

# АНАЛИЗА НА ПРИЧИНИТЕ ЗА МОЛЧЕЊЕ НА УПРАВАТА ВО ОДГОВОР НА БАРАЊА ЗА ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР



Издавач:  
Асоцијација за демократска иницијатива

Автори:  
Д-р Ристо Карајков и Ангелина Мицкоска

Лектура:  
Габриела Петроска



Република Северна Македонија

АГЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО  
НА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО  
ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР



Оваа анализа е подготвена од Асоцијацијата за демократска иницијатива и Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа анализа не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

---

# **АНАЛИЗА**

## **НА ПРИЧИНИТЕ ЗА МОЛЧЕЊЕ НА УПРАВАТА ВО ОДГОВОР НА БАРАЊА ЗА ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР**

---

Јули 2022

## СОДРЖИНА

Вовед.....	3
Методолошка белешка.....	5
Транспарентност, ефективност, обука и соработка .....	7
Ставови на службените лица за транспарентноста на нивната институција .....	7
Ефективност на ЗСПИК.....	8
Обученост на службените лица .....	10
Запознаеност на раководителите со ЗСПИЈК.....	11
Запознаеност со начелото на делегирање надлежност .....	13
Соработка на службеното лице со надлежните сектори.....	14
Заедничко службено лице за две или повеќе институции.....	15
Причини за молк .....	16
Видот на барањето .....	16
Обемот на податоци.....	17
Неажурност на раководните лица.....	18
Премногу обврски на службените лица .....	20
Премногу обврски на надлежните сектори.....	21
Ставот на раководството да не се дава информација .....	22
Неможност да се одговори во рокот.....	23
Недостаток на обука .....	24
Политичка позадина на барањата.....	26
Неразумно користење на Законот .....	27
Дополнителни сознанија.....	28
Одговорност за неспроведување на ЗСПИЈК.....	28
ЗПИСЈК како замена за друга регулатива .....	29
Заклучок.....	29

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (ЗСПИЈК) за првпат во РСМ беше донесен во 2006 година. Законот што е на сила во моментот е донесен во 2019 година. Тој вовеле неколку важни новини. Со новиот Закон Комисијата се трансформираше во Агенција за слободен пристап до информации од јавен карактер (АСПИ) или [Агенцијата](#). Се скратија роковите за одговор од институциите од кои се бараат податоци од јавен карактер. Јавниот интерес е прецизно дефиниран. Во листата на иматели на информации се додадени политичките партии.

Агенцијата има повеќе надлежности, но една од позначајните е да 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.

Во 2021 година до Агенцијата биле доставени 798 жалби. Најголемиот дел од овие жалби, вкупно 608, биле поднесени од граѓански организации (ГО).

Од вкупниот број на жалби најбројни се тие поднесени против државни институции – 458, и општини – 167.

Основата за 359 (44,9 %) од жалбите била тоа што институцијата не одговорила во законскиот рок (т.н. молчење на управата).

Во својот годишен извештај за 2021 година Агенцијата забележува дека и покрај тоа што стапката на случаи на молк е висока (44,9 %), сепак е пониска во споредба со 2020 година за цели 81 %. Во 2020 година, од вкупно 758 жалби, 611 поради молчење на управата. Според податоци од Агенцијата, претходните години стапката на жалби поради молчење на управата била околу 75 %. Тоа значи дека стапката во 2021 има значителен пад во однос на трендот од претходните години.

Со цел да се добие појасна претстава, во 2021 биле поднесени 8.910 барања за СПИЈК. Треба да се напомене дека ова е само приближна бројка. Таа е добиена од годишните извештаи кои имателите ги поднесуваат до Агенцијата. Меѓутоа сите иматели не поднеле извештај и за нив не се знае бројката на барања кои ги примиле. Од вкупно 1.445 иматели, годишен извештај за 2021 поднеле 1.334 иматели, односно 92,3 %.

Од овие 8.910 барања поднесени во 2021 година, на 8.540 е одговорено во законскиот рок. Иако бројката не е целосна затоа што не се поднесени сите годишни извештаи, сепак од оваа приближна бројка може да се заклучи дека законот во реална мера се почитува.

