходниот период вршело функција во орган на политичка партија. Недостасува законски пропишана обврска за Собранието за објавување на јавен оглас за избор на директор и заменик директор на Агенцијата шест месеци пред истекот на нивните мандати. (\*) ЗСПИЈК нема прецизно утврдена постапка за разрешување на директор или заменик директор. Пропишани се основите за нивно разрешување, но не и тоа кој може да иницира таква постапка, во кој временски рок и сл. (\*) Потребно е да се изработат интерни процедури во АСПИЈК за основи и начин на иземање при одлучување кои ќе се базираат на правилата утврдени со процесните закони, првенствено со ЗОУП. Непочитувањето на правилата за иземање е основ за разрешување на директорот или заменик директорот на АСПИЈК; (\*)

Неопходно е да се интензивира соработката со Собранието како основач на АСПИЈК и орган надлежен да врши надзор врз работата на Агенцијата. За таа цел, добро е да се одржуваат чести средби со претставниците на работните тела на Собранието надлежни за разгледување на годишните извешати за работа на АСПИЈК, организирање на зеднички работилници и сл., на кои покрај функционерите (директор, заменик директор и пратеници) активно учество ќе земат и службениците од двете институции чиј делокруг на работа е поврзан со отворените прашања што се предмет на расправа.

## 2. Ефективност на Агенцијата

### 2.1. Стапка на решавање по поединечен предмет и просечен број денови да се реши предмет

Генерално, кога се цени ефективноста во постапувањето (решавањето на предметите) на било кој орган, се користат три под-индикатори:

- а) стапка на решавање;
- б) стапка на нерешени предмети;
- в) време на решавање по поединечен предмет.

### 2.2. Резултати од мерењето и анализата

а) **Стапката на решавање** е соодносот на бројот на решени предмети во однос на бројот на предмети во работа во текот на дадената година (решени предмети ÷ вкупен број на предмети во работа). Овој е наједноставниот индикатор. Пониска стапка на решавање значи и подолго време на решавање по поединечен предмет, а со тоа и помала ефективност на органот. Обратно, повисока стапка на решавање значи дека дадениот орган е ефективен.

Од табелата подолу се гледа дека стапката во годините 2015, 2016 и 2017 е висока, додека во 2018 и 2019 е многу ниска што означува слаба ефективност.

*Табела бр. 3 - Стапка на решавање на предмети по жалба 2015-2019*

|  | 2019  | 2018 | 2017 | 2016 | 2015  | 2014 |
|--|-------|------|------|------|-------|------|
| Примени жалби  | 755   | 622  | 758  | 619  | 960   |      |
| Префрлени за наредна год                                     | 741   | 480  | 14   | 28   | 25    | 42   |
| Предмети во работа (Примени + префрлени од претходна година) | 1.235 | 636  | 786  | 644  | 1.002 |      |
| Решени предмети  | 471   | 142  | 772  | 616  | 935   |      |
| Стапка на решавање   | 38%   | 22%  | 98%  | 96%  | 93%   |      |

Состојбата е и графички прикажана во следниот приказ.

*Приказ бр. 6 – Стапка на решавање на предмети по жалба 2015-2019*



**б) Стапката на нерешени предмети** се изразува преку бројот на нерешени предмети на 100 жители што остануваат на крајот на пресметковниот период (може да биде една година). Имено, бројот на нерешени предмети се дели со бројот на жители, а добиената цифра се множи со бројот 100). Вадењето на овој податок за ефикасноста може да е корисно ако, на пример, во овој дел се направи и краток преглед на ефикасноста на органите кои имаат иста надлежност во други држави (од причина што во самиот индикатор се зема предвид и населението на дадена државата), така што не може да има невалидни податоци.

*Табела бр. 4 - Стапка на нерешени предмети 2015-2019*

|                              | 2019      | 2018      | 2017      | 2016      | 2015      |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Број на население според ДЗС | 2.077.132 | 2.077.132 | 2.075.301 | 2.073.702 | 2.071.278 |
| Број на нерешени предмети    | 764       | 494       | 14        | 28        | 67        |
| Стапка на нерешени предмети  | 0,036781  | 0,023783  | 0,000675  | 0,00135   | 0,003235  |

*Приказ бр. 7 - Стапка на нерешени предмети 2015-2019*



Од табелата и графиконот може јасно да се види дека стапката на нерешени предмети до 2017 година опстојува на ниско ниво, додека има значителен раст во 2018 и 2019 година. Како е веќе напоменато, ова се должи на турбуленциите во Комисијата, некипираност и невозможност за работа.

**в) Времето на решавање по поединечен предмет** се изразува на тој начин што бројот на нерешени предмети на крајот на годината се дели со бројот на решени предмети, по што добиениот резултат се множи со 365 (денови на годината).

*Табела бр. 5 - Времетраење на решавање на поединечен предмет 2015-2019*

|   | 2019  | 2018   | 2017 | 2016 | 2015 |
|---|-------|--------|------|------|------|
| Број на решени предмети                   | 471   | 142    | 772  | 616  | 935  |
| Број на нерешени предмети                 | 764   | 494    | 14   | 28   | 67   |
| Времето на решавање по поединечен предмет | 592,1 | 1269,8 | 6,6  | 16,6 | 26,2 |

И овој индикатор го потврдува неповолниот тренд во 2018 и 2019 година. Најповолна била годината 2017 кога предметите се решавале просечно за 6,6 дена, претходно во 2015 за 26 дена додека годините 2018 и 2019 се неспоредливи, поради познатите причини.

Од погоре искажаното во смисла на ефикасноста на Комисијата, а според пресметаните индикатори, може да се заклучи дека Комисијата била крајно не-ефективна во последните две години и дека Агенцијата треба да се организира на начин да воведат систем на работа кој ќе обезбеди висока ефикасност.

Исто така не постои дефиниран индикатор за ефикасност на работењето на Агенцијата кој треба да укаже на начинот на искористување на ресурсите во Агенцијата.

### 2.3 Препораки кои произлегуваат од мерењето на ефикасноста на Агенцијата според дадените индикатори

Ефикасноста треба да се мери од аспект дали сите предмети кои ги работи Агенцијата се обработуваат во законски рокови, каков е квалитетот на работењето на Агенцијата, дали се постигнуваат дефинираните цели. Потребно е и квантифицирање на работата на вработените т.е. да се воведат норма за работа на вработените. Нормата треба да определи кој е нормален обем на работа кој еден вработен може да го изврши со бараните квалификации, знаења и искуство. Нормата да се дефинира според ефикасното потребно работно време за извршување на поединечни активности.

Од друга страна треба да се дефинираат индикатори за мерење на ефикасноста, т.е. колку добро се користат ресурсите на располагање и дали ефектите од работењето на Агенцијата можат да се постигнат со помалку ангажирани средства, од аспект на финансии, ангажирање на помал број на извршители и други материјални средства.

Како добар индикатор за ова може да послужи цена на чинењето на услугите кои ги обезбедува Агенцијата и споредба на ангажираните средства и остварените резултати.

### 3. Транспарентност и односи со јавност на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер

Транспарентноста подразбира јавност во работата на државните органи. Ако добро се анализираат дефинициите и објаснувањата за одговорноста, може да се заклучи дека принципот на транспарентност е содржан во принципот на одговорност, бидејќи доколку работата на државниот орган не е транспарентна, тогаш нема да постои ниту одговорност за неговата работа. Генерално, на сите граѓани, а особено на интересните групи кои директно ги засега работата на еден државен орган, мора да имаат увид во извршувањето на јавните овластувања на тој орган, како и да располагаат со инструменти за следење на постапките за носење одлуки. Исто така, јавноста треба да биде запознаена со прописите што се применети во постапките за остварување на нивните права на јасен и разбирлив начин.

Постојат два вида на транспарентност и достапност на информациите од јавен интерес. Првата се нарекува проактивна транспарентност која подразбира објавување на информациите од јавен интерес уште пред информацијата да биде побарана. Во основата на овој поим лежи уверувањето дека сите информации од јавен интерес и припаѓаат на јавноста, а само се наоѓаат во владение на државниот орган. Всушност, се работи за уверување дека постои општо право на јавноста да знае, а проактивната транспарентност е механизам за остварување на ова право. Вториот вид е реактивната транспарентност. Станува збор, исто така, за право на јавноста да знае, но тоа право во случајов се остварува врз основа на барање на информацијата.

Приказ бр. 8 - Видови на транспарентност



Кога станува збор за Агенцијата во нашата држава или сличните тела во другите држави, транспарентноста како принцип на нивната работа, тргнувајќи од целта на нивното основање и постоење може да се сведе на следново – јакнење на довербата на граѓаните во јавноста и транспарентноста на сите јавни органи, на сите органи кои се иматели на информации од јавен карактер, со еден збор – доверба во транспарентноста на работењето на државата. Тоа подразбира споделување со јавноста на информациите кои ги создаваат или поседуваат јавните органи како и контрола врз нивното транспарентно работење. Успешноста на работата на Агенцијата е тесно поврзана со нејзината транспарентност. Најчесто, ниското ниво на доверба на граѓаните во институциите се должи, меѓу другото, на нетранспарентното работење на тие органи или пак на немање капацитет ефикасно да и комуницираат со јавноста. Дополнително, едукативната улога што Агенцијата ја има во целината на системот за зголемување на транспарентноста на работата на јавните органи доведува до заклучок дека таа што повеќе и почесто треба да комуницира со јавноста и да ги известува институциите, но и граѓаните (преку медиумите и невладините организации) за своето работење. Конкретно, транспарентното работење на АСПИЈК ги вклучува сите точки наведени во продолжение на оваа глава од функционалната анализа.

### **3.1. Објавување одлуки, пристап до информации, комуникација со други органи и годишни извештаи**

Не постои законска обврска за објавување на одлуките кои ги донесува Агенцијата. Сепак, ваквата констатација не треба да води кон заклучок дека постои забрана за објавување на донесените одлуки. Напротив, препорачливо е заради поголема транспарентност на нејзиното работење, како и заради спроведување на едукативната улога што со закон и е доделена, одлуките што ги донесува, Агенцијата да ги објавува на својата веб страница. Се додека за тоа не биде обезбедено посебно софтверско решение, одлуките би можеле да бидат достапни единствено како скен што не би требало да претпоставува преголем трошок на средства и ресурси на Агенцијата. Сепак, вака објавените одлуки ќе значат соочување на заинтересираните со потешкотии при пребарувањето на дадена одлука и разгледувањето на нејзината содржина.

Една од препораките во овој контекст е да се отпочне со објавување на донесените одлуки и тоа како во второстепената постапка по жалби на барателите на информации, така и на одлуките по прекршочните предмети кои ги води Агенцијата. Тоа е потребно да биде сторено со насловување на одлуките на начин кој би бил едноставен за користење (user-friendly) од страна на граѓаните. Имено, одлуките би можеле да се класифицираат според тематиката или според јавните органи против чии решенија се водела жалбената постапка, па потоа да се пребаруваат според клучни зборови. Дополнително внимание би требало да се обрне на анонимизирањето на тие одлуки.



Што се однесува до информациите, соопштенијата и другите податоци за работењето на Агенцијата, веб страната е ажурна. Истражувањето ги покажа следниве резултати:

*Рамка бр. 8 – Објавени, делумно објавени и необјавени информации од страна на АСПИЈК<sup>11</sup>*

#### **Објавени информации:**

- Објаснување кои се правните надлежности на АСПИЈК како имател на информациите;
- Список на лица вработени во АСПИЈК како имател на информации, вклучувајќи позиција, службена е-пошта и службен телефонски број (не кај сите има службен телефон);
- Основни податоци за контакт со АСПИЈК како имател на информации како што следува: име, адреса, телефонски број, број на факс, е-пошта и веб-страница;
- Податоци за одговорните лица кај АСПИЈК како имател на информации (контакт информации, CV);
- Основни податоци за контакт со службените лица за посредување со информации од јавен карактер во АСПИЈК со следниве информации: име и презиме, е-пошта и телефонски број;
- Прописи кои се однесуваат на надлежноста на АСПИЈК како имателот на информации, поврзани со регистарот на прописи објавени во Службен весник;
- Прописи донесени од АСПИЈК како имател на информации во согласност со нејзината надлежност во форма на подзаконски акти: правилници (правилник за внатрешна организација, правилник за систематизација на работните места, правилник за заштитено пријавување во институциите од јавен сектор и др), упатства и други видови акти за извршување на законите и другите прописи, кога со закон се овластени за таа намена;
- Начин на поднесување на апликација за пристап до информации (начин на поднесување на усна и писмена апликација за пристап до информации, како и електронска апликација);
- Извештаи за работењето доставени до органите надлежни за контрола и надзор и
- Документација која се однесува на јавните набавки;
- Годишни планови и програми за работа;
- Буџети за 2019, 2018, 2017 година;
- Извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи за 2016 година и 2011 година;
- Стратешки планови и стратегии за работа на АСПИЈК како имател на

<sup>11</sup> Извор: <http://komspi.mk/%d0%bb%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%b8%d0%bd%d1%84%d0%be%d1%80%d0%bc%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%b8-2/> (последен пристап на 30.04.2020).

|   |
|---|
| <p>информации;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Годишни финансиски планови по квартали и програми за спроведување на буџетот (во рамки на годишните извештаи).</li> </ul>   |
| <b>Делумно објавени информации:</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Нацрт програми, програми, ставови, мислења, студии и други слични документи што се однесуваат на актите кои се во надлежност на АСПИЈК.</li> <li>➤ Органограм за внатрешната организација (во рамки на годишните извештаи).</li> </ul> |

### **3.2. Комуникација со граѓани, други органи и годишни извештаи**

Во контекст на секојдневната комуникација со граѓаните, сепак, би можело да се истакне дека основен предизвик на Агенцијата е немањето служба за односи со јавноста. Освен тоа, не постојат интерни процедури за тоа што односно во која форма се објавува на веб страната. Прес конференции и настапи во јавност на претставници на АСПИЈК се исклучително ретки, па граѓаните тешко ја разбираат улогата и целта на постоење на овој орган како и уште потешко можат да ја следат и оценуваат неговата работа. Така, може да се каже дека комуникацијата со јавноста се должи пред се на волјата на раководството и вработените чии примарни задачи не се односи со јавност, наместо тоа да биде резултат на организиран системски пристап. Оттаму, потребен е интерен акт (упатство) за комуникација со јавноста каде ќе се предвиди што и кога се објавува на веб страната, како се гради став за настапи во медиуми, одржување на прес конференции, давање изјави и секако промоција на работата на Агенцијата. Меѓу другото, интерното упатство за комуникација со јавноста би можело да го уреди и прашањето за начинот на кој на веб страната ќе се објавуваат донесените одлуки.

Што се однесува до комуникацијата со другите субјекти, позитивно е тоа што АСПИЈК е мониторирана од граѓански организации. Но, од друга страна, се забележува недостаток на системски пристап во поглед на комуникацијата со Собранието и тоа од двете страни. Исто така, организиран и пропишан пристап за комуникација не е утврден, ниту во пракса се спроведува со другите јавни органи во државата како иматели на информации кои подлежат на контрола од страна на Агенцијата со цел континуираната комуникација да ја зацврсти превентивната и едукативната улога на Агенцијата, наспроти нејзината репресивна или контролна страна.

Во поглед на комуникацијата не само со јавноста, туку и анализирајќи ја интерната комуникација се одвива електронски преку службени адреси на сите вработени, но за жал и во нивните електронски адреси, а и на веб страницата на Агенцијата сеуште стои кратенката од стариот назив на овој орган – kompsi.mk. Оваа состојба неретко предизвикува конфузија кај граѓаните и корисниците на услуги на Агенцијата и потребно е ургентно да биде надмината.

### *3.2.1. Содржина на годишните извештаи на АСПИЈК*

Годишниот извештај на Агенцијата, како алатка, има двојна функција. Од една страна тој треба да служи како документ со кој Агенцијата го информира својот основач, Собранието, за својата работа во текот на една календарска година. Од друга страна, пак, годишниот извештај треба биде перцепиран и како метод на претставување на суштествени проблеми на полето на транспарентноста на државата, како и свеста за значењето на овој принцип пред Собранието. Имено, преку годишниот извештај Собранието како политички орган би можело да се запознае со тоа во кои ресори постојат најмногу предизвици во пристапот до информации од јавен карактер; т.е. каде најчесто се забележува нетранспарентно работење, сеедно дали станува збор за недоволна активна или реактивна транспарентност. Сепак, тоа имплицира постоење на сериозни аналитички податоци во самиот извештај (пример, во самиот годишен извештај би можело да биде наведено дали повеќе проблеми се детектирани кај органите во состав на министерствата, отколку самите министерства или кај субјектите на кои им се доверени јавни овластувања и слично).

Годишните извештаи на Агенцијата кои се достапни на нејзината веб страна во моментот не содржат такви податоци. Во нив се претставени единствено груби (агрегатни) податоци за работењето на Агенцијата и предметите, но не постои посериозна аналитичка рамка преку која на Собранието би можеле да се претстават клучните проблеми по ресори. За воља на вистината, расположивите кадровските капацитети на Агенцијата во моментот не оставаат простор за такви очекувања, но во иднина Агенцијата ќе мора да биде обезбедена со аналитичка служба и соодветна ИТ опрема.

Членот 36 став 2 од ЗСПИЈК прецизно ги утврдува елементите на содржината на годишниот извештај за работа на Агенцијата. Генерално, извештаите на Агенцијата од 2019, како и од претходните години ги задоволуваат законските одредби, но сепак може да се констатираат и одредени недостатоци чие надминување би ја подобрило содржината на извештаите. Така, неопходно е годишните извештаи да содржат податоци за причините за поголемиот број на одбиени или отфрлени барања, осврт на одлуките (решенијата) на имателите на информации против кои се вложени жалби како и наведување на причините за таквите одлуки во случај на повторно одбивање на бараните информации и причините за одбивање односно отфрлање на жалбите од страна на Агенцијата.

### **3.3. Распределба на предмети во рамки на стручната служба**

Агенцијата нема автоматизиран систем за распределба на предмети меѓу службените лица овластени да ги водат управните постапки по жалби на баратели. Имено, во моментот на пишување на функционалната анализа распределбата се врши така што вработените во архивата ги заведуваат предметите во деловникот и потоа тие се распоредуваат хронолошки, но конкретно кај кој службеник кој предмет (жалба) ќе биде распореден не е извесно какви критериуми и пишани правила се применуваат.

Ваквата практика, по природа на нештата, може да биде ризична од аспект на присуство на евентален субјективизам. Оваа состојба пожелно е да се надмине со воведување на систем за електронска распределба на предмети, нивно водење, но и следење што се очекува да биде изработен во рамки на започнатиот ИПА проект.

### **3.4. Резултати од мерењето и анализата**

Резултати од одговорите на испитаниците<sup>12</sup> прашалници – сите испитаници кои одговарале на прашањата од делот на Прашалникот кој се однесува на транспарентноста на работата, изјавуваат дека во Агенцијата нема овластено службено лице одговорно за односите со јавност на Агенцијата. Исто така, недвојбен став на сите испитаници е дека постои потреба од таков извршител во овој орган кој би требал да има посебни квалификации и работно искуство од областа на односите со јавност. Испитаниците потврдуваат дека не постојат посебни интерни процедури во Агенцијата за начинот и видот на информации, соопштенија и изјави кои се објавуваат на веб страната на Агенцијата, ниту пак правила за јавни настапи на вработените и раководството при јавни презентации на работата на АСПИЈК.

### **3.5. Заклучоци од анализата**

Од досегашните напомени произлегуваат неколку клучни забелешки, односно заклучоци:

- (\*) Заради поголема транспарентност во врска со одлучувањето по предмети како една од основните надлежности Агенцијата, потребно е одлуките што таа ги донесува во управна и прекршочна постапка анонимизирано да се објавуваат на нејзината веб страна;
- (\*) За доследна реализација на првата препорака потребно е соодветно софтверско решение со кое ќе се овозможи директно пребарување на одлуките на Агенцијата од страна на корисниците и заинтересираните граѓани преку нивна категоризација и употреба на клучни зборови;
- (\*) Неопходно е вработување на стручно лице од областа на односите со јавност со завршено соодветно образование (студии по новинарство, студии по односи со јавност) и работно искуство кое ќе има познавање и од основните поими на управната постапка и со чија помош на јавноста правилно ќе и бидат презентирани резултатите од работата на Агенцијата;
- (\*) Недостасуваат интерни правила за обраќање во јавност и за објавување на информации на веб страната на Агенцијата;
- (\*) Пожелно е да се изработи посебно софтверско решение за Агенцијата за автоматска распределба на предмети (жалби), како и за следење на движењето на предметите и рокот на нивно завршување;

---

<sup>12</sup> На вработените, директорот и заменик директорот на Агенцијата им беа доставени прашалници на кои тие анонимно одговараа, а чија содржина се наоѓа во Анекс на оваа функционална анализа.