Со оглед на тоа што голем дел од жалбите отпаѓаат на основот молк, Агенцијата е заинтересирана за причините поради кои доаѓа да молк на институциите. Тоа е конкретната цел на оваа кратка анализа. Текстот што следи се обидува да ги анализира можните причини поради кои институциите не одговараат на барањата за СПИЈК. Притоа текстот обработува и дополнителни аспекти кои се однесуваат на примената на законот.

Битно е да се напомене дека не постои една главна причина за молк, ниту пак постои причина за молк која подеднакво се однесува на сите иматели. Има поголем број иматели кои спаѓаат во неколку главни категории. Притоа најголемиот број од барањата се поднесени кон помал број категории на иматели, пред сè државни институции и општини.

Конкретно, во 2021 година, на листата која ја води Агенцијата имало 1.445 иматели на информации, поделени во следните категории:

Државни институции – 146;

Општини и Центри за развој на плански региони – 88;

Правни и физички лица кои вршат јавни овластувања и дејност од јавен интерес – 73;

Јавни претпријатија и установи – 325;

Институции од образовна дејност – 579;

Здравствени установи -110;

Политички партии – 57;

Судство – 67.

За илустрација, од вкупно 359 жалби по основ на молк во 2021 година, 221 (61,5 %) се поднесени против општини и државни институции.

Табела 1. Број на жалби по основ на молк по категорија на имател, 2021

Категорија на имател	Број на жалби по основ на молк
Општини (со центри за развој на плански региони)	113
Државни институции	108
Правни и физички лица кои вршат јавна дејност	31
Јавни претпријатија и установи	27
Здравствени установи	24
Судска власт	21
Политички партии	21
Образовни институции	14

Извор: АСПИ

Од прегледот на Табела 1 очигледно е дека најголемиот број жалби по основ на молк се поднесени против само две клучни категории иматели на информации од јавен карактер кои се релативно мал дел од вкупниот број на иматели. Во вкупниот број на иматели најголемо учество имаат образовните институции (579) и јавните претпријатија и установи (325), но на нив отстапуваат многу мал дел од жалбите по основ на молк.

Ова дополнително го изострува прашањето за причините за молкот. Очигледно е дека од најголем интерес се причините за молк од страна на општините и државните институции. Притоа, јасно е дека овие две групи иматели вклучуваат поприлично хетерогени институции, од мали општини, со само 2-3 вработени, до големи министерства. Логично е да се претпостави дека причините за молк кај првите и вторите не се исти. Со други зборови, некои од причините за молк, со различен интензитет ќе се наметнат кај различни иматели.

## МЕТОДОЛОШКА БЕЛЕШКА

Анализата се базира на т.н. мешан метод, односно комбинација од квалитативни и квантитативни податоци. Квалитативните податоци се собрани преку полуструктурирани интервјуа со службеници од Агенцијата и службени лица од 7 иматели. Квантитативните податоци се обезбедени преку електронски прашалник доставен по мејл до имателите на информации.

Анкетата беше спроведена под целосни гаранции за анонимност. Ниту еден идентификувачки податок не беше побаран од испитаниците (пр. име на институција, име на испитаник, електронска пошта, локација итн.). Целосната анонимност го намалува ризикот од самоцензурирање и давање „коректни“ одговори. Од друга страна, ја елиминира можноста на истражувачот да врши контрола на квалитетот. Контролата на квалитет се состои на пример од проверка дали одговорите се дадени сериозно, точно, од назначениот испитаник итн. Во пракса секогаш се работи за баланс помеѓу гаранциите на доверливост и/или анонимност и можноста за контрола. Во овој случај, со оглед на специфичната положба на испитаниците (службени лица кај иматели) одлуката беше да се оди со целосна анонимност, без можност за контрола.

Согласно принципот на доброволно учество, анкетата не содржеше задолжителни одговори. Испитаниците имаат можност, доколку сакаат, да прескокнат некои од одговорите.

Анкетата беше доставена до сите иматели, што значи дека истражувањето беше спроведено на целата популација. Со други зборови тоа беше во формат на попис (census). Валидни одговори доставија 575 испитаници (Таб./графикон 1 подолу). Целосно неодговорените прашалници (т.н. full non-response) не се вклучени во пресметките. Делумно неодговорените прашалници (т.н. partial non-response), каде што испитаниците не одговориле на одредени прашања, се вклучени во анализата.

Таб./графикон 1. ги дава испитаниците по категорија на имател. Воочливо е дека 205 испитаници рекле дека работат за државна институција и покрај тоа што списокот на Агенцијата вклучува само 146 државни институции. Станува збор за грешка во толкување на точниот назив на категоријата на институцијата за која работат одредени испитаници.

Таб./графикон 1. Вид на имател на информација

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
државна институција	205	35.7	36.4	36.4
општина	41	7.1	7.3	43.7
правни и физички лица кои вршат...	28	4.9	5.0	48.7
јавни претпријатија и установи	158	27.5	28.1	76.7
образовни институции	63	11.0	11.2	87.9
здравствени установи	36	6.3	6.4	94.3
политички партии	13	2.3	2.3	96.6
судска власт	19	3.3	3.4	100.0
Вкупно	563	98.1	100.0	
Без одговор	н/о	11	1.9	
Вкупно	574	100.0		





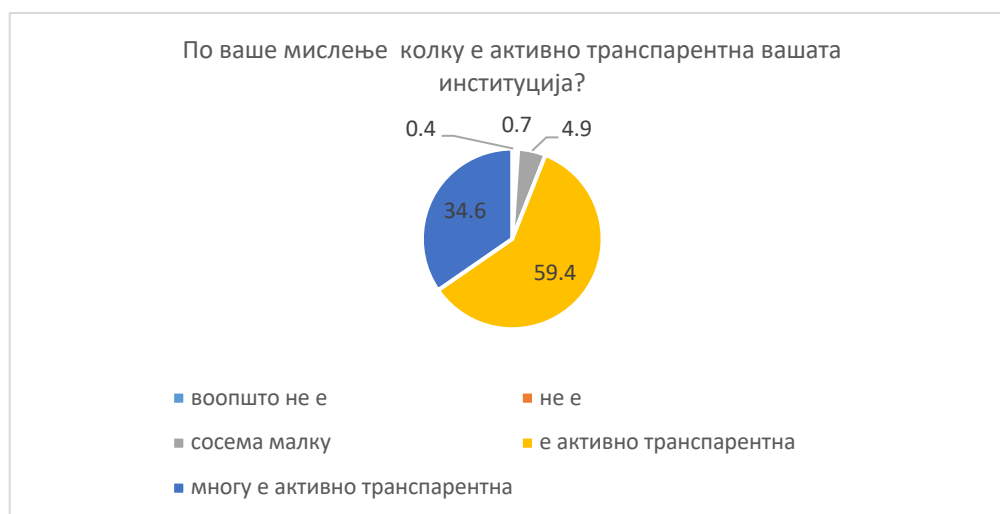
СТАВОВИ НА СЛУЖБЕНИТЕ ЛИЦА ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТА НА НИВНАТА ИНСТИТУЦИЈА

Воведните прашања во анкетниот дел од истражувањето се однесуваат на ставовите на испитаниците за проактивната транспарентност на нивната институција (Таб./графикон 2) и на ефективноста на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (ЗСПИЈК) (Таб./графикон 3).

Од Таб./графикон 2. може да се види дека службените лица сметаат дека нивните институции во голема мера се проактивно транспарентни. Концептот на проактивна транспарентност значи дека институцијата ги објавува податоците за нејзината работа без претходно некој да ѝ ги побара, вообичаено преку објавување на нејзината веб страница.

Таб./графикон 2. По ваше мислење колку е активно транспарентна вашата институција?

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	2	0.3	0.4	0.4
не е	4	0.7	0.7	1.1
сосема малку	28	4.9	4.9	6.0
е активно транспарентна	336	58.5	59.4	65.4
многу е активно транспарентна	196	34.1	34.6	100.0
Вкупно	566	98.6	100.0	
Без одговор	не знам	5	0.9	
	н/о	3	0.5	
	Вкупно	8	1.4	
Вкупно	574	100.0		



Како што може да се види, 59,4 % рекле дека нивната институција е проактивно транспарентна и дополнително 1/3 од службените лица (34,6 %) рекле дека нивната институција е многу проактивно транспарентна. Само 1,1 % рекле дека нивната институција не е или воопшто не е активно транспарентна.