- (\*) Веб страната на Агенцијата треба да биде надополнета со одредени информации чие објавување е задолжително согласно ЗСПИЈК;
- (\*) Називот на Агенцијата во службените електронски адреси на вработените, како и на веб страницата треба да биде сменет, согласно нејзината нова организациска поставеност и законски усвоениот назив;
- (\*) Годишните извештаи треба да бидат надополнети со содржини кои изрично ги пропишува ЗСПИЈК

#### **4. Стратешко планирање во Агенцијата**

##### **4.1. Процес на носење на стратешки план на Агенцијата**

Стратешко планирање е една од најважните функции кои се обавуваат во секоја организација. Стратешкиот план е појдовна основа за изработка на годишни програми, буџети, организација на работењето, процеси и процедури во организацијата. Стратешкото планирање ги дефинира целите кон кои се стреми организацијата и патот по кој ќе ги оствари поставените цели, а преку дефинирање на потребни активности, потребни ресурси, процеси и протоколи за работа.

Стратешко планирање е континуирана и динамична активност која се обавува од страна на врвниот менаџмент на организацијата. Континуирана активност, бидејќи не завршува со носењето на Стратешкиот План (СП), туку се врши негово постојано преиспитување, дали е соодветен на динамичното опкружување и промените кои постојано настануваат и влијаат на целите и активностите.

Агенцијата фактички започна со работа од декември 2019 година и нема сопствен СП, но претходно Комисијата имаше изработено СП за период 2018-2020. СП на Комисијата е донесен со помош на ОБСЕ и за таа прилика е формирана работна група за координирање на процесот на подготовка на СП. Работната група најпрво направи анализа на правната рамка за дејствување на Комисијата па потоа изработи анализа на внатрешни и надворешни фактори на влијание - (SWOT) анализа. Следната фаза беше поставување на долгорочни цели и приоритети на Комисијата и План за набљудување на напредокот на реализација на активности предвидени со СП.

##### *Рамка бр. 9 – Цитат од СП на Комисијата 2018-2020*

Ревизија на Стратешкиот план треба да се прави најмалку еднаш годишно. Ова би требало да вклучува преглед на користењето на ресурсите, временската рамка, следење на индикаторите за евалуација на ресурсите кои се на располагање за стратешките настојувања. Оваа постапка треба да ги опфати не само резултатите туку и процесот на имплементација, нивото на партиципација, динамиката на менувањето на законите.

Во рамки на СП е направен и План за надминување на идентификуваните ризици.

За секоја од дефинираните долгорочни цели разработен е и акциски план за три години, каде се дефинирани активностите кои треба да се спроведат за остварување на целите.

#### 4.2. Соодветност на СП

СП на Комисијата е изработен коректно имајќи ги во предвид процесот на изработката и составните делови на СП. Најважниот дел од СП на Комисијата се однесува на дефинирање на долгорочните цели:

1. Подигање на јавната свест за правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер
2. Подобрување на законска рамка за слободен пристап до информациите од јавен карактер
3. Подобрување на внатрешната организација и систематизација на работните места, човечки ресурси, просторно-технички услови за работа
4. Соработка и размена на искуства со домашни и меѓународни партнери и експерти

Од анализата на СП 2018-2020 и целите дефинирани со него, може да се заклучи дека само дел од целите се поставени како вистински резултати (исходи-outcomes) кои треба да се постигнат во планскиот период и кои се однесуваат на мисијата на Комисијата. Дел од целите се дефинирани фактички како инпути (средства, ресурси) кои треба да се искористат во насока на остварување на целите поврзани со подобро обезбедување на достапноста на информациите. Така да само првата цел може да се оцени дека е во насока на мисијата на Комисијата за заштита и остварување на уставно загарантирано право за слободен пристап до информациите. Останатите цели кои се дефинирани се однесуваат на начините и активностите кои ќе ги преземе Комисијата за остварување на првата цел, како што се подобрување на законската рамка, подобрување на работењето на Комисијата, размена на искуства со заинтересираните страни.

Во СП не е јасно дефинирана Теорија на промени (Theory of change), со која би се објаснила причинско-последична врска помеѓу дефинираните цели и предложените активности. Потребно е јасно објаснување на оваа врска која треба да се провери по одреден времески период, т.е. дали теоријата или логиката на интервенцијата е добро поставена и дали дава резултати.

СП нема јасно дефинирани индикатори на ниво на цели, т.е. како се мери остварување на целите на долг рок, како ни базични податоци (baseline) преку кои би можело да се мери напредокот и остварување на целите. Ова е основен дел од еден стратешки план да ги дефинира индикаторите и целите кои треба да се постигнат во одреден времески период. Без поставени индикатори и цели не може да се утврди дали стратегијата е добра, дали дава резултати.

СП е пропратен и со акциски планови за секоја цел одделно, но и овде индикаторите иако дефинирани, немаат своја нумеричка вредност (таргети) и не се

мерливи по периоди, па оттаму и не може да утврди степенот на нивно остварување. Освен тоа, СП и АП не посочуваат потребен буџет за постигнување на целите, како основен предуслов за спроведување на активностите и остварување на целите.

Годишните програми не се поврзани со СП ниту со АП, што води кон заклучок дека СП не е користен за краткорочно планирање и покрај наводите во СП дека тоа ќе биде основа за понатамошните активности на Комисијата.

Одговорите по спроведната анкета на вработените и нивната незапознаеност ниту со процесот, ниту надлежност за спроведување и следење на СП, ниту напредок на СП, оставаат простор за заклучок дека не постои систем за имплементација и следење на СП, систем за ревизија на СП и се креира општа дилема во врска со тоа дали и во која мера се остварени целите дефинирани со СП.

Според систематизација на Комисијата, раководителот на Одделение за финансиски прашања врши координирање на процесот за подготвување, изменување и дополнување на Буџетот и Стратешкиот план на Комисијата; и како втор надлежен е Советникот за развој и управување со човечки ресурси од Одделение за спроведување на постапка по жалби, правни и општи работи кој во описот на работните цели, покрај другите е задолжен и за стратешките цели на Комисијата

Од наведеното може да се заклучи дека СП бил изготвен повеќе како формален документ и дека не може да се препознае неговата практична употреба.

#### **4.3. Мониторинг и евалуација на постигнувањето на целите дефинирани со СП и АП**

Секој план треба да има јасни цели чие остварување постојано се следи. За оваа цел се воспоставува систем за мониторинг и евалуација, кој на менаџментот ќе му обезбеди јасна слика за напредокот на остварување на целите, целисходноста и правилноста на изборот на активностите избрани за постигање на целите.

Во СП се спомнува дека е важно да се врши постојано следење на остварувањето на целите, но ваквиот систем, т.е. рамка за следење (monitoring framework) на целите, не е понудена. Во изминатиот трогодишен период Комисијата не вршела следење и мерење на остварувањето на долгорочни, па дури ниту на годишните цели поставени со годишната програма.

#### **4.4. Препораки кои произлегуваат од анализата на СП на Агенцијата**

Еден од приоритетите на Агенцијата на самиот почеток од нејзиното формирање треба да биде изработка на квалитетен СП кој ќе послужи како основ за изработка на годишни програми и буџети на Агенцијата.

Од тие причини реководството треба да оформи тим кој најпрво ќе изработи евалуација на претходната стратегија и врз база на наодите од евалуацијата на претходната стратегија, да пристапи кон изработка на нов СП за наредниот период во кој ќе бидат отстранети недостатоците на претходниот.

Информација за имплементација на СП, степен на остварување на целите треба да биде посебно содржана во секој годишен извештај кој го изготвува Агенцијата.

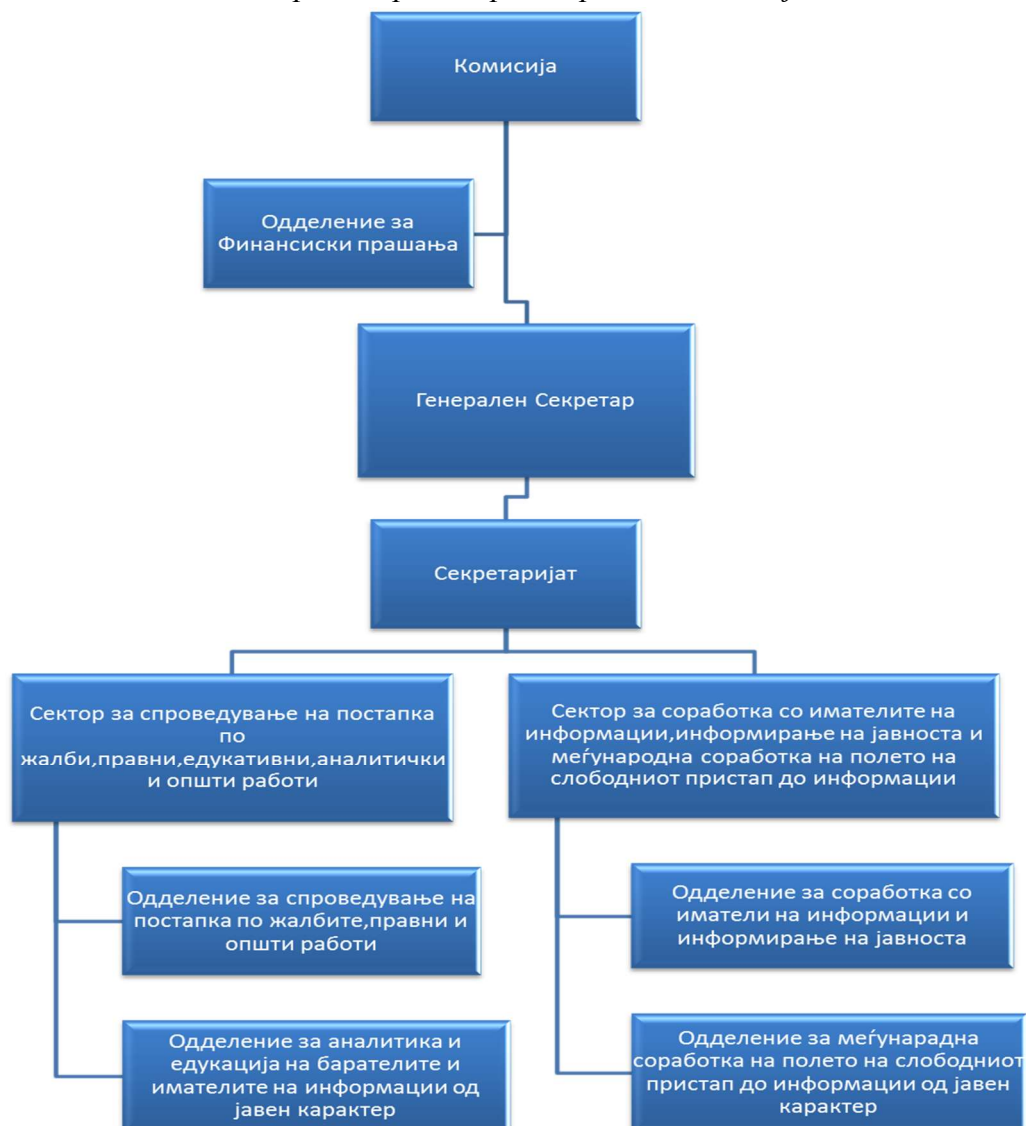
Потребно е да се изврши градење на капацитети во Агенцијата во насока на обука на дел од вработените за стратешко планирање и изработка на годишни програми со јасно утврдени цели, индикатори, буџетирање и финансико планирање.

## 5. Внатрешна организација на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер и човечки ресурси

### 5.1. Постојна организациска поставеност

Правните акти на Комисијата за внатрешна организација и систематизација датираат од 2015 година. Според Правилникот за внатрешна организација на Секретаријатот на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер со бр. 01-535/2 од 31.12.2015 година, организацијата на Комисијата е прикажана во приказот подолу и таа содржи Комисија, одделение за финансиски прашања, Генерален секретар, Секретаријат и два сектори, секој со по две одделенија:

Приказ бр. 9 - Органограм на Комисијата





Според постоечкиот Правилник за систематизација на работни места (донесен во месец декември 2015 година и изменуван и дополнуван во јуни и септември 2016 година), се предвидени вкупно 29 работни места. Реалната состојба за време на вршење на оваа анализа укажува на 18 пополнети работни места од кои 3 извршители се на определено време, а двајца се со скратено работно време од 4 часа и 11 непополнети места.

*Табела бр. 6 - Преземено од: Годишен извештај за податоците од регистарот на вработените во јавниот сектор 2019 (МИОА)*

| Самостојни државни органи | Државни службеници и друг вид службеници | Помошно-технички лица | ВКУПНО |
|---------------------------|--|-----------------------|--------|
| АСПИЈК                    | 18                                       | 0                     | 18     |

## **5.2. Анализа на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на Агенцијата**

Актите на Комисијата биле донесени според потребите и начинот на работење на Комисијата. Агенцијата е сосема нов субјект кој има дополнителни надлежности и нов начин на управување што само по себе наметнува потреба од нови акти за организација и систематизација. Имено, направена е целосна трансформација на органот од колективен во инокосен орган каде е именуван директор и заменик директор. Освен промена во начинот на раководењето, Агенцијата добива и нови надлежности и потребно е да се направи нова организациона поставеност и соодветна систематизација на работните места која ќе биде во согласност со потребите на Агенцијата.

Во моментот на изработката на ФА постои мешавина од старата систематизација и организација со именување на нови инокосни органи, согласно Законот. Ваквата подвоеност не дава можност за ефективно работење бидејќи имаме организациска поставеност за колективен систем, а денес е актуелен инокосен систем, па од тие причини е потребно усогласување на актите за организациска поставеност и систематизација на Агенцијата. Усогласувањето е потребно како од правен аспект така и од функционален аспект.

За да се согледа состојбата со човечките ресурси на Агенцијата направена е табела која ја отсликува моменталната состојба. Според сегашната состојба во Агенцијата се вработени 20 лица, вклучувајќи ги Директорот и Заменик директорот. Според структура на образование во Агенцијата се вработени:

*Табела бр. 7 Степен на образование на вработените*

| Степен на образование              | Број на вработени |
|------------------------------------|-------------------|
| VII А - магистер со 60-120 кредити | 4                 |
| VII В - магистер 60 кредити        |                   |

|                                      |           |
|--------------------------------------|-----------|
| VI A - прв циклус 240 кредити        | 10        |
| VI B - прв циклус 180 кредити        | 2         |
| V A - стручни студии 60 -120 кредити |           |
| V B - постсредно образование         |           |
| IV - средно образование 240 кредити  | 4         |
| III - средно образование 180 кредити |           |
| II - стручно образование             |           |
| I - основно образование              |           |
| <b>ВКУПНО</b>                        | <b>20</b> |

Од табелата е видно дека од 20 вработение 16 имаат високо образование а 4 средно образование, што значи дека 75% од вработените се со високо образование.

| Бр. | Сектор и одделение   | Работно место  | Име и презиме                     | Пополнето место (Да - Не) | Вкупен стаж, внесено само број (години) | Степен на образование МРК (македонска рамка на квалификации) | Квалификации на извршителот  |   |
|-----|--|--|-----------------------------------|---------------------------|---|--|--|---|
|     |  |  |                                   |                           |   |  | Вид на едукација - опис на завршено образование (според дипломата)                 | Јазик/и кои ги познава                  |
| 1   |  | Директор   |                                   | да                        | 22 години                               | VI A - прв циклус 240 кредити                                | Дипломиран правник   | македонски, англиски                    |
| 2   |  | Заменик директор   |                                   | да                        | 24 години                               | VI A - прв циклус 240 кредити                                | Дипломиран новинар   | албански, македонски и англиски         |
|     |  | Генерален Секретар   |                                   | не                        |   |  |  |   |
| 3   | Одделение за финансиски прашања  | Раководител на Одделение за финансиски прашања             |                                   | не                        |   |  |  |   |
| 4   |  | Советник за буџетска контрола                              |                                   |                           |   |  |  |   |
| 5   |  | Помлад соработник за планирање и следење на буџет          | Бијана Пушева                     | да                        | 8 години                                | VI A - прв циклус 240 кредити                                | Економски Факултет, насока Е-Бизнис – Дипломиран економист                         | македонски, англиски                    |
| 6   |  | Помлад соработник за планирање и следење на буџет          | Михајло Након                     | да                        | 5 години                                | VI A - прв циклус 240 кредити                                | Економски факултет -Дипломиран економист   | македонски англиски                     |
| 7   |  | Помлад референт за материјално финансиско работење         | Насер Демиров                     | да                        | 24 години                               |  | Средно економско, економски техничар   | ромски , македонски                     |
| 8   | Сектор за спроведување на постапка по жалби, правни, општи, службени и аналитички работи             | Раководител на Сектор                                      |                                   | не                        |   |  |  |   |
| 9   |  | Помошник-раководител на Сектор                             |                                   | не                        |   |  |  |   |
| 10  | Одделение за спроведување на постапка по жалби, правни и општи работи                                | Раководител на Одделение                                   |                                   | не                        |   |  |  |   |
| 11  |  | Советник за спроведување на постапка по жалби              | Цветан Станоески                  | да                        | 28 години                               | VI A - прв циклус 240 кредити                                | Правен факултет -Дипломиран правник  | македонски и англиски                   |
| 12  |  | Советник за развој и унапредување со човечки ресурси       | Реџебе Белиули                    | да                        | 19 години                               | VI A - прв циклус 240 кредити                                | Филолошки факултет- Албански јазик и книжевност                                    | албански, македонски, српски            |
| 13  |  | Помлад соработник за постапување по жалби                  | Макфирете Морина Сулејмани        | да                        | 8 години                                | VII A - магистер со 60-120 кредити                           | Правен факултет - Дипломиран правник. М-р. по право                                | албански, македонски и англиски         |
| 14  |  | Помлад соработник за постапување по жалби                  | Иниџи Хоџа                        | да                        | 9 години                                | VI A - прв циклус 240 кредити                                | Правен факултет-Дипломиран правник   | албански,македонски, англиски и турски. |
| 15  |  | Помлад соработник за постапување по жалби                  | Дарко Ал Блана                    | да                        | 5 години                                | VII A - магистер со 60-120 кредити                           | Правен факултет - Дипломиран правник, М-р по казнино право (300 кредити )          | македонски, англиски                    |
| 16  |  | Помлад соработник за постапување по жалби                  |                                   | не                        |   |  |  |   |
| 17  |  | Помлад референт-технички секретар на претседателот         | Стојка Накова Василева            | да                        | 17 години                               | VI B - прв циклус 180 кредити                                | Факултет за менаџмент, Дипломиран менаџер по човечки ресурси                       | македонски, англиски и влашки           |
| 18  |  | Самостоен референт - архивар                               | Александра Атанасовска Ѓорѓиевска | да                        | 11 години                               |  | Средно угостетелско , хотелско-туристички техничар                                 | македонски, англиски                    |
| 19  |  | Помлад референт за административни работи                  | Ферихан Абдула                    | да                        | 6 години                                |  | Средно трговско, техничар за трговија и маркетинг                                  | ромски,македонски и англиски            |
| 20  | Одделение за аналитика и едукација на барателите и имателите на информациите од јавен карактер       | Раководител на Одделение                                   |                                   | не                        |   |  |  |   |
| 21  |  | Помлад соработник за аналитички работи                     | Горјан Гилевски                   | да                        |   | VII A - магистер со 60-120 кредити                           | Правен факултет - Дипломиран правник, М-р по право на интелектуална сопственост    | македонски, англиски                    |
| 22  | Сектор за соработка со имателите на инф., информирање на јавноста и меѓународна соработка            | Раководител на Сектор                                      |                                   | не                        |   |  |  |   |
| 23  | Одделение за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста                          | Раководител на Одделение                                   | Жорж Поповски                     | да                        | 32 година                               | VI A - прв циклус 240 кредити                                | Филолошки факултет, отсеку/група новинарство Дипломиран новинар                    | македонски,англиски                     |
| 24  |  | Соработник за одржување на веб-страницата                  |                                   | не                        |   |  |  |   |
| 25  |  | Помлад-соработник преведувач                               | Валон Мустафа                     | да                        | 13 години                               | VII A - магистер со 60-120 кредити                           | Филолошки факултет. М-р по Албански јазик и книжевност                             | албански, македонски и англиски         |
| 26  |  | Помлад соработник за соработка со имателите на информации  | Оливер Серафимовски               | да                        | 11 години                               | VI A - прв циклус 240 кредити                                | Филозовски факултет. Дипломиран професор по историја                               | македонски, англиски                    |
| 27  | Одделение за меѓународна соработка на полето на слободниот пристап до информациите од јавен карактер | Раководител на Одделение                                   | Симона Пашоска                    | да                        | 4 години                                | VII A - магистер со 60-120 кредити                           | Правен факултет - Дипломиран правник. М-р по правосудство и М-р по политички науки | македонски,англиски                     |
|     |  | Соработник за одржување на веб страна                      |                                   | не                        |   |  |  |   |
| 28  |  | Помлад соработник за меѓународна соработка со информациите | Александра Стојановска            | да                        | 11 години                               | VI A - прв циклус 240 кредити                                | Дипломиран Економист по Маркетинг и Рекламирање                                    | ТОЕФЛ, македонски,англиски и српски     |
| 29  |  | Вши референт за административно-стручни работи             | Елена Арсева                      | да                        | 2 години                                |  | Средно образование -гимназија  | македонски, англиски                    |

Според видот на образование, во Агенцијата се вработени 7 правници од кои 3 магистри и 4 дипломирани правници. Како дипломирани економисти се водат 4 вработени со различни специјализации, потоа 2 дипломирани новинари, еден дипломиран историчар, 2 дипломирани филолози и 4 со средно образование.

Табела бр. 8 - Вид на образование на вработените

| Завршено образование     | Број      |
|--------------------------|-----------|
| Магистер по правни науки | 3         |
| Дипломиран правник       | 4         |
| Дипломиран економист     | 4         |
| Дипломиран историчар     | 1         |
| Дипломиран новинар       | 2         |
| Дипломиран филолог       | 2         |
| Средно образование       | 4         |
| <b>ВКУПНО</b>            | <b>20</b> |

Од познавања на странски јазици дури 16 од вработените се водат со познавање на англискиот јазик, но Агенцијата не специфицираше ниво на познавање или веродостоен доказ кој може да го потврди степенот на познавање на англискиот јазик. Од други јазици најприсутен е албанскиот, па потоа српскиот, турскиот, ромскиот и романскиот.

Од аспект на пополнетоста на раководни позиции состојбата е следна:

Табела бр. 9 - Пополнетост на раководни позиции во Агенцијата

| Пополнети раководни позиции  | Непополнети раководни позиции   |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Директор,</li> <li>2. Заменик директор,</li> <li>3. Раководител на Одделение за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста,</li> <li>4. Раководител на Одделение за меѓународна соработка на полето на слободниот пристап до информациите од јавен карактер</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Генерален секретар</li> <li>2. Раководител на Одделение за финансиски прашања</li> <li>3. Раководител на Сектор за спроведување на постапка по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи</li> <li>4. Помошник раководител на Сектор за спроведување на постапка по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи</li> <li>5. Раководител на Одделение за</li> </ol> |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>спроведување на постапка по жалби, правни и општи работи</p> <p>6. Раководител на Одделение за аналитика и едукација на барателите и имателите на информации од јавен карактер</p> <p>7. Раководител на Сектор за соработка со имателите на информации, информирање на јавноста и меѓународна соработка на полето на слободниот пристап до информациите од јавен карактер</p> |
|--|--|

Од горната табела може да се утврди дека од вкупно 11 раководни места, пополнети се само 4. Недостасува именување на Генерален секретар, два секторски раководители, еден помошник раководител на сектор и три раководители на одделенија.

### **5.3. Правилна поставеност на организационите единици (сектори и одделенија) на Агенцијата: актуелна состојба, потреба и предизвици**

Внатрешната организација на Агенцијата беше накратко изложена во претходниот текст. Како што беше напоменато, таа е предмет на уредување на Правилникот за внатрешна организација на Секретаријатот на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (во понатамошниот текст: Правилник за организација) од 2015 година со бр. 01-535/2. Во овој дел се посветува внимание на квалитетот на Правилникот за организација, односно се обрнува внимание на прашањето дали организационите единици се правилно поставени. Сепак, во овој контекст, нужно е да се земе предвид и Правилникот за систематизација на работни места (донесен во месец декември 2015 година и изменуван и дополнуван во јуни и септември 2016 година). Имено, овие два акти се набљудуваат како една целина – дури и Правилникот за организација да е совршено изработен, целокупното функционирање на Агенцијата може да биде неефикасно при некавалитетен Правилник за систематизација на работните места; и обратно, Правилникот за систематизација може да биде квалитетно изработен, но неадекватната поставеност на организационите единици во Правилникот за организација ќе доведе до потешкотии во секојдневното извршување на операциите во Агенцијата.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Токму од таа причина, на пример, српскиот Комесар за информации од јавно значење и заштита на личните податоци (срп. Повереник за информации од јавног значаја и заштиту података о личности) има еден единствен Правилник за внатрешна организација и систематизација на работните места (<https://www.poverenik.rs/sr-yu/aktuelni-akti.html>, последен пристап на 29.04.2020). Исти е и случајот со хрватскиот Комесар за информации (хрв. Povjerenik za informacije), чиј правилник е достапен на: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Pravilnik-o-unutarnjem-redu-Povjerenika-za-informiranje-2016.pdf> (последен пристап на 29.04.2020).

Како што може да се види од погоре приложената илустрација, во рамки на Секретаријатот на Агенцијата се формирани два сектори со по две одделенија и едно самостојно одделение. Нив ги разгледуваме во продолжение.

### 5.3.1. Сектор за спроведување на постапки по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи

Во рамки на Секторот за спроведување на постапки по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи во свои рамки се наоѓаат Одделението за спроведување на постапка по жалби, правни и општи работи и Одделението за аналитика и едукација на барателите и имателите на информациите од јавниот карактер.

Табела бр. 10 – Приказ на одделенијата во соодветниот сектор

|  |  |
|--|--|
| <b>Сектор за спроведување на постапки по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи</b> (со секторот раководат раководител на сектор и помошник-раководител на сектор) |  |
| <b>Одделение за спроведување на постапка по жалби, правни и општи работи</b>   | Во рамките на ова одделение се предвидуваат 10 работни места и тоа: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 1 раководител;</li> <li>➤ 2 советници (1 за спроведување на постапка по жалби и 1 за развој и унапредување на човечки ресурси);</li> <li>➤ 4 помлади соработници (сите се помлади соработници за постапување по жалби);</li> <li>➤ 1 самостоен референт-архивар</li> <li>➤ 2 помлади рефенти (1 е технички секретар на директорот, 1 е помлад референт за административни работи);</li> </ul> |
| <b>Одделение за аналитика и едукација на барателите и имателите на информациите од јавен карактер</b>  | Во рамките на ова одделение се предвидуваат две работни места и тоа: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 1 раководител;</li> <li>➤ 1 помлад соработник за аналитички работи</li> </ul>  |

Одделението за спроведување на постапка по жалби, правни и општи работи, како што сугерира и неговиот назив, ги врши следните работи и задачи: (1) собира и подготвува материјали за постапката по жалбите на барателите; (2) подготвува предлог решенија и заклучоци по жалбите на барателите на информации од јавен карактер; (3) дава помош на барателите на информациите во однос на жалбената постапка што ја спроведува Секретаријатот на Агенцијата; (4) дава упатства на имателите во врска со постапувањата по барањата на барателите; (5) дава упатства и податоци за полесен пристап на барателите до информациите од јавен карактер кои ги поседуваат

имателите на информации; (6) подготвува подзаконски акти, упатства и обрасци кои произлегуваат од законската надлежност на Агенцијата; (7) континуирано ги следи прописите во врска со уредувањето на прашањата од оваа област како и примената на меѓународните договори и конвенции што Република Северна Македонија ги ратификувала, а се однесуваат на дејноста на слободниот пристап до информациите; (8) подготвува мислење по предлози на закони и други акти со кои се уредува слободниот пристап до информации, за кои Агенцијата дава мислења; (9) учествува во подготовката на Годишниот извештај за работата на Агенцијата кој секоја година се поднесува до Собранието на Република Северна Македонија; (10) дава правни мислења на организациските единици во Секретаријатот на Агенцијата во врска со следењето на спроведувањето на Законот; (11) по потреба изготвува периодични извештаи за работата на одделението; (12) соработува со другите одделенија во Секретаријатот на Агенцијата.

Одделението за аналитика и едукација на барателите и имателите на информациите од јавен карактер, пак: (1) ги евидентира пристигнатите жалби во Агенцијата, како и барањата за слободен пристап доставени до Агенцијата – кога таа се јавува како имател на информации; (2) подготвува поединечна анализа за пристигнатите жалби по однос на подносител, имател, карактер, преземени активности; (3) подготвува целосна анализа на жалбите врз основа на поединечната анализа на секоја од нив; (4) предлага мерки за унапредување на жалбената постапка во однос на ефикасност, економичност и целисходност, а врз база на изготвените анализи; (5) по барање на директорот на Агенцијата презема активности на планот на едукација на имателите на информации со цел да им се овозможи подобар пристап до информации на барателите; (6) подготвува работилници за обука на имателите на информациите; (7) соработува со имателите на информациите во однос на давањето помош за остварување на правото на слободен пристап до информациите; (8) учествува во подготовка на Годишниот извештај за работата на Агенцијата кој се поднесува до Собранието на Република Северна Македонија; (9) изготвува периодични извештаи за работата на одделението по потреба; (10) соработува со другите одделенија во Секретаријатот на Агенцијата.

Набљудувајќи ги овие две одделенија, доаѓаме до првата забелешка по повод Правилникот за организација на АСПИЈК, а тоа е дека тој е спротивен на Уредбата на начелата за внатрешна организација на органите на државната управа (Сл. весник бр. 105/2007, 149/2011 и 166/2015) и тоа во членот 6. Од таа причина го поместуваме членот 6 од соодветната уредба во продолжение.

*Рамка бр. 10 – Член 6, ст. 2 од Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа*

|  |
|--|
| (1) Заради непосредно извршување на: нормативно правни, управување со човечки ресурси, стручно аналитички, управни, управни-недзорни, информативно-документарни, информативно-комуникациски, оперативни, материјално-финансиски, инвестициски, |
|--|

информатично технолошки, стручно-административни, како и други работи, во органите се формираат одделенија.

(2) Одделение се формира доколку за спроведување на определена функција **може да се систематизираат најмалку пет работни места, сметајќи го и раководителот на одделението.**

(3) Со одделението раководи раководител на одделение, кој за својата работа му одговара на раководителот на секторот. Во случај на отсуство или спреченост на раководителот на одделението, со одделението раководи стручен државен службеник со највисоко звање во одделението, кој го определува раководителот на секторот.

(4) По исклучок од став (2) на овој член, во органите со помалку од 50 систематизирани работни места, одделение може да се формира, доколку за спроведување на определена функција **може да се систематизираат најмалку три работни места, сметајќи го и раководителот на одделението.**

Следствено, очигледно е дека Одделението за аналитика и едукација на барателите и имателите на информациите од јавен карактер не соодветствува на оваа уредба на Владата. Во тоа одделение се предвидуваат само две работни места, вклучувајќи го и раководителот. Во најмала рака, имајќи го предвид последниот став од членот 6 од цитираната уредба, треба да се предвидени три работни места.

Се разбира, Уредбата на начелата за внатрешна организација на органите на државната управа не ја обврзува Агенцијата, која не е орган на државната управа туку самостоен државен орган што одговара единствено пред Собранието на Република Северна Македонија. Но, треба да се земе предвид дека сепак би било пожелно да се почитуваат одредбите на оваа уредба имајќи предвид дека тие се апликабилни за стотици органи на државната управа кои, исто како и Агенцијата, се соочуваат со прашањето како да ги организираат своите внатрешни организациони единици. Всушност, самиот член 6 е мошне логичен – ако за дадена функција не може да се систематизираат ниту 3 работни места, зошто тогаш би било потребно постоење на одделение? Дотолку повеќе што во случајот на Агенцијата, во рамки на Одделението за аналитика и едукација на барателите и имателите на информациите не се ниту пополнети предвидените работни места, така што во моментот нема раководител туку само 1 помлад соработник за аналитички работи.

Дополнително, кога се говори за Секторот за спроведување на постапки по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи, се забележуваат и извесни нелогичности во функциите, односно работите кои ги извршуваат неговите одделенија. Имено, ако се погледнат работите кои ги врши Одделението за спроведување на постапка по жалби, правни и општи работи најнапред ќе се забележи дека голем дел од нив, во суштина, подразбираат едукација на имателите и барателите на информации (што, пак, треба да спаѓа во делокругот на другото одделение). За полесно да се разбере оваа забелешка, ги приложуваме соодветните функции и работи во табела.

Табела бр. 11 – слични (преклопувачки) функции на двете одделенија во рамки на Секторот за спроведување на постапки по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи

| Одделение за спроведување на постапка по жалбите на барателите на информации, правни и општи работи:   | Одделение за аналитика и едукација на барателите и имателите на информации од јавен карактер:  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ дава упатства на имателите во врска со постапувањата по барањата на барателите;</li> <li>➤ дава упатства и податоци за полесен пристап на барателите до информациите од јавен карактер;</li> <li>➤ континуирано ги следи прописите во врска со уредувањето на прашањата од оваа област како и примената на меѓународните договори и конвенции што Република Северна Македонија ги ратификувала, а се однесуваат на дејноста на слободниот пристап до информациите.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ предлага мерки за унапредување на жалбената постапка во однос на ефикасност, економичност и целисходност врз база на изготвените анализи;</li> <li>➤ соработува со имателите на информации во однос на давање помош за остварување на правото на слободен пристап до информациите.</li> </ul> |

Така, логично се поставува прашањето до каде се протегаат работите на едното одделение, а каде почнуваат работите на другото? Ако Одделението за спроведување на постапка по жалбите на барателите на информации, правни и општи работи „дава упатства и податоци за полесен пристап на имателите и барателите до информациите од јавен карактер“, тогаш во што се состои „соработката со имателите на информации во однос на давањето помош за остварување на правото на слободен пристап“ која, пак, е надлежност на другото одделение? Дополнително, дали „континуираното следење на прописи [...]“ поврзани со правото на слободен пристап до информации од јавен карактер не е, во својата суштина, аналитичка работа. Јасно е зошто оваа функција била доделена на она одделение кое се бави со правни работи – поаѓајќи од логиката дека хармонизацијата со меѓународните конвенции е пред сè правничка работа; но сепак, следењето на прописи на меѓународно рамниште е во суштина анализа и тоа сериозна. Тука особено ја истакнуваме хармонизацијата на нашето законодавство (но и административни практики) со правото на Европската унија.

Од до сега наведеното веќе се назира потребата од појасна дистинкција на задачите во рамките на овој сектор. Потребно е негово реструктурирање така што појасно ќе биде што е задачата на секое од одделенијата.

На крајот, истакнуваме уште две недоследности во Правилникот за организација кога станува збор за Секторот за спроведување на постапки по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи. Прво, тука недостасуваат работи поврзани со користењето на информатичко-комуникациските технологии. Тоа се однесува како на употребата на ИКТ за водење на жалбените постапки, така и од



аспект на водењето на статистичко-аналитичко операции (кои, евидентно, би се одвивале многу полесно кога прибирањето на информации би било во поголема мера автоматизирано). Второ, се забележува дека во надлежностите на Одделението аналитика и едукација на барателите и имателите на информации од јавен карактер е наведено дека едукативни активности се преземаат по барање на претседателот. Оваа одредба треба да биде соодветно изменета и дополнета, така што образовните иницијативи ќе бидат секоја година спроведени во план за обуки на Агенцијата. Сепак, на ова прашање ќе посветиме повеќе внимание во натамошниот текст.

### 5.3.2. Сектор за соработка со имателите на информации, информирање на јавноста и меѓународна соработка на полето на слободниот пристап до информации од јавен карактер

Уште при читањето на самиот назив на овој сектор се јавува едно прашање – зарем соработката со имателите на информации и меѓународната соработка на полето на слободниот пристап не беа веќе, барем во еден дел, покриени во рамки на претходниот сектор? Сепак, со цел длабинска анализа, повторно посветуваме внимание на функциите на овој сектор и начинот на кој тие се делат помеѓу двете одделенија.

Табела бр. 12 – Приказ на одделенијата во соодветниот сектор

| <b>Сектор за соработка со имателите на информации, информирање на јавноста и меѓународна соработка на полето на слободниот пристап до информации од јавен карактер</b> (се предвидува работно место на раководител на сектор, но не и на помошник-раководител) |   |
|--|---|
| <b>Одделение за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста</b>   | Во рамките на ова одделение се предвидуваат 4 работни места и тоа: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 1 раководител;</li> <li>➤ 1 соработник за одржување на веб-страницата</li> <li>➤ 1 помлад-соработник преведувач</li> <li>➤ 1 помлад соработник за соработка со имателите на информации</li> </ul> |
| <b>Одделение за меѓународна соработка на полето на слободниот пристап до информации од јавен карактер</b>  | Во рамките на ова одделение се предвидуваат три работни места и тоа: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 1 раководител;</li> <li>➤ 1 помлад соработник за меѓународна соработка со информациите</li> <li>➤ 1 виш референт за административно-стручни работи</li> </ul>                                   |

Одделението за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста: (1) подготвува и објавува на веб страницата на Агенцијата листа на имателите на информации од јавен карактер со податоци за службените лица; (2) континуирано ги следи и ги внесува промените во листата на информации на Агенцијата; (3) редовно

комуницира со имателите на информации за ажурирање на основните податоци за контакт со имателите на информациите; (4) подготвува вести, извештаи и други содржини за работата на Агенцијата и истите редовно ги ажурира на веб страницата; (5) врши преводи на одделни вести, информации и други содржини на албански јазик и истите ги поставува на веб страницата (албанска верзија); (6) учествува во подготовка на брошури, флаери и други материјали за барателите и имателите на информации; (7) ги евидентира, обработува и чува годишните извештаи на имателите на информации; (8) дава стручна помош и појаснувања на имателите на информации при пополнувањето на Годишните извештаи; (9) го следи официјалниот e-mail на Агенцијата и за нејзините потреби комуницира по електронски пат со други институции, правни и физички лица; (10) подготвува и доставува Ургенции за назначување службени лица и за годишни извештаи до имателите за информации; (11) повремено подготвува соопштенија и покани за одделни настани и истите ги доставува до медиумите; (12) повремено дава преглед на европските искуства и практиката во областа на слободниот пристап до информации од јавен карактер; (13) дава предлози за подобрување на веб страницата на Агенцијата; (14) учествува во подготовката на Годишниот извештај за работата на Комисијата кој секоја година се поднесува до Собранието на Република Северна Македонија; (15) по потреба изготвува периодични извештаи за работата на одделението; (16) соработува со другите одделенија во Секретаријатот.

Одделението за меѓународна соработка на полето на слободниот пристап до информации од јавен карактер, пак: (1) врши подготвителни работи во врска со меѓународната соработка во областа на слободниот пристап до информации од јавен карактер; (2) учествува во спроведувањето на заедничките проекти со меѓународните организации; (3) соработува со органите на другите земји и институции во областа на слободниот пристап до информации од јавен карактер; (4) разменува мислења, особено по прашањата за праксата и резултатите во другите земји во врска со спроведувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер; (5) учествува во подготовката на Годишниот извештај за работата на Комисијата кој секоја година се поднесува до Собранието на Република Македонија; (6) по потреба изготвува периодични извештаи за работата на одделението; (7) периодично врши преводи на одделни содржини на англиски јазик кои се ажураат на веб страницата на Агенцијата (англиска верзија); (8) соработува со другите одделенија во Секретаријатот.

Земајќи го предвид наведеното, овие одделенија, за разлика од претходно анализираните, се структурирани во согласност со Уредбата за начелата на внатрешна организација на органите на државната управа (од аспект на бројот на предвидени работни места). Сепак, од аспект на спојот на функции кои се предвидени во рамки на секое од одделенијата, постои извесна недоследност.

Имено, се поставува прашањето дали односите со јавноста, комуникацијата со имателите на информации и подготвувањето на листата на иматели на информации спаѓаат во рамки на иста организациска единица (во случајов Одделението за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста). Односите со јавноста подразбираат запознавање на граѓаните со работењето на Агенцијата, но и со:

- нивните права кои произлегуваат од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер;
- значењето на транспарентното работење;
- што подразбира информација од јавен карактер, а што не и
- слично.

Од друга страна, подготовката на листата на иматели на информации е, како што веќе беше наведено во претходниот текст (види: *1.1.1. Утврдување на листа на иматели на информации*) една од суштествените функции на Агенцијата која е многу потесно поврзана со водењето на жалбените постапки, отколку што е со односите со јавноста. Дополнително, евидентно е од наведените надлежности дека Одделението за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста има во еден дел и едукативна улога, односно тоа „учествува во подготовка на брошури, флаери и друг материјали за барателите и имателите на информации“. Оттаму, може да се постави прашањето каква би била практичната поделба на задачи помеѓу ова одделение и Одделението за аналитика и едукација на барателите на информации од јавен карактер (во чии надлежности, пак, не се спомена подготовката на дидактички материјали за барателите и имателите на информации). На крајот, Одделението за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста, според Правилникот за организација, ја следи и европската правна рамка поврзана со правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Со тоа во извесна мера се преклопува со Одделението за спроведување на постапка по жалбите на барателите на информации, правни и општи работи. Со цел приказот да биде посликвит, повторно нудиме табела.

*Табела бр. 13 – Преклопувачки функции на Одделението за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста со другите одделенија (во Секторот за спроведување на постапка по жалби, правни, општи, едукативни и аналитички работи)*

| <b>Одделение за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста</b>   | <b>Одделение за спроведување на постапка по жалбите на барателите на информации, правни и општи работи:</b>   | <b>Одделение за аналитика и едукација на барателите и имателите на информации од јавен карактер:</b>  |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ учествува во подготовка на брошури, флаери и други материјали на имателите на информации;</li> <li>➤ повремено дава преглед на европските искуства и практиката во областа</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ дава упатства на имателите во врска со постапувањата по барањата на барателите;</li> <li>➤ дава упатства и податоци за полесен пристап на барателите до информациите од јавен карактер;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ предлага мерки за унапредување на жалбената постапка во однос на ефикасност, економичност и целисходност врз база на изготвените анализи;</li> <li>➤ соработува со имателите на информации во однос</li> </ul> |

|   |   |  |
|---|---|--|
| на слободниот пристап до информации од јавен карактер | ➤ континуирано ги следи прописите во врска со уредувањето на прашањата од оваа област како и примената на меѓународните договори и конвенции што Република Северна Македонија ги ратификувала, а се однесуваат на дејноста на слободниот пристап до информациите. | на давање помош за остварување на правото на слободен пристап до информациите. |
|---|---|--|

Начинот на кој се срочени функциите на секое од наведените одделенија доведува до заклучок дека би можело да дојде до конфузија по повод нивната работа. Јасно е дека Агенцијата не е орган кој е гломазен по својата структура, така што можната конфузија ќе се надмине преку секојдневно комуницирање на вработените и развивање на неформални односи. Сепак, на долг рок таквото преклопување на дејности на секторите и одделенијата согласно Правилникот за организација не е дозволиво.

На крајот, задачите на Одделението за меѓународна соработка на полето на слободниот пристап до информации од јавен карактер се во суштина јасни. Она на што треба да се посвети е како размената на мислења, особено по прашањата за практиките и резултатите во другите земји во врска со спроведувањето на правната рамка на слободниот пристап до информации ќе се преточи во повремени прегледи на европските практики (надлежност на Одделението за соработка со имателите на информации и информирање на јавноста) и континуираното следење на прописите во врска со уредувањето на прашањата од слободниот пристап до информации од јавен карактер (надлежност на Одделението за спроведување на постапка по жалбите на барателите на информации, правни и општи работи).

### 5.3.3. Одделение за финансиски прашања надвор од секторите

Во рамките на АСПИЈК постои и Одделение за финансиски прашања кое е самостојно и кое одговара непосредно на директорот, односно заменикот директор.

*Табела бр. 14 – Приказ на Одделението за финансиски прашања*

|  |  |
|--|--|
| <b>Одделение за финансиски прашања</b> | Во рамките на ова одделение се предвидуваат 5 работни места и тоа:<br>➤ 1 раководител; |
|--|--|

|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 1 советник за буџетска контрола;</li> <li>➤ 2 помлади соработници за планирање и следење на буџет;</li> <li>➤ 1 помлад референт за материјално финансиско работење</li> </ul> |
|--|--|

Согласно Правилникот за организација, Одделението за финансиски прашања: (1) ги следи и применува законите и подзаконските акти од областа на буџетското и материјално-финансиското работење; (2) изготвува план за воспоставување на финансиското управување и контрола како и методологија за спроведување на планот; (3) изготвува Предлог Буџет на Агенцијата и измени и дополнувања на истиот; (4) го следи извршувањето на Буџетот на Агенцијата; (5) го контролира извршувањето на утврдените политики и оперативното управување; (6) ги управува, следи и контролира состојбата и движењето на средствата утврдени со Буџетот; (7) изготвува стратешки планови на Агенцијата и измени и дополнувања на стратешките планови; (8) воспоставува/укинува ex ante финансиска контрола со вршење на проценка на ризик и ажурирање на процедурите за работните процеси од областа на финансиското управување и контрола; (9) изготвува годишни, квартални и месечни финансиски планови за Буџетот на Агенцијата; (10) изготвува финансиски план за извршувањето на Буџетот; (11) врши сметководствено евидентирање за извршувањето на Буџетот и подготвување на годишната сметка; (12) подготвува, прима, ликвидира и контролира сметководствена документација; (13) пресметува и исплатува плати на вработените во Агенцијата; (14) дава мислења по предлогот активности што ги изготвуваат другите организациони единици на субјектот и предлогот на акти на други субјекти кои имаат или можат да имаат финансиски импликации за Буџетот на Агенцијата; (15) изготвува информации и извештаи за извршувањето на Буџетот и други финансиски работи; (16) изготвува Годишен план за јавни набавки, реализирање и следење на јавните набавки на стоки, услуги и работи за потребите на Агенцијата за тековната година согласно одобрените средства во Буџетот; (17) дава стручна и техничка помош на Комисијата за јавни набавки околу спроведувањето на постапките за јавни набавки и други работи што ќе бидат утврдени во делокругот на надлежности согласно законите и другите прописи.

Она што се забележува поврзано со финансиите е дека во рамки на ова одделение не се вработени сметководители, воедно не е ниту предвидено работно место. Сметководствените услуги на Агенцијата ги дава надворешно сметководствено биро.

#### 5.3.4. Потреба од нова внатрешна организација

Според она што беше до сега истакнато, речиси е евидентно дека на АСПИЈК ѝ е неопходна реорганизација, односно дека е потребно донесување на нов Правилник за организација.

Прво, во рамки на постојната организациска структура постои дискрепанца во задачите – имено, дел од одделенијата имаат значително повеќе задачи на секојдневно рамниште од други.

Второ, во едно од одделенијата кое беше наведено во претходниот текст се предвидуваат само две работни места. Ваквата практика не е соодветна. Ако во дадено одделение не може да се најде потреба од повеќе вработени, тогаш се поставува прашањето зошто воопшто би било потребно да постои одделение? Од друга страна, во конкретниот случај станува збор за одделението задолжено за анализи и едукација – а како што беше споменато во погорниот текст, обуките ќе претставуваат една од суштествените активности на Агенцијата особено согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2019 година.

Трето, во погорниот наративен дел, но и во табелите, беше прикажано дека голем дел од функциите и задачите на одделенијата (во исти или во различни сектори) се преклопуваат (барем според словото на Правилникот за организација). Ваквата ситуација е недозволива, особено имајќи предвид дека еден од основните предуслови за успешно функционирање е секој од вработените точно да ја знае сопствената работа, односно да знае кои му се неговите задачи.

Четврто, ниту една организациска единица не е задолжена за ИКТ, што е потребно. Не е доволно да постои само едно лице задолжено за одржување на веб-страницата бидејќи Агенцијата треба да располага со софтвери кои ќе ја олеснат не само постапката за одлучување по жалби (овозможувајќи олеснета интерна комуникација и складирање на податоци) туку и аналитиката.

Петто, ниту една организациска единица не е задолжена да ги врши работите поврзани со прекршоците. Ова е разбирливо, имајќи предвид дека претходникот на АСПИЈК немаше прекршочни овластувања. Сепак, сега е веќе неопходно една организациска единица да биде задолжена со работите поврзани со прекршочните постапки.

### 5.3.5. Предлог за нова внатрешна организација

Согласно погоре изложените аномалии во постоечката внатрешна организација на Агенцијата, во рамките на оваа функционална анализа се предложува реструктурирање, односно модернизирање на внатрешната организација.

Предлогот е приложен во рамка.

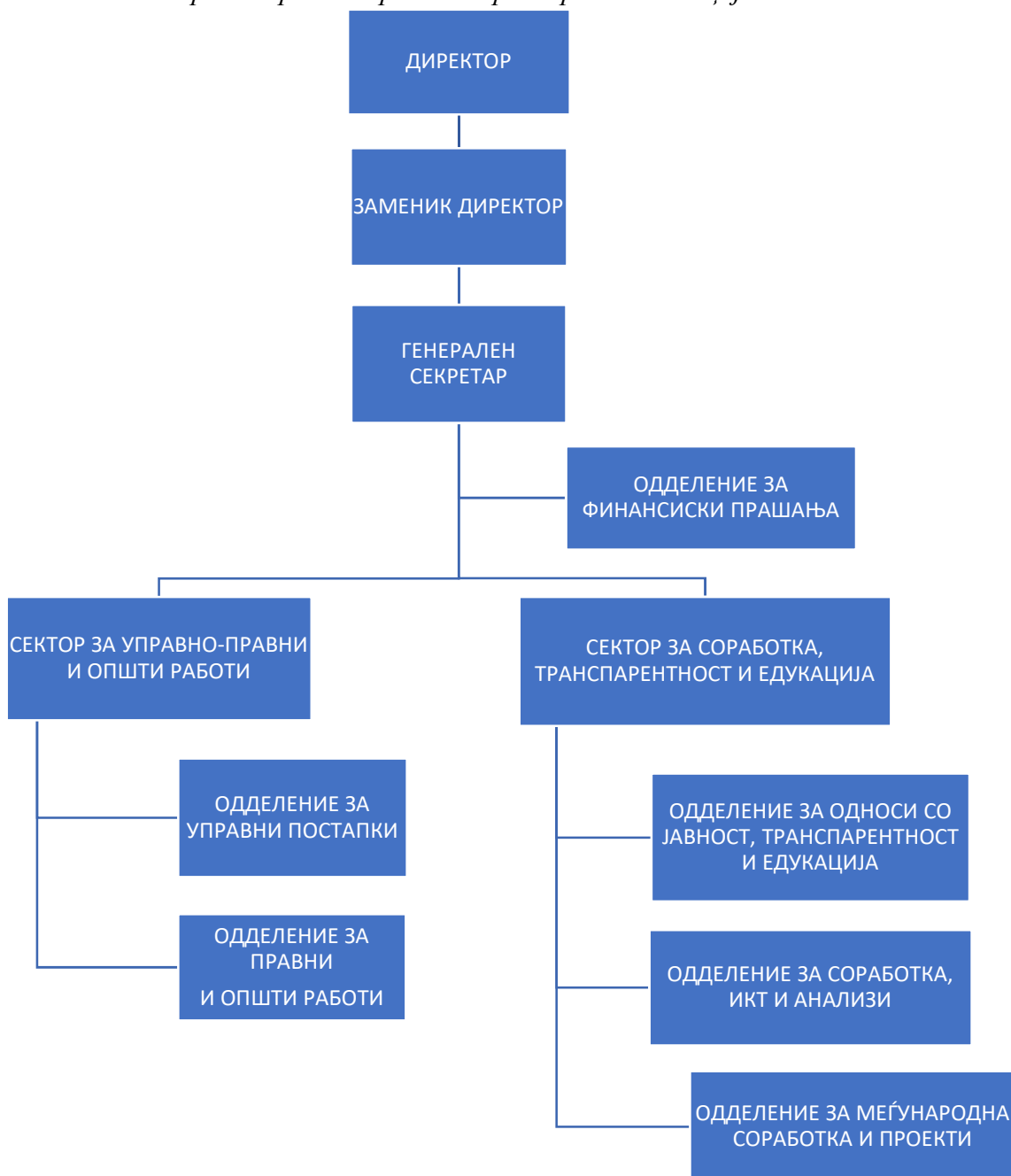
#### *Рамка бр. 11 - Предлог за нова организациска структура на Агенцијата*

- Генерален секретар
- Одделение за финансиски прашања
- Сектор за управно-правни и општи работи
  - Одделение за управни постапки
  - Одделение за правни и општи работи

- Сектор за соработка, транспарентност и едукација
  - Одделение за односи со јавност, транспарентност и едукација
  - Одделение за соработка, ИКТ и анализи
  - Одделение за меѓународна соработка и проекти

За подобро разбирање на оваа нова организациска структура, во продолжение се истакнува и органограм.

*Приказ бр. 10 - Предлог-огранограм на Агенцијата*



Идејата зад овој предлог е подобро систематизирање на обврските кои ги има самата Агенција, согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2019 година. Дополнително, предвид се земаат и начелата поставени во Уредбата на начелата за внатрешна организација на органите на државната управа (Сл. весник бр. 105/2007, 149/2011 и 166/2015).

Прво, под Секторот за општи и правни работи би потпаднале сите прашања кои подразбираат имплементација на правни норми. Така, во првото Одделение за спроведување на управни постапки, како што сугерира и неговиот назив, ги спроведува постапките по жалби согласно Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и прекршочните предмети. Во второто Одделение се наведуваат општите работи и управувањето со човечките ресурси. Тоа, наједноставно, значи дека во рамките на ова одделение ќе се извршуваат сите задачи кои подразбираат:

- координативни и административни задачи поврзани со човечките ресурси
- архива;
- прием и експедиција на пошта;
- безбедност и хигиена и слично.

Практично кажано, Одделението за општи и правни работи и управување со човечките ресурси се грижи за правата и обврските од работниот однос, но и за непреченото функционирање на Агенцијата на дневно ниво.

Вториот сектор, пак, е задолжен за односите и комуникацијата со јавноста, едукацијата, соработката со националните институции во државата, невладиниот сектор, академијата и останатите чинители во системот на слободен пристап до информации, информатичките технологии, анализата и меѓународната соработка и развивање и управување меѓународни проекти. Во негови рамки ќе се води и ажурира листата на иматели на информации. Во него се предвидуваат вкупно три одделенија. Прво, ќе се воведо Одделение за односи со јавноста, транспарентност и едукација преку кое Одделение Агенцијата ќе развива односи со јавноста со цел и во насока на покренување на јавната свест и познавањата кај граѓаните поврзани со правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Дополнително, одделението во кое се планираат обуките и другите едукативни активности, најлесно може и да ги планира односите со јавноста во насока на ширење на пораките и заклучоците од секоја обука или друг настан. Одделението за соработка, ИКТ и анализи соработува со имателите на информации, со барателите на информации од јавен карактер, со НВО и други правни лица, ја ажурира Листа на иматели, учествува во подготовката на годишните извештаи на Агенцијата, обезбедува непречено функционирање на информатичко комуникациската опрема на Агенцијата, спроведува повеќе анализи на различни теми и слично. И третото Одделение за меѓународна соработка и проекти, кое работи на развивањето на билатерни и регионални врски помеѓу Агенцијата и институциите од овој вид во регионот, па и пошироко и развивањето и управувањето со меѓународни проекти од оваа област.



## 5.4 Стручно усовршување на вработените во Агенцијата

Човечкиот капитал е најважното средство на секоја организација. Квалитетот на вработените го определува и квалитетот на работењето на организацијата. Од тие причини секоја организација посветува големо внимание при изборот на соодетни кадри и постојано работи на усовршувањето на кадрите.

Од досегашното искуство во Комисијата, не може да се дефинира присуство на осмислен систем за стручно усовршување на кадрите. Не постоела проценка на способностите и квалификуваноста на вработените во однос на работните задачи кои ги обавуваат и не е направен план за обука и стручно усовршување на вработените. Според изјавите од спроведената анкета многу малку од вработените посетувале стручни обуки надвор од Комисијата, а исто така обуките не се вршени ниту внатре во самата Комисија.

Преку анализата на одговорите на анкетата, најголемиот број од вработените се изјаснија дека стручните обуки им се потребни и дека би сакале да ги посетуваат, но дека за тоа немале доволно можности.

Вообичаено е лицето задолжено за управување со човечки ресурси да се грижи за определување на профилот на вработените согласно потребите на работните места и активностите кои ќе ги обавуваат вработените. Ова е комплексна задача која мора да ја спроведува секоја успешна организација која се состои од дефинирање на профил на работно место, потребни квалификации, знаења, искуство, вештини кои треба да ги поседува извршителот. Врз основа на овој профил се врши регрутација и избор на најдобрите кандидати за работното место. Одговорниот за човечки ресурси исто така го следи развојот и планира стручно усовршување на секој од вработените со цел максимализација на ефектите од неговото работење.

Споменатите активности не биле обавувани во рамки на досегашното работење на Комисијата, што секако влијае на квалитетот на едуцираноста и обученоста на кадарот во Агенцијата.

Препораки за стручно усовршување на вработените во Агенцијата:

Надлежниот за управување со човечки ресурси треба да биде активно вклучен во изработка на организациска структура на Агенцијата и дефинирање на потребите на секое работно место. Работата и резултатите на вработените во Агенцијата треба постојано да се следат и усовршуваат. На вработените треба да им се обезбеди и мотив за унапредување со нивна промоција на повисоки работни места, доколку ги исполнат пропишаните законски критериуми.

Агенцијата треба да подготви долгорочен план за обука на вработените, кој ќе биде разложен на годишни планови. Во планот треба да се дефинираат целите кои треба да се постигнат со обуките, начинот на мерење на ефектите од секоја обука, начинот на изведување на обуката, методологијата, темите, материјали за обуката, обучувачите, буџетот по години.

Секоја година одговорниот за човечки ресурси треба да даде извештај до Директорот како извршителите ги обавуваат своите работни задачи од аспект на обем

на работа и квалитет на работа, за што е потребно да се разработат соодветни критериуми според кои ќе се мери успешноста на работата на вработените.

### **5.5. Капацитети на Агенцијата за спроведување обуки**

Според извештаите на Комисијата за последни 5 години, Комисијата постојано организираше обуки и промотивни настани. Обуките во главно биле насочени кон имателите на информации, но и кон корисниците на информациите од јавен карактер.

Според одговорите на анкетираниите во Агенцијата, не постои јасна процедура и евиденција за обуките кои се организирани, така да не е сосема јасно колку ученици присуствувале на обуките, дали биле задоволни од обуките, кои се нивните предлози за нови обуки, ниту оценка дали обуките допринеле за подобрување на информираноста на барателите на јавни информации. Комисијата немала јасен план за вршење обуки, ниту дефиниран буџет за оваа намена.

Најчесто, организираниите обуки биле под покровителство на ОБСЕ или ТАИЕХ инструментот на ЕУ. Вработените во Комисијата биле дел од тимот за обука.

Од одговорите на вработените и извештаите може да се заклучи дека Агенцијата нема посебна програма за обука, ниту посебно обучен кадар кој ќе врши обука.

Во претходниот текст веќе стана збор за надлежноста на Агенцијата да врши обуки, односно да спроведува едукативни активности на територија на целата држава. Причината зошто оваа надлежност на Агенцијата се издвојува на ова место, односно зошто ѝ се посветува посебно внимание е нејзиното значење во контекст на целокупната транспарентност во државата. Имено, успешното спроведување на обуки ќе подразбира:

- зајакнување на познавањата и свеста на граѓаните, па оттаму и креирање на поголем притисок на имателите на информации самостојно и проактивно да објавуваат податоци (односно да ја исполнуваат обврската за таканаречената активна транспарентност);
- намалување на бројот на поднесени барања за пристап до информации, односно поднесени жалби (ако имателите на информации во целост ја имплементираат својата обврска проактивно да објавуваат податоци, тогаш и заинтересираните физички или правни лица нема да имаат потреба да поднесуваат барања – по автоматизам, тоа подразбира и помал број жалби);
- вршење на превентивната улога на Агенцијата без потреба да се прибегне кон санкционите механизми (кои секогаш треба да се перцепираат како последно средство на располагање).

Сепак, Комисијата во изминатиот период не успеа успешно да ја спроведе својата едукативна улога. Во нејзини рамки постои Одделение за аналитика и едукација на барателите и имателите на информации од јавен карактер, но во тоа одделение се предвидени само две работни места – раководител и помлад соработник – од кои пополнето е само второто. Се разбира, во контекст на спроведувањето на обуки

од страна на АСПИЈК не е неопходно само да постојат добри планови за обуки и наставни материјали туку и да се изгради партнерски однос со имателите на информации; во спротивно, самите службени лица кај имателите нема да бидат воопшто заинтересирани да ги посетуваат обуките.

Ако се протудираат годишните извештаи на АСПИЈК, односно на КЗПСПИЈК,<sup>14</sup> може да се утврди колку обуки низ текот на годините се спроведувани (како референтни ги земаме последните 5). Нив ги прикажуваме во табела.

Табела бр. 15 – Обуки спроведени заклучно со 2019 година

| Година | Број на обуки | Учесници     | Дали обуката е самостојно организирана и спроведена или во соработка (да / не)?  |
|--------|---------------|--------------|--|
| 2019   | 4             | 80           | Во соработка со Мисијата на ОБСЕ во Скопје   |
| 2018   | 6             | /            | Во соработка со Мисијата на ОБСЕ во Скопје   |
| 2017   | 5             | 102          | Не е наведено, се претпоставува самостојно   |
| 2016   | 8             | 125          | Не е наведено, се претпоставува самостојно   |
| 2015   | 3             | Над 200 лица | Од извештајот може да се заклучи дека дел од обуките се спроведени во соработка со Мисијата на ОБСЕ во Скопје (оние за службените лица во единиците на локалната самоуправа) |

Очигледно дека бројот на опфатени лица со обуките е релативно мал (од 80 до 125) во услови кога постојат повеќе од 1200 иматели на информации во државата (практично кажано КЗПСПИЈК не успеала да опфати повеќе од 10% од службените лица под претпоставка секој имател да има едно службено лице за посредување со информации). Секако, тука треба да се спомене дека обуките не треба да бидат насочени само кон имателите туку и кон барателите.

Оттука, капацитетот на АСПИЈК за спроведување на обуки треба значително да се зајакнува, а во таа насока се предложува и новата внатрешна организација (види: претходно поглавје). Причините за ваквата состојба треба да се бараат во недостаток на средства кои се наменети за обуки но и на недостаток на внатрешни капацитети за организација на обуки.

Препораки за унапредување на капацитетите на Агенцијата за спроведување обуки:

Агенцијата треба најнајпред да изработи **анализа на потребите од обука** на своите целни групи. Врз база на наодите од анализата треба да изработи повеќегодишна програма која ќе ја имплементира годишно.

**Програмата за обука** треба да содржи општи цели на обуките, целни групи, нивни специфични потреби од обука, јасни цели на обука за секоја целна група, теми и

<sup>14</sup> Достапни на: <http://komspi.mk/%d0%b3%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%88%d0%bd%d0%b8-%d0%b8%d0%b7%d0%b2%d0%b5%d1%88%d1%82%d0%b0%d0%b8/> (последен пристап на 30.04.2020).

содржина на обуките, методологија, профил на обучувачи, буџет и времетраење на обуките и секако капацитет за логистика и организација на обуките.

Треба да се воспостави **мониторинг систем за мерење на успешноста на обуките** и подобрувањето на знаењето и компетенции на учениците на обуките и проценка како и дали зголеменото знаење влијае на остварување на целите на Агенцијата.

Обучувачите од Агенцијата треба да се дообучат и посетат обука на обучувачи, како би се стекнале со теоретски и практични знаења за процесот на учење и мерење на ефектите од обуките.

## **5.6. Човечки капацитети на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер**

### **5.6.1. Човечки ресурси во моментот**

За човечките капацитети на АСПИЈК веќе станува збор, делумно, во текстот каде се обработува нејзината внатрешна организација. Сепак, таму се говори повеќе за поставеноста на работните места по организационите единици. Во овој дел ќе се посвети внимание на фактичките капацитети кои ги има АСПИЈК, имајќи предвид колку од работните места се пополнети и како тие се распоредени.

Пополнетоста на работните места ја прикажуваме погоре во табелата под реден број 9.

Така, како што веќе се напомена, пополнети се 18 од вкупно 29 предвидени работни места (односно 62%), односно не сметајќи ги и директорот и заменикот на директорот во Агенцијата работат вкупно 18 лица. Од овие 18 лица, 15 се вработени во редовен работен однос на неопределено време, а 3 се вработени на определено време, до 31.12.2020 година. Освен тоа, следната година може да се очекува пензионирање на Советникот за човечки ресурси.

Во однос на работните места, покрај што е проблем самата непополнетост до крај, како проблем се јавува и недостатокот на раководни позиции.

Прво, во рамки на Агенцијата не е пополнето работното место највисокото работно место (ниво А2). Непостоењето на генерален секретар, пак, има две импликации. Најнапред, вработените немаат еден свој раководен службеник пред кој ќе одговараат сите вработени лица, а со тоа се отежнува и раководењето. Дополнително, директорот и заменикот на директорот ја пополнуваат празнината која е оставена поради непостоење на Генералниот секретар, односно нужно се вклучени во раководењето со секојдневните операции на ниво на Агенцијата, што во суштина не е нивна должност.

Второ, не е пополнето ниту местото на државен советник, што исто така би можело да биде значаен фактор во подобрувањето на комуникацијата во АСПИЈК и интерната координација.

Трето, кога станува збор за раководителите на сектори и одделенија, ситуацијата е повторно поразителна. Ниту еден од секторите нема свој раководител

(ниво B2), а не е пополнето ниту единственото работно место за помошник-раководител на сектор (ниво B3). Понатаму, кога се говори за раководителите на одделенија (ниво B4), пополнети се само 3 од 5 вкупно предвидени работни места. Одделението за спроведување на постапка по жалби, правни и општи работи, Одделението за аналитика и едукација на барателите и имателите на информации и Одделението за финансиски прашања немаат свои раководители. Посебно е важно последното. Според Правилникот за систематизација раководителот на Одделението за финансиски прашања има сложени задачи какви што се координирањето на процесот на подготовка на буџетот, изменување и дополнување на буџетот на АСПИЈК, координација во подготовката на стратешките планови на АСПИЈК и слично. Се поставува прашањето како овие задачи се извршуваат без притоа да постои раководно лице. Се разбира, не помалку се важни и раководителите на другите две одделенија, особено земајќи предвид дека станува збор за суштените обврски или јадрото на Агенцијата – одлучувањето по жалби и спроведувањето на обуки.

На крајот, она што се забележува при анализата на човечките ресурси во Агенцијата е дека вработените имаат многу малку простор за напредок. Тоа, пак, е исклучително важно од аспект на нивната мотивација за работа. Да го земеме за пример Одделението за спроведување на постапка по жалби, правни и општи работи. Во него моментално се предвидени 10 работни места и тоа:

- 1 раководител;
- 2 советници (1 за спроведување на постапка по жалби и 1 за развој и унапредување на човечки ресурси);
- 4 помлади соработници (сите се помлади соработници за постапување по жалби);
- 1 самостоен референт-архивар
- 2 помлади рефенти (1 е технички секретар на директорот, 1 е помлад референт за административни работи).

Да ги земеме за пример помладите соработници (ниво B4). Пополнети се три работни места. Секој од вработените има работен стаж подолг од 2 години. Сепак, во самата систематизација не постои простор за нивно унапредување. Имено, согласно членот 48, ст. 5, ал. 2 од Законот за административни службеници тие можат да бидат унапредени најмногу до звање советник односно до ниво B1 (што значи дека можат да бидат унапредени и во соработници и виши соработници). Сепак, во АСПИЈК во конкретното одделение се предвидени само две места за советник кои се пополнети, а виши соработници (ниво B2) и соработници (ниво B3) не се предвидуваат. Така, овие помлади соработници практично остануваат без било каква можност да бидат унапредени. Очигледно е дека тоа на подолг рок ќе влијае на самата нивната мотивација за работа.

Следствено, во рамките на АСПИЈК е исклучително важно што поскоро да се пополнат работните места кои се празни, а дополнително и да се оствари, во мера во која што е можно, унапредување на постојните кадри кои подолги години се на истата позиција. Всушност, овие два напори се и комплементарни.

На крајот, нужно е да се напомене дека погоре предложените промени во внатрешната организација на АСПИЈК ќе се рефлектираат во систематизацијата на работните места (поинаку, Правилникот за систематизација на работните места го следи Правилникот за внатрешна организација). Притоа, во новата внатрешна организација и новата систематизација (треба да) се зема предвид дека модерното функционирање на јавниот сектор подразбира што поголема дигитализација и автоматизирање на голем дел од процесите. Тоа придонесува како во поглед на транспарентноста (на пр. автоматското распределување на предмети во АСПИЈК е потранспарентно од рачното – независно колку објективен е пристапот), така и во поглед на ефикасноста. Освен тоа, јавниот сектор, за разлика од пристапот во минатото, сè повеќе се поставува како сервис, односно служба на граѓаните. Во таа конотација, неопходни се силни односи со јавноста (public relations) кои ќе бидат координирани и планирани од лица обучени токму за тие прашања.

## **5.7. Анализа на функциите на Агенцијата**

### **5.7.1 Функција на Агенцијата за креирање јавни политики**

Агенцијата се грижи за зголемен и подобрен пристап на правните и физички лица до информациите кои ги поседуваат имателите на информациите. Со тоа обавува важна јавна функција и учествува во креирање на политики на голем број органи и тела во рамки на јавната администрација.

Во рамки на своето планирање Агенцијата ги согледува состојбите во државата, досегашно искуство и пракса во споделувањето на јавни информации, потреби од информации на граѓаните, невладиниот сектор, бизнис секторот, академијата и други заинтересирани страни. Агенцијата постојано ја следи пристапноста до информациите, пречките во обезбедувањето на информациите, анализира и следи соодветна регулатива, нејзино спроведување, открива несоодветности во регулативата и носи предлози за измени на регулативата со цел олеснување на пристапот на заинтересираните кон јавните информации. Од овие причини ова е од големо значење интер-ресорска активност која вклучува повеќе министерства, органи, институции на централно и локално ниво.

Агенцијата, согласно надлежностите и Законот, бара во стратешките планови, програми и акциони планови на органите, да бидат внесени одредбите со кои се обезбедува пристап до јавните информации. Агенцијата ја контролира имплементацијата на генералната политика дека во државата мора да се обезбеди лесен пристап до јавни информации. За оваа цел Агенцијата се организира кадровски, буџетски, просторно, изработува Упатство за имплементација на Законот и врши контрола и по потреба казнува во случај на неспроведување на Законот за слободен пристап до информации.

Агенцијата ги обавува следните активности во делот на креирање јавни политики:

- Учествува во носењето на Законот и по потреба предлага измени и дополнувања,

- Носи правни акти – Упатство за начинот на спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер
- Носи стратегија, акциски план, програми и други документи заради ефективно извршување на целите дефинирани во стратегијата
- Врши промоција на правото на слободен пристап на информации од јавен карактер.
- Врши контрола на имплементацијата за законските одредби,
- Им помага на имателите на информации да се организираат и обезбедат ефективна и ефикасна дистрибуција на информациите од страна на имателите до барателите,
- Врши анализа на состојбите, пречките и подготвува редовни извештаи за обемот и квалитетот на информациите кои се доставуваат по барање на барателите,
- Следи задоволство на барателите во врска со начинот, брзината и квалитетот на информациите обезбедени од страна на имателите на информациите,
- Соработува со релевантни меѓународни институции, следи и усвојува најнови меѓународни текови и практики и врши споредба на состојбите помеѓу РСМ и сличните земји во регионот и пошироко.

Оваа е најважната функција на Агенцијата и е во надлежност на високото раководство на Агенцијата, која го спроведува во соработка со вработените административни службеници од категоријата Б . Агенцијата има донесено Упатство за начинот на спроведување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, но досега нема евидентирано влијание на законите и прописите кои ја регулираат ова материја. Агенцијата врши контрола над имплементацијата и им помага на имателите на информации да обезбедат достапност на информациите на барателите. Но овие функции не се на задоволително ниво, што може да се заклучи од високиот број на жалби, особено заради молчењето на администрацијата.

Извештаите на Комисијата досега најмногу се однесувале на конкретни активности извршени од страна на Комисијата во претходната година, без осврт на постигнувањето на целите дефинирани со СП.

Досега Комисијата нема направено испитување на задоволство на барателите, но и други засегнати страни, од достапноста на информациите, брзината и квалитетот на доставените информации.

Оваа функција на Агенцијата е тесно поврзана со меѓународната активност на Комисијата се одвивала преку соработка воглавно со ЕУ преку ТАИЕХ и ОБСЕ. Следењето на меѓународните искуства треба да се инкорпорира во политиките на Агенцијата. Во изминатите 5 години во работење на Комисијата биле забележани следните меѓународни активности:

*Рамка бр. 12 - Меѓународни активности на Комисијата 2015-2019*

|      |   |
|------|---|
| 2015 | Во соработка со ТАИЕХ, Комисијата организираше работилници. Со ОБСЕ |
|------|---|

|      |  |
|------|--|
|      | организираше студиска посета и реализација на 4 работилници, учество на меѓународни конференции во Тирана, Белград и Подгорица.  |
| 2106 | Комисијата учествуваше во ИПА проект за Поддршка за пристап до правото за заштита на лични податоци. Потпишани се меморандуми за соработка со УНДП, Совет за транспарентност од Шпанија. Организиарани се неколку работилници, промотивен настан и учество на меѓународна конференција во Сараево. Организација на 10-годишнина од постоењето на Комисијата, за кое вработената во одделението обезбеди 3 спонзори за овој настан (ИПА, ОБСЕ и УНДП.   |
| 2017 | Во соработка со ОБСЕ се одржа промотивен настан и работилница. Во рамки на ИПА проектот „Европска поддршка за Реформа на Јавната Администрација (РЈА) и Статистика“ оформена е работна група во која учествува и Комисијата, потоа зема учество во проектот „Зајакната транспарентност на институциите и подобрување на комуникацијата помеѓу институциите и граѓаните и бизнис заедницата“. Во рамки на ТАИЕХ беше организирано предавање на меѓународен експерт, потоа Работилница за подигање на свеста за правото за слободен пристап до информации, реализирана студиска посета на Советот за транспарентност и добро владеење во Мадрид.<br>Во рамки на ЦАФ процесот се изврши подготовка на Акциски планови за сите предвидени активности во 2016год и 2017 година и подготовка на Извештај за степенот на реализација и извршен мониторинг подготовка на финален извештај за реализација на сите 32 мерки.<br>Учество во работни групи на СРЈА и учество при изготвката на материјалот за Нацрт Стратегијата за реформи во јавна администрација и Акцискиот план единстен помлад соработник член на оваа работна група |
| 2018 | Во соработка со Мисијата на ОБСЕ во Скопје, беа организирани 5 локални и регионални работилници на тема: “Правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Од ОБСЕ е доделена донација за Комисијата во вредност од 20.000 евра за канцелариска и техничка опрема. преку ТАИЕХ Инструментот беше реализирана Експертска мисија под наслов: „Санкции за имателите на информации“.<br>Обработка на податоци предвидени во Пасошките индикатори за СРЈА и подготовка на Извештаи за истите и доставени до МИОА. Известување за степен на реализација на предвидените активности за Комисијата на работните состаноци на СРЈА.   |
| 2019 | Во рамки на соработката со ОБСЕ беа реализирани четири обуки за службени лица кај имателите на информации, обуки на тема: „Имплементација на новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер – новини и предизвици“. Во ноември 2019 година, отпочна Проект финансиран од ЕУ „Унапредување на транспарентноста и отчетноста во јавната администрација“. Агенцијата е директен корисник на активности содржани во Компонента 2: Поддршка на Агенцијата преку активности кои ќе се фокусираат на зајакнување на институционалниот капацитет на Агенцијата преку зајакнато   |



|  |   |
|--|---|
|  | <p>промовирање и зајакнување на спроведувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во системот.</p> <p>Истото, е планирано да се постигне преку институционална реорганизација и и продуцирање на интерни правилници за работа и останати стратешки документи, имплементација на модернизирани ИТ-алатки за подобрен оперативен капацитет, обезбедување подобрени услуги, зголемување на одговорноста и транспарентноста на државните органи, како и зајакнување на капацитетите на имателите на информации да ги почитуваат законските обврски и стандардите на ЕУ. Комисијата соработува и со Унгарската национална управа за заштита на податоците и слобода на информации.</p> |
|--|---|

Препораки за унапредување на функцијата носење јавни политики:

Да се зајакне функцијата преку јакнење на ресурсите на Агенцијата за нејзино извршување. Оваа функција треба да биде зајакната преку следење на регулативата и нејзиното влијание врз обезбедувањето на јавните информации до потенцијалните корисници. Важно е да се зголеми соработката со имателите на информациите и влијанието на Агенцијата врз начинот на организирањето на обезбедувањето на информациите до барателите.

Функцијата на контрола и асистенција на имателите на информации треба да биде значително зајакната така што ќе се обезбеди вистинаска помош на имателите на информации во врска со обезбедувањето на информации до барателите, но и да се обезбеди дека секој имател на јавни информации ги исполнува барањата за транспарентност и дека сите потребни информации се објавени на веб страните на имателите.

Годишните извештаи на Агенцијата не треба да бидат само отчет за потрошените средства и преземените активности во текот на мината година, туку и статистичка база на податоци и анализа на состојбите кои ќе бидат потребни за следење на ефективноста и ефикасноста на системот на обезбедување на јавни информации. Податоците треба да бидат собирани во посебно направен програм каде секоја година ќе се додаваат релевантни податоци и кој ќе овозможува лесно пребарување на секоја заинтересирана страна да може да најде потребни информации од оваа област. За ова е потребно да се направи истражување кои податоци ќе им бидат потребни на потенцијалните корисници и во која форма би требало да се објавуваат.

Годишните извештаи треба да содржат и степен за напредокот во насока на остварување на стратешките цели, како и степен на остварување на годишните цели дефинирани со годишната програма.

### 5.7.2 Координативна функција на Агенцијата

Агенцијата од една страна ги следи приоритетите на Владата и своите политики ги усогласува со владините документи и приоритети, каде е јасно набележено дека Владата се залага за градење на отворени институции. Од друга страна Агенцијата врши координација на голем број органи, иматели на информации. Агенцијата ги следи

уставните одредби и меѓународните резолуции според кои врши координација помеѓу органите во земјата.

*Рамка бр. 13 – Цитати од Стратешкиот план на Комисијата*

Слободниот пристап до информации од јавен карактер е основно човеково право загарантирано со Уставот, во членот 16 стои: „Се гарантира слободниот пристап кон информации, слободата на примање и пренесување на информации“

Слободниот пристап до информации од јавен карактер претставува значајна алатка на патот кон постигнување на целосна транспарентност и отвореност на институциите кон граѓаните.

Генералното собрание на Обединетите нации на почетокот на своето формирање во 1946 година на својата агенда на приоритети ја постави слободата на информирањето, како основно човеково право. Во Резолуцијата 59, која беше усвоена и објавена, е дадено: „Слобода на информирањето е основно човеково право и основа за сите слободи за кои се бори Организацијата на Обединетите нации“.

Со самиот факт што секој јавен орган поседува одредени јавни информации и има обрска да ги сподели на барање, ја чини Агенцијата координатор на повеќе од 1.300 органи во земјата, кои ги информира, поддржува, контролира, што и` дава значајана координативна функција.

Во рамки на оваа функција, Агенцијата ги обавува следните активности:

1. Известува за правната рамка во врска со слободен пристап до јавни информации,
2. Дава мислења по предлози на закони со кои се уредува слободен пристап до јавни информации,
3. Известува за стратешки определби, приоритети и цели на Агенцијата,
4. Ги поддржува имателите на информации, преку совети, информации, експертиза,
5. Подготвува и објавува листа на иматели на информации и на службените лица на имателите на информации,
6. Контрола на работата на имателите на информации,
7. Едукација на имателите и барателите на информации,
8. Обезбедува техничка поддршка на имателите на информации заради унифициран пристап (обезбедува софтвер за внес на податоци, извештаи, анализи).

Оваа функција на Агенцијата е во надлежност на високото раководство на Агенцијата, која го спроведува во соработка со стручните служби во Агенцијата.

Според извештаите на Комисијата во досегашното работење, претставници на Комисијата биле вклучени во одредени активности кои биле во насока на креирање правна рамка, како дел од работните групи. Во извештаите на Комисијата досега не се

споменати стратешките цели на Комисијата и степенот на нивно остварување и анализа на пречки кои попречуваат во обезбедување на достапност на јавни информации.

Листата на иматели на информации и службени лица постојано се ажурира и објавува на интернет страната на Агенцијата, што обезбедува транспарентност на процесот.

Едукацијата на имателите на информации и потенцијалните баратели не е на посакувано ниво. Техничка помош (ИКТ) на имателите на информации не е обезбедена во доволна мерка, од причина што и самите немаат доволен ИТ капацитет во Агенцијата.

Препораки за унапредување на координативната функција:

Координативната функција треба значително да се подобри, преку остварување на постојани контакти со имателите и корисниците на јавно достапните информации. Стручните луѓе во Агенцијата, предводени од раководството, треба постојано да ја следат ефективноста на регулативата и да доставуваат предлози за подобрување.

Едукацијата на имателите и корисниците треба значително да се подобри. За оваа цел треба да се направи структуриран план во кој ќе се дефинираат потребите од едукација, начини на едукација, очекувани ефекти од едукацијата.

### 5.7.3 Функција на давање услуги

Оваа функција се однесува на потребите на граѓаните, бизнис секторот и невладиниот сектор и се состои од обезбедување на правото на правните и физички лица да имаат непречен пристап до јавно достапните информации.

Во рамки на оваа функција, Агенцијата ги обавува следните активности:

1. Води управна постапка и одлучува по жалби против решението со кое имателот на информацијата го одобрил, одбил или отфрлил барањето за пристап до информации на барателите,
2. Води прекршочна постапка преку Прекршочна комисија која одлучува по прекршок во согласност со закон.

Овие функции на Агенцијата се во надлежност на Директорот на Агенцијата, кој ги спроведува во соработка со стручните служби и во надлежност на Прекршочната комисија во Агенцијата.

Во изминатите две години функцијата на решавање на жалби беше нарушена поради немањето капацитети во Комисијата и со тоа правото на барателите на информациите беше нарушено, бидејќи нивните барања биле несоодветно процесирани, т.е. биле одложувани на подолг рок.

Активноста на Прекршочната комисија допрва треба да започне и е во фаза на структурирање.

Препораки за унапредување на функцијата давање услуги:

Водењето управни постапки е основна функција на Агенцијата и таа мора да обезбеди услови и капацитети да ги решава постапките квалитетно и во предвидени законски рокови. За да може Агенцијата соодветно да се справи со приливот на предмети (жалби и прекршочни) најпрвин ќе треба да изврши детална анализа и **проценка на очекуваните приливи**, имајќи ги предвид историските податоци, но и измените во регулативата и нивното очекувано влијание. Прекршочните одредби се воведуваат за прв пат и се очекува да имаат влијание на ажурноста кај имателите на информации.

За обавување на оваа функција Агенцијата ќе треба оптимално да се екипира, **изработи детални процедури за работа** и постави соодветен кадар за работа. Тука, првенствено се има предвид потребата од стручен кадар во областа на правните науки, особено во областа на управната постапка. Со кадровско зајакнување на Агенцијата и зголемување на бројот на правници, ќе се зголеми и квалитетот на одлуките на Агенцијата и се очекува да се минимизира бројот на тужби за оценка на законитоста на актите на Агенцијата.

Истата препорака се однесува и на кадровското екипирање на Комисијата за прекршочни постапки како прекршочен орган на Агенцијата, кој сеуште не започнал со работа.

#### 5.7.4 Функција на поддршка

Ова се група на функции кои овозможуваат непречено, структурирано и планско функционирање на Агенцијата и во оваа група спаѓаат редовните функции како:

1. Планирање е основна функција на управата на Агенцијата која овозможува дефинирање на цели, ресурси, процедури кои ќе овозможат успешно извршување на мисијата и визијата на Агенцијата.

Активности:

- Изработка на долгорочен план и годишни програми за работа
- Обезбедување на потребните ресурси: финансиски, човечки и материјални
- Следење на остварување на планот, корективни активности во текот на извршувањето
- Изработка и анализа на периодични извештаи

Препораки за унапредување на функции планирање:

Градење на капацитети на агенцијата за планирање и известување и воспоставување јасни процедури за овие активности.

2. Управување со човечки ресурси е важна функција во секоја организација која влијае на успехот на работата.

Активности кои треба да ги обавува оваа функција:

- Планирање на сите активности кои се одвиваат во Агенцијата
- Одредување на обем на работа по активност
- Утврдување на процедури за работа
- Утврдување на норми за работење - потребно ефективно работно време за извршување на секоја активност
- Постапување и постојано следење на ефективноста на организациската структура
- Дефинирање на потребен број и квалификации на извршителите
- Вработување на соодветен кадар
- Следење на работата на вработените
- Дефинирање на план за обука според потребите на вработените
- Дефинирање на систем за наградување и казнување на вработените
- Водење досиеа на вработените, формални документи како пријава, одјава и други

Препораки за унапредување на функција за развој на човечки ресурси:

Потребно е градење на капацитети на Агенцијата во делот на човечки ресурси. Ова е еден од виталните делови на Агенцијата и од начинот на извршување на оваа функција во многу ќе зависи и успешноста на Агенцијата.

Потребно е да се изврши обука на вработените за извршување на оваа активност, а откако ќе се обучат вработените потребно е да се започне со обавување на сите активности наведени погоре.

3. ИКТ е функција која обезбедува брзина, ефективност, ефикасност, транспарентност, евидентност и сигурност во работењето.

Активности:

- Изработка и одржување на специфичен софтвер за потребите на Агенцијата,
- Изработка, одржување и редовно ажурирање на интернет страна на Агенцијата за потребите на известувањето и транспарентноста,
- Одржување на редовна работа на компјутерската мрежа и целата придружна опрема во Агенцијата (печатење, скенирање, телефонија, електронска комуникација).

Оваа активност е целосно запоставена и во Агенцијата нема вработен ниту еден со потребни квалификации за обавување на оваа активност. Ова е голем проблем за Агенцијата бидејќи неможе да ги обавува основните функции. Во Агенцијата не постои електронски систем за следење на предметите по жалби, ниту пак систем за распределба на предмети по службени лица овластени да водат управна постапка. Со непостоењето на ваков вработен и софтверски решенија, оневозможена е и ефикасна

аналитика во рамките на Агенцијата која пак е неопходна за правилно стратешко планирање.

Препораки за унапредување на ИКТ функцијата:

Итно вработување на потребен квалификуван ИКТ кадар, изработка на софтвер (програми) за поддршка на работењето во Агенцијата, обука на вработените за користење на програмите, поддршка на заинтересираните страни за користење на електронските алатки.

4. Финансиско управување, буџетирање, известување е важна функција во Агенцијата која овозможува извршување на сите финансиски обврски на Агенцијата.

Активности:

- Планирање на финансиски средства за работењето на Агенцијата,
- Планирање на јавните набавки
- Доставување на буџетски барања до Министерство за финансии,
- Пресметка на плати,
- Контрола на трошењето на средствата,
- Водење на сметководствена евиденција,
- Изработка на завршена сметка
- Изработка на завршни годишни извештаи за финансиското работење на Агенцијата

Оваа активност во Агенцијата се обавува делумно со внатрешни, делумно со надворешни капацитети. Најмена е сметководствена куќа која ги обавува сметководствените работи за Агенцијата.

Недостатокот е дека Годишните планови не се поддржани со детални финансиски планови, а како финансиски извештаи за работењето на Агенцијата се приложуваат завршните сметки без доволни анализи и образложенија за кои активности се искористени средствата. Не е јасно дали и како се врши контрола на финансиите во Агенцијата. Досега не е забележано дека се врши повеќегодишно планирање на финансиите.

Препораки за унапредување на финансиското управување во Агенцијата:

Комплетирање на финансиска служба за комплетно извршување на сите активности поврзани со финансиско планирање, буџетирање, сметководство, финансиско известување и контрола. Како и кај другите служби и овде е потребно континуирана обука на вработените за финансиско управување, буџетирање, а со праксата за имплементација на разни проекти се укажува и потреба од обука за проектни финансии.

5. Техничка поддршка е важна логистичка функција која обезбедува непречено работење на останатите функции во Агенцијата.

Активности:

- Одржување на опремата и просториите во Агенцијата
- Одржување на хигиена во Агенцијата
- Обезбедување на луѓето, документите и имотот на Агенцијата
- Архива – прием и експедиција на пошта, документи, евиденција и чување на документи
- Транспорт на вработените за службени цели со службено возило

Препораки за унапредување на техничка поддршка во Агенцијата:

Наведените функции се обавуваат делумно, посебно е потребно да се обрне внимание на архивата и унапредување на работењето на архивата, во насока на нејзино модернизирање, компјутеризација, како и доставната служба. Потребно е да се воведат електронска архива, чување на предметите, електронска достава, користење на дигитален потпис за овозможување електронска комуникација.

### **5.8. Анализа на процесите и процедурите за работа во Агенцијата**

Во Агенцијата не постојат формални и пишани процедури за работа. Претходно во рамки на Комисијата имало обиди за воведување на ИСО стандарди, но не биле спроведени до крај. Ова е недостаток кој би требало веднаш да се отстрани и да се изработат сите потребни процедури.

Работење според јасно утврдени процедури е од витално значење за Агенцијата заради обезбедување на запазување на принципите на добро управување на SIGMA<sup>15</sup> како транспарентност, отчетност, ефективност и ефикасност при обезбедување на услугите, управување со човечки ресурси, управување со финансии.

Процедурите обезбедуваат воедначен пристап и обработка на жалбите, прекршоците, обуките, промоција на концептот на слободен пристап до информации, соработка со други институции, невладин сектор, меѓународните институции. Процедурите обезбедуваат зголемен сигурност во чување на документи, нивно полесно пронаоѓање, безбедност на ИКТ системот во Агенцијата.

Препорака:

Потребно е веднаш да се дефинираат процедурите за сите процеси кои се обавуваат во Агенцијата, да се посочат одговорните лица, утврдат рокови за постапување по одделни дејствија, дефинира начин на контрола и известување. Процедурите, заедно со обемот на работа се основ за дефинирање на бројот и профилот на потребниот кадар за работа во Агенцијата.

---

<sup>15</sup> SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) е заедничка иницијатива на [OECD](#) и на [European Union](#)

## 5.9. Обем на работа на Агенцијата по вид на активности

Досега Комисијата водеше евиденција за обемот на работата и анализирајќи ги годишните извештаи на Комисијата направена е симплифицирана статистиката за последните 5 години која е прикажана во табелата подолу:

Табела бр. 16 - Податоци од годишните извештаи на Комисијата

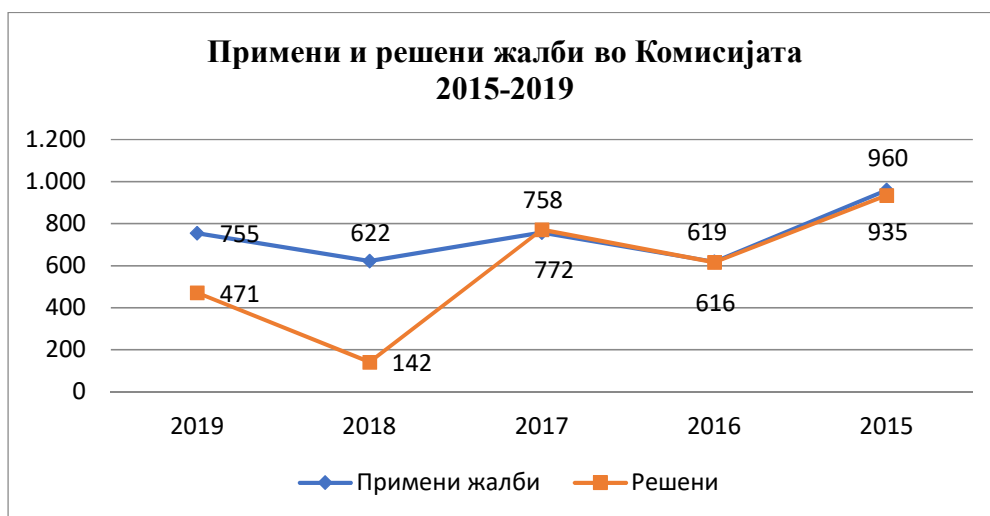
|                              | 2019  | 2018  | 2017  | 2016  | 2015  |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Примени жалби                | 755   | 622   | 758   | 619   | 960   |
| Молчење на управата          | 677   | 366   | 569   | 411   | 874   |
| Молчење на управата (% удел) | 90%   | 59%   | 75%   | 66%   | 91%   |
| Други вид жалби              | 78    | 256   | 189   | 208   | 86    |
| Решени предмети              | 471   | 142   | 772   | 616   | 935   |
| Префрлени за наредна год     | 741   | 480   | 14    | 28    | 25    |
| Тужби до УС                  | 29    | 5     | 22    | 12    | 77    |
| Иматели на информации (ИИ)   | 1.257 | 1.256 | 1.256 | 1.259 | 1.278 |
| Доставени извештаи од ИИ     | 1.047 | 963   | 1.197 | 1.250 | 898   |
| Достава на извештаи во %     | 83%   | 77%   | 95%   | 99%   | 70%   |
| Вкупно примени барања кај ИИ | 8.752 | 9.423 | 9.905 | 7.365 | 4.902 |
| Позитивно одговорени барања  | 8.299 | 9.115 | 9.307 | 7.073 | 4.557 |
| Мониторинг на веб локациите  | 121   | 950   |       |       |       |

## 5.10. Резултати од мерењето и анализата

Статистиката укажува дека бројот на примени предмети по жалба варира од година во година, но дека најголем број на жалби се однесува на молчењето на управата и тоа од 59% во 2018 до високи 91% во 2015 година. Интересно е дека процентот на учеството на категоријата „Молчење на управата“ во 2015 и 2019 е многу близок (преку 90%), што може да значи дека мерките преземени од Комисијата не биле ефективни и дека турбуленциите настанати во Комисијата во 2018 година и малиот број на решени предмети (само 142), предизвикале кај имателите на информации лежерност дека не треба да одговараат на барањата. Подолу е претставено и графички движењето на бројот на примени и решени жалби.



Приказ бр. 11 - Сооднос на примени и решени жалби во Комисијата



Новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, со кој се воведени прекршочни казни против имателите на информации би требало да воведо поголем ред и редовно одговарање на барањата на барателите на информации. Реално е да се очекува дека бројот на примени жалби во голема мерка ќе се намали со што ќе се намали и обемот на работата на Агенцијата во овој дел. Од друга страна се очекува поднесување на одреден број на предмети во надлежност на Прекршочната Комисија која е неодамна формирана и започна со работата.

Имајќи предвид дека постапувањето спротивно на Законот ќе се казнува парично, не се очекува голем број на прекршочни пријави, туку дека имателите на информациите ќе се дисциплинаат и ќе постапуваат согласно одредбите од Законот, што впрочем е и причината за воведување на прекршочни одредби. Како и да е, бројот на извршители ќе треба да се оптимизира и да се оправда нивното поставување.

Како е веќе спомнато, од вкупниот број примени предмети по жалба најголем број се предметите за „Молчење на управата“ и тоа е прикажано и графички подолу.

Приказ бр. 12 - Учество на молчењето на управата во вкупниот број на примани жалби



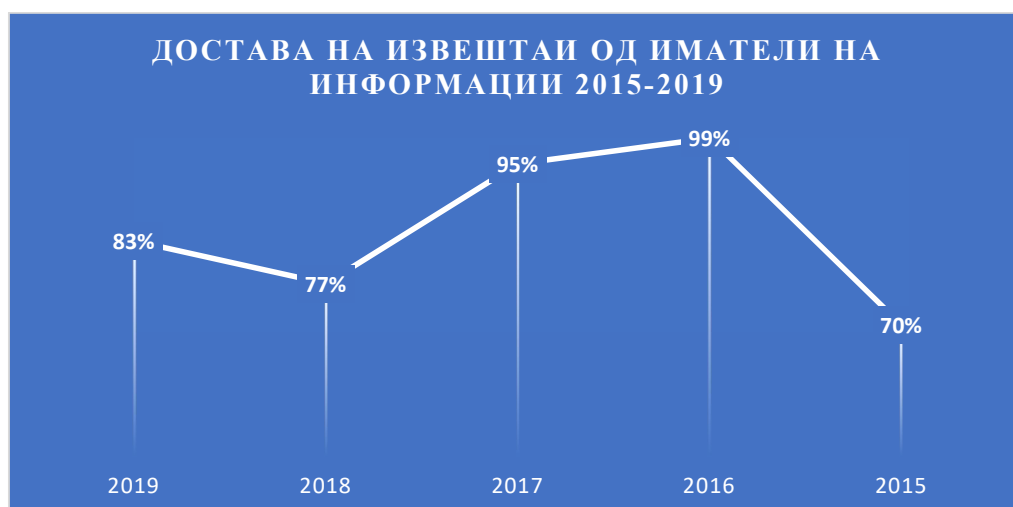
Приказ бр. 13 - Вкупно примени барања кај имателите на информации



Интересно е да се погледне и обемот на барања за информации од барателите до имателите на информации по години. Се бележи значителен раст на барањата до 2017 година кога почнува да паѓа интересот за јавно достапните информации.

Во насока на анализа на почитувањето на обрската на имателите на информации да доставуваат редовни годишни извештаи за побараните информации, оваа обрска во голем дел се почитува. Во базичната 2015 година, имаме доста низок степен на достава на извештаи од имателите на информации, кој драстично (до скоро 100%) се зголемува во 2016 година, од непознати причини. Потоа следи повторен пад на почитувањето на обрската за достава на годишни извештаи до Комисијата, така да во 2019 година овој процент изнесува 83%. Имајќи предвид дека ова е законска обрска на имателите на информации, ова не е многу висок процент и се очекува дека со воведување на санкции овој процент ќе биде драстично зголемен. Во досегашните извештаи не се направени анализи за причините на ваквото движење на процентите.

Приказ бр. 14 - Доставеност на извештаите од имателите на информации до Агенцијата



## **6. Услови за работа на Агенцијата, технички ресурси и информатички технологии**

### **6.1. Анализа на соодветноста на просторните услови на Агенцијата**

Агенцијата користи деловен простор во рамки на зградата на МРТВ со вкупна површина од 565 м<sup>2</sup> лоцирана на 14 кат. Просторот е поделен на 10 канцеларии и една просторија за состаноци, обуки и други настани. Според изјавите на вработените, просторот е опремен со потребен, но стар мебел и опрема кои треба да бидат реновирани и модернизирани и според потребите на Агенцијата. Со Одлука на Владата просторот е отстапен на Комисијата на трајно користење без надомест.

Локацијата на Агенцијата е во деловна зграда, со обезбеден надзор и чуварска служба, блиску до судовите. Од аспект на пристапноста, локацијата не е поволна (14 кат, малку лифтови).

Вработените посочија дека постои проблем со хигиената. Како оваа активност е отстапена на надворешна фирма, раководството треба да реагира и побара од договарачот да ја исполни обврската според хигиенски стандарди.

Агенцијата располага со две возила кои не се возна состојба, поради старост.

Препораки за унапредување на просторните услови на Агенцијата:

Во овој момент просторните услови не ги задоволуваат потребите за работа на Агенцијата, бидејќи потребно е реновирање, обнова на мебел и сл.

За потребите на Агенцијата можно е да се побара од Владата да отстапи соодветен деловен простор, како и соодветно возило кое би се користело за активностите на Агенцијата.

### **6.2. ИКТ како клучен фактор за ефикасно постапување на Агенцијата**

Според податоците од пописот на имотот од 2019 година, Агенцијата располага со 36 деск-топ компјутери и 8 лап-топ компјутери. Од наведените 10 деск-топ компјутери се набавени или донирани во 2019 година додека другите се постари (4 купени во 2015 и 4 купени во 2016). Останатите 18 се со постар датум и застарени. Лап-топ компјутерите се набавени / донирани 5 во 2019 и 5 пред 2015 година и истите се веќе застарени.

Опрема за стационарирана обука: лап-топ и проектор.

Сите вработени имаат компјутери кои се поврзани со серверот каде се чуваат документите.

Состојбата во Агенцијата со ИКТ експертиза е критична. Агенцијата нема вработено лице квалификувано за развој, следење, одржување и заштита на мрежата, хардеврот и софверот, како и податоците кои се наоѓаат во серверот на Агенцијата. Оваа активност се обавува од страна на надворешно лице ангажирано од страна на

Агенцијата. Ваквиот ангажман не е доволен и што е особено важно не обезбедува сигурност на системот.

Агенцијата нема соодветен софтвер/програма за евиденција на документите кои влегуваат во Агенцијата по било кој основ и приемот во архива се врши рачно. Не постои програма за следење на предметите, што уште повеќе ќе го потенцира проблемот со почетокот на работата на Комисијата за прекршоци и приме на нови предмети. Немањето на соодветна програма за евиденција, следење и статистичка анализа на предметите во Агенцијата во многу ја успорува работата и остава можност за неточни податоци, како и мал дијапазон на можни извештаи кои би се користеле од страна на Агенцијата но и на надворешни заинтересирани страни.

Извештаите од имателите на информации се примаат на електронска адреса и потребно е рачно да се прегледуваат и изработуваат извештаите. Ова во многу го успорува процесот и остава ризик од неточни податоци.

#### Препораки:

Веднаш е потребно да се екипира ИКТ функцијата во Агенцијата со стручен кадар. **Да се изработи софтвер** за прием, евиденција, распределба на предмети, следење и анализи на бројот на предметите по видови, времетраење на постапката, број на изработени предмети по вработен, статистички анализи.

Софтверот треба да биде во можност да ги следи и имателите на информации. Агенцијата треба да обезбеди унифицирано водење на евиденцијата кај имателите на информациите заради нивно лесно следење, складирање, групирање и анализа. Потребно е софтверот да биде поставен а сите иматели да имаат пристап преку веб локација со посебен логин модул, каде ќе ги поставуваат информациите и извештаите во точно утврден формат и во точно утврдено време, по периоди. Ова ќе овозможи брз и сигурен процес на собирање на извештаите и нивно компилирање во вкупен извештај за состојбите. Софтверот може да се користи и како платформа за испраќање пошта – испраќање на барање до имателот на информации против кого е поднесена жалбата а со цел да се произнесе и да ги достави сите списи во врска со предметот. За поголемо користење на интернет за испраќање документи потребно е да се обезбеди дигитален потпис кој би имал сила на доказ за испратената пошта.

Програми за евиденција треба да се направат и во делот на финасиите, во делот на обуките и за евиденција на контактите со имателите на информации.

Вработените ќе треба да бидат обучени за користење на софтверот, да се дефинира процедурата за користење и за изработка и користење на извештаите.

## 7. Финансии на Агенцијата

### 7.1. Начин на носење на финансиски план на Агенцијата

Од увидот во документите и според одговорите на прашањата во спроведената анкета на вработените, може да се заклучи дека не се применува посебна процедура за изготвување на финансиски план и дека при изготвување на Буџетско барање се следат

единствено насоките дадени во Буџетски циркулар, без да се адресираат потребите на Комисијата според дефинираните цели во СП и годишната програма.

## **7.2. Поставеност на внатрешна контрола на финансиите на Агенцијата**

Од одговорите на вработените, како и од увидот во документите на располагање утврдено е дека не постои воспоставена интерна контрола во Комисијата, како за финансиското работење така и за усогласеност со закони и прописи.

Во тек на 2017 година извршена е ревизија на работењето на Комисијата за 2016 година од страна на Државен завод за ревизија и утврдени се неправилности кои се однесуваат на немање воспоставена интерна контрола, незаконско работење во делот на исплата на надоместоци на членовите на Комисијата и неправилности во делот на благајничкото работење. Не е познато дали се отстранети посочените неправилности, но според расположивите документи такво усогласување не е извршено.

Препораки за унапредување на системот за внатрешна контрола:

Евидентна е потребата од подобро управување со финансиите во Агенцијата и за таа цел би било добро финасиската оператива и управување да се подобри преку докипирање, обука за финасиско управување и изработка на процедури за работа. Се очекува и во идниот период Агенцијата да учествува во проекти и за тие потреби е добро да се обучи кадарот за проектни финасии.

Имајќи во предвид дека е извршена трансформацијата на Комисијата во Агенција и се направени значајни промени во делот на функционирањето на Агенцијата, се препорачува особено внимание да се посвети на посочените неправилности од ревизорскиот извештај и структурирање на системот за интерна контрола според законите.

## **7.3. Анализа на искористеност на Буџетот на Агенцијата по години**

Во табелата подолу се представени сумите на буџетите на Комисијата во периодот 2015 – 2019 година. Направена е споредба помеѓу одобрениот буџет и фактички потрошени средства според завршната сметка на Агенцијата.

Направена е и анализа на поединечно учество на ставките во вкупната сума на расходите со цел да се утврдат најзначајните ставки во делот на расходите.

Со цел да утврди квалитетот на планирањето на финансиите, направена е споредба на буџетот со реално остварените расходи а направена е и динамичка споредба на висините на буџетите и расходите по години. Искористеноста на буџетот е показател на усогласеното планирање на активностите и ресурсите.

Финансиско планирање е начин на определување на потребите на организацијата за финансиски средства кои ќе им бидат потребни во иднина. Финансиите на организацијата се планираат согласно на поставените цели, трошоци, активности за постигнување на целите, но служат и за оценка на резултатите и нивната економска ефикасност.

Буџетот е врската која ги поврзува целите и средствата на Агенцијата. Планирањето на буџетот и финансиското планирање се активности кои бараат сериозен ангажман од страна на врвното раководство на Агенцијата. Ова е посебно важно во услови кога Агенцијата спроведува проекти и каде дел од средствата кои ги користи Агенцијата доаѓаат од извори на меѓународни институции кои сами по себе иматаат посебни барања за финансиско известување.

Анализата на искористеноста на буџетот од претходни периоди, треба да биде основ за планирање за следниот фискален период. Мониторинг на имплементација на буџетот е важен заради избегнување на опасности од несоодветно трошење на буџетот, но и од аспект за можно реалоцирање на вишокот средства кои нема да се потрошат во буџетскиот период.

| Ставки                         | 2019              |                   |             | 2018              |                   |             | 2017              |                   |             | 2016              |                   |             | 2015              |                   |             |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------|-------------|
|                                | Буџет             | Завршна сметка    | % учество   | Буџет             | Завршна сметка    | % учество   | Буџет             | Завршна сметка    | % учество   | Буџет             | Завршна сметка    | % учество   | Буџет             | Завршна сметка    | % учество   |
| Основни плати                  | 8.833.000         | 7.538.448         | 61%         | 9.782.000         | 8.061.030         | 63%         | 9.000.000         | 8.017.464         | 61%         | 8.973.000         | 8.053.828         | 57%         | 8.162.000         | 7.859.079         | 61%         |
| Придонеси                      | 3.267.000         | 2.852.932         | 23%         | 3.618.000         | 2.984.976         | 23%         | 3.300.000         | 2.975.858         | 23%         | 3.313.000         | 2.977.844         | 21%         | 3.020.000         | 2.906.781         | 23%         |
| Патни и дневни расходи         | 200.000           | 0                 | 0%          | 100.000           | 24.911            | 0%          | 100.000           | 83.008            | 1%          | 100.000           | 53.440            | 0%          | 100.000           | 5.000             | 0%          |
| Комунални услуги, комуникација | 1.698.000         | 1.199.985         | 10%         | 1.800.000         | 1.141.600         | 9%          | 1.667.500         | 1.377.027         | 10%         | 1.523.461         | 1.517.551         | 11%         | 2.974.000         | 1.459.134         | 11%         |
| Материјали и ситен инвентар    | 100.000           | 87.206            | 1%          | 100.000           | 69.798            | 1%          | 100.000           | 99.442            | 1%          | 120.000           | 119.980           | 1%          | 120.000           | 109.126           | 1%          |
| Поправки и тековно одржување   | 400.000           | 399.708           | 3%          | 200.000           | 182.572           | 1%          | 200.000           | 156.964           | 1%          | 200.000           | 191.959           | 1%          | 200.000           | 199.381           | 2%          |
| Договорни услуги               | 395.000           | 94.277            | 1%          | 560.000           | 285.408           | 2%          | 300.000           | 299.680           | 2%          | 260.000           | 256.467           | 2%          | 260.000           | 163.090           | 1%          |
| Други тековни расходи          | 70.000            | 21.316            | 0%          | 70.000            | 21.559            | 0%          | 70.000            | 59.273            | 0%          | 100.000           | 73.674            | 1%          | 100.000           | 60.214            | 0%          |
| Разни трансфери                | 50.000            | 50.000            | 0%          | 50.000            | 15.000            | 0%          | 0                 | 0                 | 0%          | 595.000           | 0                 | 0%          | 0                 | 0                 | 0%          |
| Исплата по извршни исправи     | 67.000            | 66.442            | 1%          | 0                 | 0                 | 0%          | 0                 | 0                 | 0%          | <b>855.539</b>    | <b>855.539</b>    | <b>6%</b>   | 0                 | 0                 | 0%          |
| Купување на опрема и машини    | 100.000           | 48.864            | 0%          | 100.000           | 21.651            | 0%          | 82.500            | 79.899            | 1%          | 66.000            | 64.815            | 0%          | 66.000            | 65.998            | 1%          |
| Градежни објекти               | 100.000           | 0                 | 0%          | 100.000           | 0                 | 0%          | 0                 | 0                 | 0%          | 0                 | 0                 | 0%          | 0                 |                   | 0%          |
| <b>Вкупно</b>                  | <b>15.280.000</b> | <b>12.359.178</b> | <b>100%</b> | <b>16.480.000</b> | <b>12.808.505</b> | <b>100%</b> | <b>14.820.000</b> | <b>13.148.615</b> | <b>100%</b> | <b>16.106.000</b> | <b>14.165.097</b> | <b>100%</b> | <b>15.002.000</b> | <b>12.827.803</b> | <b>100%</b> |

Табела бр. 17 - Споредба на одобрени буџети и завршни сметки на Комисијата 2015-2019

Од табелата може да се утврди дека најголемиот дел од расходите на Комисијата во периодот 2015-2019 се однесува на расходите на платите, кои изнесуваат во просек 83% од вкупните раходи. Вториот најголем расход се однесува на комунални трошоци и тие се во просек околу 10%. Вкупно двата најголеми расходи зафаќаат 93% од вкупниот Буџет на Агенцијата, така да не останува многу средства за останатите намени и активности на Агенцијата.

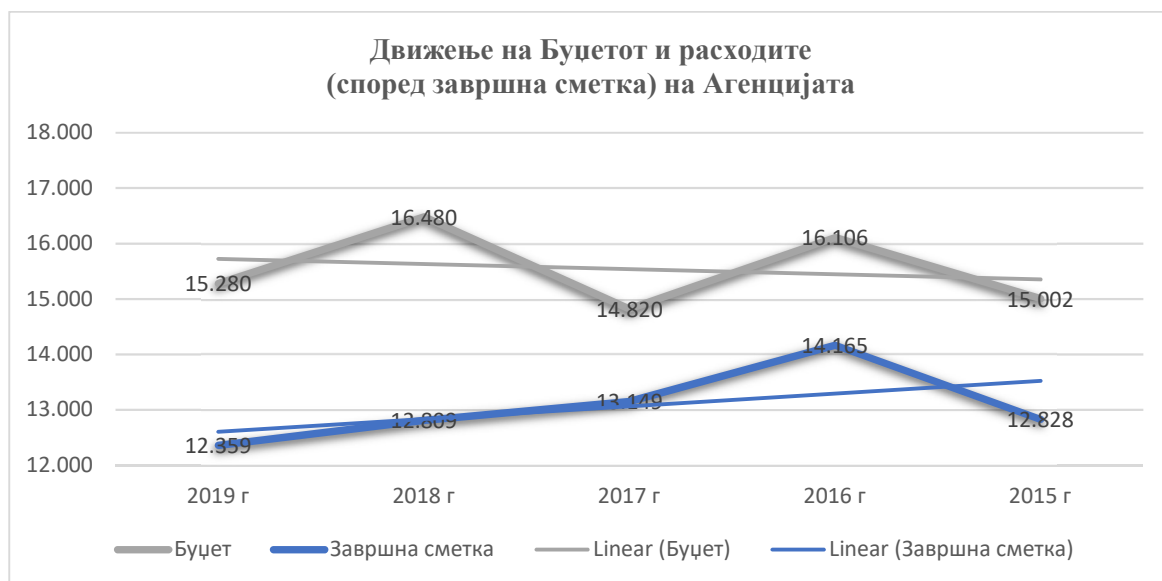
Од долната табела за искористеноста на буџетот се гледа дека искористеноста на буџетот во просек се движи околу 84%. Ова укажува на несоодветно планирање и управување со средствата, посебно во делот на платите, каде со буџетот биле одобрени средства за плати, но Комисијата не ги искористила оптимално средствата за вработување на кадар. Останатите надлежности активности на Комисијата не биле соодветно финансирани и тоа е една од причините за послаби резултати во однос на промотивни, контролни, едукативни активности, како и меѓународните активности.

Приказ бр. 15 - Искористеност на буџетот на Комисијата



Во изминатите години постои слаб тренд на раст на буџетот на Комисијата но и опѓаачки тренд на искористеност на буџетите во текот на последните 5 години. Ова е индикатор кој укажува дека финансиското планирање треба да се подобри во иднина.

Приказ бр. 16 - Движење на буџетите и расходите на Комисијата 2015-2019



Буџетот на Агенцијата, по трансформацијата, за 2020 година е поголем од буџетот за 2019 година за 2,5 милиони денари и ја задржува структурата од предходните години. Поголема промена се бележи во делот на договорните услуги, која се однесува (како е најавено) на набавка на услуги за воведување на ИСО 9001, со кој ќе се воведат процедури за работење.

Зголемувањето на Буџетот на Агенцијата во делот на плати е значителен, од 10.391.380 денари потрошени во текот на 2019 за бруто плати, во буџетот за 2020 година се планирани 14.000.000 денари што е зголемување од околу 3.600.000 денари



кои би можеле да се искористат за пополнување на клучните работни места кои недостасуваат во Агенцијата, како и за унапредување на вработените во Агенцијата.

Табела бр. 18 - Буџет на Агенцијата за 2020 година

| Ставки                                     | Буџет             | %<br>учество  |
|--|-------------------|---------------|
| Основни плати                              | 10.220.000        | 59,8%         |
| Придонеси                                  | 3.780.000         | 22,1%         |
| Патни и дневни расходи                     | 100.000           | 0,6%          |
| Комунални услуги, комуникација и транспорт | 1.800.000         | 10,5%         |
| Материјали и ситен инвентар                | 100.000           | 0,6%          |
| Поправки и тековно одржување               | 200.000           | 1,2%          |
| Договорни услуги                           | 560.000           | 3,3%          |
| Други тековни расходи                      | 70.000            | 0,4%          |
| Разни трансфери                            | 50.000            | 0,3%          |
| Исплата по извршни исправи                 | 0                 | 0,0%          |
| Купување на опрема и машини                | 100.000           | 0,6%          |
| Градежни објекти                           | 100.000           | 0,6%          |
| <b>Вкупно</b>                              | <b>17.080.000</b> | <b>100,0%</b> |

#### 7.4. Проекции за потребен буџет на Агенцијата

Во текот на досегашното работење Комисијата не изработувала трогодишен/повеќегодишен Буџет и не вршела подолгорочна проекција на потребните финансиски средства заради остварување на долгорочните цели.

Краткорочното планирање – едногодишно, може да биде причина за финансиска нестабилност, неможност за планирање на повеќегодишни активности и укажува на немање јасни долгорочни цели. Секоја организација треба да има долгорочен план за работа, претставен во вид на стратешки план, во кој ќе бидат искажани долгорочни приоритети, мерливи цели кои треба да се постигнат по години, и потребни ресурси за постигање на целите. Од тие причини, потребно е и буџетот на организацијата да биде проектиран за периодот на важноста на планот. На крајот на секоја година треба да се изврши анализа дали целите за годината се исполнети, во кој обем и дали се остваруваат со динамиката за постигање на индикаторите планирани според стратешкиот план. Паралелно со проценка на остварување на целите се врши и анализа на потрошените средства, дали тие биле искористени во насока на постигање на целите и дали има потреба од менување на финансискиот план за наредниот период. Секој нареден финансиски план треба да е заснован врз детална анализа на претходниот план и тоа не само финансиска анализа туку и анализа на остварување на целите.

Нашиот Закон за Буџет предвидува секоја организација, секоја година да изготвува тригодишен буџет, во кој ќе се провери издржаноста на претходниот план и

ќе се изврши корекција согласно новонастанатите околности. Со Буџетското барање задолжително се поднесува и стратешки план, односно програма за годината усогласена според стратешкиот план.

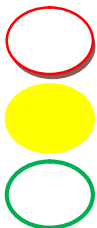
**Препораки:**

Агенцијата треба да воспостави пракса за долгорочно планирање на цели, активности и соодветен финансиски план и буџет кој ќе содвествува на планираните активности. За оваа цел е потребно да се изврши обука на лицата кои ќе учествуваат во овој процес и тоа како во делот на подготовка, така и во делот на имплементација и следење на остварувањето.

## V. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Согласно критериумите наведени во Методологијата, а кои служат како појдовна основа за вршење на функционалната анализа се доаѓа до неколку заклучоци и препораки.

### 1. Стратешки определби на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер



АСПИЈК фактички започна со работа од декември 2019 година и нема сопствен СП, но претходно Комисијата имаше изработено СП за период 2018-2020.

Од анализата на сите акти и дејствија на АСПИЈК, може да се констатира дека фокусот на работата на Агенцијата се состои во водењето управни постапки и одлучувањето по жалби на граѓаните против одлуките на имателите на информации со кои се ускратува правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

Најважниот дел, пак, од СП на Комисијата се однесува на дефинирање на долгорочните цели:

- Подигање на јавната свест за правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер
- Подобрување на законска рамка за слободен пристап до информациите од јавен карактер
- Подобрување на внатрешната организација и систематизација на работните места, човечки ресурси, просторно-технички услови за работа
- Соработка и размена на искуства со домашни и меѓународни партнери и експерти

Стратешкиот план нема јасно дефинирани индикатори на ниво на цели, т.е. како се мери остварување на целите на долг рок, како ни базични податоци преку кои би можело да се мери напредокот и остварување на целите. Освен тоа, Стратешкиот план и Акцискиот план не посочуваат потребен буџет за постигнување на целите, како основен предуслов за спроведување на активностите и остварување на целите. Годишните програми не се поврзани со плановите, што води кон заклучок дека СП не е користен за краткорочното планирање. Одговорите по спроведната анкета на вработените говорат за нивната незапознаеност со процесот на стратешко планирање, непознавање на надлежностите за спроведување и следење на стратешкото планирање од што се заклучува дека не постои систем за имплементација и следење на Стратешкиот план, систем за негова ревизија и се креира општа дилема во врска со тоа дали и во која мера се остварени целите дефинирани во него. Рамка за следење (monitoring framework) на целите, не е понудена во Планот. Во изминатиот трогодишен период Комисијата не вршела следење и мерење на остварувањето на долгорочни, па дури ниту на годишните цели поставени со годишната програма. Од наведеното може да се заклучи дека СП бил изготвен повеќе како формален документ и

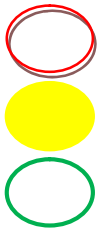
дека не може да се препознае неговата практична употреба.

Еден од приоритетите на Агенцијата треба да биде изработка на квалитетен Стратешки план кој ќе послужи како насока на развојот на Агенцијата и начинот на остварување на мисијата и причината за постоење на Агенцијата, а воедно и како основ за изработка на годишни програми и буџети на Агенцијата.

Потребен е формирање тим кој ќе изврши евалуација на претходната стратегија и врз база на наодите ќе изработи нов СП за наредниот период во кој ќе бидат отстранети недостатоците на претходниот.

Секој годишен извештај за работа на АСПИЈК треба да содржи и информација за имплементација на СП и степенот на остварување на целите. Дел од вработените во Агенцијата треба посебно да се обучат за стратешко планирање и изработка на годишни програми со јасно утврдени цели, индикатори, буџетирање и финансико планирање.

## 2. Организационски капацитети на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер



Локацијата на Агенцијата е во деловна зграда, со обезбеден надзор и чуварска служба, блиску до судовите. Сместена е на 14 кат со недоволен број лифтови. Располага со две возила кои не се во возна состојба. Забележани проблеми за кои треба да се изнајдат решенија за надминување:

- непристапност за лица со попреченост и потешкотии при движењето, инвалидните лица и лицата со оштетен вид – зголемена и подобрена електронска комуникација со странките за да се надмине потребата од нивно физичко присуство и изградба на пристапна рампа на влезот и утврдување правила на приоритет во движењето со лифтовите на овие категории лица.
- непостоење на службени возила за потребите на АСПИЈК – отстапување на возило од страна на Владата или одобрување буџетски средства за негова набавка.

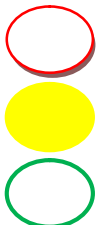
Недвојбен заклучок за состојбата со техничките средства за работа на АСПИЈК, пред се во однос на софтверските решенија и ИК технологијата е дека е таа незадоволителна и тоа претставува сериозен предизвик, дури и проблем, за правилно, ефикасно и непречено работење на АСПИЈК. Основни недостатоци на постојната опременост со ИК технологија и кадар, а кои треба час поскоро да бидат надминати се следниве:

- да се екипира ИКТ функцијата во Агенцијата со стручен кадар.
- да се изработи софтвер за прием, евиденција,

распределба на предмети, следење и анализи на бројот на предметите по видови, времетраење на постапката, број на изработени предмети по вработен, статистички анализи.

- софтверот треба да биде во можност унифицирано да ги следи и имателите на информации.
- софтверот да биде поставен на серверот на Агенцијата а сите иматели да имаат пристап со посебен влез (шифра) на својот профил, каде ќе ги поставуваат информациите и извештаите во точно утврден формат и во точно утврдено време, по периоди.
- софтверот да се користи и како платформа за испраќање пошта, односно, испраќање на барање до имателот на информации против кого е поднесена жалбата а со цел да се произнесе и да ги достави сите списи во врска со предметот-интероперабилност меѓу Агенцијата и имателите на информации.

### 3. Внатрешни односи и комуникација



Овој критериум како појдовна основа за функционалната анализа не ги задоволува во целост потребните стандарди, но сепак има и одредени позитивни елементи. Како недостатоци кои треба да се надминат може да се истакнат следниве:

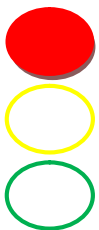
- отсуство на интерни процедури за дисциплинска одговорност на административните службеници;
- отсуство на интерни процедури за поединечно наградување на административните службеници;
- постоење на ризик од субјективност и персонални влијанија при распределба на предметите по жалба заради отсуство на автоматизиран систем на распределба;
- потполно различен професионален бекграунд на вработените во АСПИЈК кој не соодветствува во целост на потребите на Агенцијата.

Интерните процедури кои недостасуваат треба да создадат пракса на поведување дисциплинска одговорност за вработените само тогаш кога е тоа навистина нужно, а базирано на објективни критериуми. Истото важи и за наградувањето на службениците кое не мора да биде изразено само преку парична награда (избор на најдобар службеник на месецот, на годината, најголем придонес за Агенцијата и сл.). Правилна хиерархиска поставеност меѓу

вработените во еден јавен орган како што е АСПИЈК може да постои под претпоставка да е избран соодветен генерален секретар одговорен за целокупниот службенички систем, понатаму, потешкотии во процесот на работа на службениците секогаш создава неправилната систематизација на работни места со значително отсуство на неопходни кади, заради што најчесто во пракса, едни исти службеници извршуваат работни обврски кои се предвидени за повеќе позиции, но се упразнети, односно не се пополнети, па службениците се приморани да вршат и работи кои се надвор од нивниот делокруг; постоење на кадри кои немаат заснован работен однос туку се времено договорно ангажирани (а, чиј учинок е исклучително важен за функционирањето на АСПИЈК) и кои не можат да бидат подведени под правилата на Законот за административни службеници;

Меѓучовечките односи во АСПИЈК се главно неформални, пријателски и лични. Ваквиот однос може да има двоен ефект: чувството на непосредност и блискот раѓа и заедништво и лојалност кон институцијата, но истовремено тоа може да доведе до сепарација на помали групи, чувство на неприпадност и инфериорност кај дел од раководството или вработените. Оттука, честите неформални разговори, дружења и состанувања се пожелни, но истовремено е неопходно да се воспостават и применуваат пропишаните правила на хиерархиска надреденост и подреденост бидејќи само така може да се очекува лесно лоцирање на одговорноста кај секој вработен во случај на грешки или неправилности во работата, како и еднаквост во пристапот кон секој вработен согласно неговото звање и позиција.

#### 4. Внатрешна организација и човечки ресурси



Што се однесува до внатрешната организација и човечките ресурси, постојат неколку заклучоци:

- Моментно од предвидени 29 работни места во Правилникот за систематизација на работни места на АСПИЈК пополнети се само 18 или 62% од нив. Ова е поразителен факт што се однесува до состојбата со човечките ресурси или кадровската екипираност на АСПИЈК.
- Внатрешната организација на АСПИЈК која директно се одразува на ефикасноста на работата на кадрите е несоодветна со нејзините законски надлежности и нефункционална. Основниот профил на кадри неопходни за непречено и ефикасно функционирање на Агенцијата се лица со правничко високо образование стручни во областа

на управното право, а токму таков кадар недостига во институцијата.

- Покрај сите трендови за дигитализација на административната работа и административните постапки, во АСПИЈК не е вработен ниту еден ИТ инжењер.
- Долг временски период не е вршено унапредување на службеничкиот кадар иако се исполнети законските услови за напредување.
- Основна препорака за овој критериум од спроведената функционална анализа е итно менување на актите за систематизација и внатрешна организација и постапно (фазно) пополнување на сите предвидени работни места преку анимирање и запознавање со сите аргументи на Собранието и Владата на РСМ и целата стручна, па дури и општа јавност за постојната состојба. Во наративниот дел на функционалната анализа даден е конкретен предлог за новата внатрешна организација на АСПИЈК:

### **Генерален секретар**

#### **Одделение за финансиски прашања**

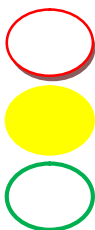
##### **Сектор за управно-правни и општи работи**

- **Одделение за управни постапки и**
- **Одделение за правни и општи работи**

##### **Сектор за соработка, транспарентност и едукација**

- **Одделение за односи со јавност, транспарентност и едукација**
- **Одделение за соработка, ИКТ и анализи**
- **Одделение за меѓународна соработка и проекти**

## **5. Ефикасност**



Анализа на ефикасноста на работата на АСПИЈК е извршена согласно општоприфатените индикатори за мерење на ефикасност на институции кои спроведуваат управни или судски постапки, а кои се воспоставени од страна на СЕРЕЈ. Битно е да се напомене дека оваа анализа не опфаќа мерење на ефикасноста на АСПИЈК во делот од нејзините надлежности кои не се однесуваат на носење конкретни решенија по жалби, како што е нејзината надлежност за

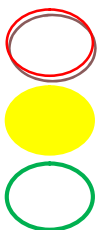
спроведување обуки, следење на состојбите, давање мислења на закони, подготовка на програми, меѓународна соработка и сл. Затоа, потребно е да се нагласи дека и без да се спроведат конкретни мерења АСПИЈК (претходно Комисијата) имала одредено ниво на меѓународна соработка и со оглед на долгогодишната работа од нејзиното основање до денес, независно од периодите на подеми и падови на нејзината оперативност постојат основи за реални очекувања дека обуките што АСПИЈК ќе ги извршува ќе бидат навремени и квалитетни и ќе имаат придонес во развојот на свеста на институциите за важноста од транспарентноста во нивното работење. Ентузијазмот и несомнената волја за постигнување на резултати кај раководството, како и степенот на независност кој се покажува во анализата исто така одат во правец на подигнати очекувања за ефикасност во работата.

Од друга страна, состојбата за ниската стапка на ефикасност во водењето на постапките во 2018 и 2019 година (за разлика од 2017 кога бележи исклучителна ефикасност по број на решени жалбени предмети и просечно време за решавање на жалбен предмет од само 6,6 денови) се должи на објективни околности и тоа првенствено на дисконтинуитет во работата на Комисијата и сегашната Агенција, како и на кадровска некипираност; лошата организациона поставеност која резултира и со несоодветна и застарена систематизација на работни места.

Препораки за зголемување на ефикасноста би биле:

- вработувања на стручен кадар (правници, ПР и ИТ) согласно новите акти за систематизација и организација на работата;
- нови технички услови (софтвер);
- подготовка на реални годишни планови за обука на иматели на информации
- подготовка на курикулуми за обуки и подигање на свеста за потребата од јавност во работењето на јавниот сектор и
- зголемување на буџетските средства.

## 6. Транспарентност



АСПИЈК не располага со посебна организациона единица за односи со јавност, нема вработено портпарол или лице кое би се занимавало со односи со пошироката јавност со потребните образовни, стручни и професионални квалификации. Ова преставува хендикеп за професионалната комуникација на АСПИЈК со јавноста која е неопходна за нејзиното ефикасно работење и за јакнење на довербата на граѓаните во оваа



институција и воопшто за јакнење на нивната доверба во сите јавни органи. Општењето со сите надворешни субјекти, одговарањето на прашања од јавноста, одговорите на евентуалните критики на работата на АСПИЈК се прават без претходо утврдени правила или усвоен план и ad hoc.

Специјализирано лице кое би се бавело со одредување на тоа кои информации и кога ќе бидат објавени на веб страницата, како и правила за тоа каков ќе биде нејзиниот дизајн, кој ќе дава налог што да објави тоа лице и сл., не постојат. Исто така, материјали кои би послужиле за подигнување на свеста на граѓаните за начините на јавно и транспарентно работење на институциите како брошури, видеа со соодветна содржина, преводи на годишните извештаи на англиски и албански јазик и сл. не се предвидени и не се користат.

Крајно, распоредувањето на предметите е недоволно транспарентно и тешко може да се подведе на контрола. Кога би било автоматизирано, тогаш ризици од субјективизам не би постоеле, а контролата на неговото спроведување би била едноставна и лесно изводлива.

Што се донесува до објавувањето на информациите согласно ЗСПИЈК, Агенцијата генерално ги задоволува законските обврски, со исклучок на одредени информации кои се објавени но несоодветно, односно отежнат е пристапот до нив. Исто така, детален опис на статистичките податоци како наратив, објавени во годишниот извештај за работа на Агенцијата, недостасуваат. Овој недостаток би можел лесно да се премости со употреба на современи софтвери и вработување на лица кои знаат да управуваат со нив, да ги надградуваат и усовршуваат.

Конкретно, потребно е преземање на следниве мерки за подобрување на транспарентноста:

- Вработување на стручно лице за односи со јавност;
- Подготовка на годишни програми и планови за настап на АСПИЈК во јавноста: обуки, видео спотови, брошури, посета на образовни установи, континуирано обраќање на претставници на АСПИЈК на јавноста преку интервјуа, прес конференции, соопштенија за јавноста и сл.
- Објавување на одлуките на АСПИЈК донесени во управни постапки (анонимизирано)
- Објавување на одлуките на прекршочната комисија во рамки на АСПИЈК (анонимизирано)
- Нова веб страница на АСПИЈК и нов домен на АСПИЈК кој ќе го содржи нејзиниот точен назив и напуштање на доенот на Комисијата чие постоење и претходеше на АСПИЈК

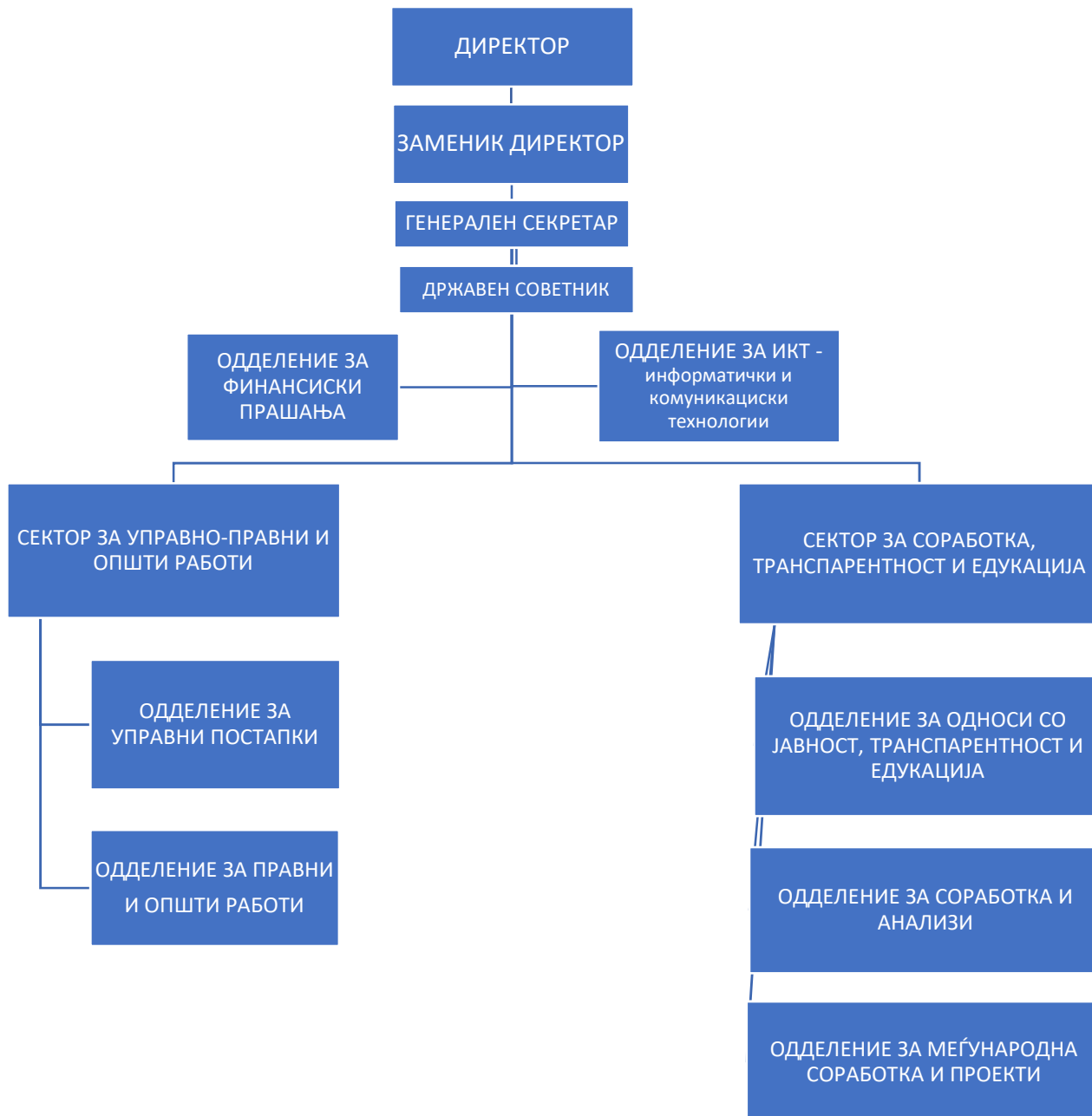
- Редовна и континуирана комуникација на АСПИЈК со Собранието и Владата со цел да ги известува за проблемите кои ги нотира кај одредени иматели на информации, како и за своите достигнувања и напредок

**ПРИЛОЗИ:**

- Решение за формирање на комисија за преземање на активности за изготвување на функционална анализа во Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, број 01-165/1 од 10.03.2020 г.;
- Решение за дополнување на Решението за формирање на комисија за преземање на активности за изготвување на функционална анализа во Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, број 01-165/2 од 19.03.2020 г.;
- Прашалник;
- Предлог за промена на Правилникот за внатрешна организација на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер (органограм);
- Предлог на систематизирани работни места во рамките на Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер.

**Агенција за заштита на правото на слободен  
пристап до информациите од јавен карактер**

**Директор  
Пламенка Бојчева**



| Сектор /<br>Одделение   |     | Назив на работното место  | Број на систематизирани<br>извршители |
|---|-----|---|---------------------------------------|
|   | 1.  | Генерален секретар  | 1                                     |
|   | 2.  | Државен советник за соработка со имателите на информации, меѓународна соработка и проекти | 2                                     |
| Одделение за<br>финансиски<br>прашања                               | 3.  | Раководител на Одделение за финансиски прашања  | 1                                     |
|   | 4.  | Советник за буџетска контрола   | 1                                     |
|   | 5.  | Помлад соработник за планирање и следење на буџет   | 1                                     |
|   | 6.  | Самостоен референт-Сметководител  | 1                                     |
|   | 7.  | Помлад референт за материјално финансиско работење  | 1                                     |
| Одделение за ИКТ<br>- информатички и<br>комуникациски<br>технологии | 8.  | Раководител на Одделение за ИКТ - информатички и комуникациски технологии                 | 1                                     |
|   | 9.  | Советник за ИКТ   | 1                                     |
|   | 10. | Помлад соработник за ажурирање на базата на податоците                                    | 1                                     |
|   | 11. | Самостоен референт за техничка поддршка   | 1                                     |
| Сектор за<br>управно-правни и<br>општи работи                       | 12. | Раководител на Сектор за управно-правни и општи работи                                    | 1                                     |
|   | 13. | Помошник-раководител на Сектор за управно-правни и општи работи                           | 1                                     |
| Одделение за<br>управни постапки                                    | 14. | Раководител на Одделение управни постапки   | 1                                     |
|   | 15. | Советник за спроведување на управни постапки  | 3                                     |
|   | 16. | Помлад соработник за постапување по жалби   | 4                                     |

|  |     |   |   |
|--|-----|---|---|
|  | 17. | Помлад соработник за административни работи на прекршочна комисија                | 1 |
| <b>Одделение за правни и општи работи</b>                          | 18. | <b>Раководител на Одделение за правни и општи работи</b>                          | 1 |
|  | 19. | Советник за човечки ресурси   | 1 |
|  | 20. | Соработник за правни и општи работи   | 1 |
|  | 21. | Самостоен референт - архивар  | 2 |
|  | 22. | Помлад референт   | 1 |
|  | 23. | Помлад референт-Технички секретар   | 1 |
|  | 24. | Возач   | 1 |
|  | 25. | Хигиеничар  | 1 |
| <b>Сектор за соработка, транспарентност и едукација</b>            | 26. | <b>Раководител на Сектор за соработка, транспарентност и едукација</b>            | 1 |
|  | 27. | <b>Помошник-раководител на Сектор за соработка, транспарентност и едукација</b>   | 1 |
| <b>Одделение за односи со јавност, транспарентност и едукација</b> | 28. | <b>Раководител на Одделение за односи со јавност, транспарентност и едукација</b> | 1 |
|  | 29. | Советник за односи со јавност - ПР  | 1 |
|  | 30. | Советник за преводи   | 2 |
|  | 31. | Помлад соработник преведувач  | 1 |
|  | 32. | Помлад соработник за едукација  | 1 |
| <b>Одделение за соработка и анализи</b>                            | 33. | <b>Раководител на Одделение за соработка и анализи</b>                            | 1 |

|   |     |  |    |
|---|-----|--|----|
|   | 34. | Советник за анализи  | 1  |
|   | 35. | Помлад соработник за соработка со имателите на информации          | 2  |
|   | 36. | Самостоен референт за административна поддршка                     | 1  |
| <b>Одделение за меѓународна соработка и проекти</b> | 37. | <b>Раководител на Одделение за меѓународна соработка и проекти</b> | 1  |
|   | 38. | Советник за меѓународна соработка                                  | 1  |
|   | 39. | Помлад соработник за работа на проекти                             | 1  |
|   | 40. | Виш референт за административно-стручни работи                     | 1  |
| Вкупно:   |     |  | 49 |