Ваквата висока согласност и оптимистички став кај службените лица индицира дека постои одредена пристрасност (bias) во одговорите. Тоа е нормална појава во анкетните истражувања, особено во случај на прашања кои се премногу „лични“. Во овој случај прашањето директно задира во надлежноста на самиот испитаник. Сепак, овие одговори треба да се балансираат наспроти одговорите добиени преку интервјуата со релевантни чинители кои укажуваат дека не секогаш институциите се волни да објавуваат податоци за нивната работа на веб страницата. Според едно сведочење:

„Не сакаат обичен органограм да стават на веб страница. Велат дека не сакаат сите да знаат како се организирани. До таму оди.“

Заклучокот е дека податоците од Таб./графикон 1 треба да се толкуваат внимателно. Дополнително, го поттикнуваат прашањето колку службените лица се запознаени со концептот на активна транспарентност, а и воопшто концептот на транспарентност. Ова заслужува дополнителна анализа.

## ЕФЕКТИВНОСТ НА ЗСПИК

Мнозинството од службените лица сметаат дека ЗСПИК е ефективен (Таб./графикон 3 подолу). Само 3,4 % рекле дека не е или воопшто не е. Од друга страна околу 88 % рекле дека е ефективен или многу ефективен. Стапката без одговор („не знам“ или „нема одговор-н/о“) е сосема мала.

Заклучокот е дека мнозинството од службените лица сметаат дека законот ги постигнува своите цели, односно е ефективен. Притоа, исто како и претходното прашање, треба да се разгледува со одредена доза пристрасност.

Сепак, фактот дека Законот е ефективен е поткрепен од информации кои доаѓаат од други извори. Тоа е на пример бројката на одговорени барања од вкупниот број барања поднесени до институциите. Поткрепа доаѓа и од интервјуата со релевантните чинители.

Има индикации дека добиеното барање за СПИЈК создава процеси внатре кај имателот. Се создава динамика помеѓу службеното лице кое е должно да ја даде информацијата, секторот кој е должен да ја изготви, а во некои случаи и раководството на имателот. Во одредени случаи службеното лице мора да интервенира за да се изготви бараната информација од надлежниот сектор кој е должен да ја даде. Притоа, вообичаените изговори за недоставувањето се дека „не стигнал мејлот“. Интервенцијата вообичаено вклучува барање на помош од раководството на институцијата.

Стандардна пракса на службените лица, кога не добиваат информација од надлежниот сектор, е да се обратат до раководството на институцијата:

„Гледам да интервенирам преку градоначалникот и така да ја добијам.“

„...кога не добиваме информации, ги потсетуваме дека очекуваме одговор, усно и преку електронска пошта. Некогаш и министерот го ставаме во пораките.“

Таб./графикон 3. По ваше мислење, колку е ефективен ЗСПИЈК?

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	4	0.7	0.7	0.7
не е	15	2.6	2.7	3.4
сосема малку	47	8.2	8.5	12.0
ефективен е	402	70.0	73.0	84.9
многу е ефективен	83	14.5	15.1	100.0
Вкупно	551	96.0	100.0	
Без одговор	не знам	22	3.8	
	н/о	1	0.2	
	Вкупно	23	4.0	
Вкупно	574	100.0		



Очигледно е дека законот создава внатрешни процеси на преговарање и понекогаш и конфронтација помеѓу сегменти од институцијата.

Според едно тврдење:

„Јас сум тука веќе долг период и секојпат доаѓам во судир со луѓе кои мислат дека не треба да се даде информација. Најголем број од колегите се во ред, но има и такви што не се грижат, па мора да ги потсетиш повеќе пати и индиректно да им направиш притисок за да завршат работа.“

Овие процеси се поттикнати од поднесеното барање. Ова е всушност дополнителен доказ дека законот има влијание врз однесувањето на институциите, односно дека законот е ефективен.

## ОБУЧЕНОСТ НА СЛУЖБЕНИТЕ ЛИЦА

Службените лица генерално сметаат дека се обучени за должностите што ги имаат според ЗСПИЈК. Притоа 8,3 % рекле дека не се или воопшто не се обучени, 19,7 % рекле дека се сосема малку обучени, остатокот рекле дека се обучени (56,7 %) или целосно обучени (15,2 %). Стапката без одговор (не знам или н/о) е мала.

Табела 4. Дали сметате дека сте доволно обучени за работата како службено лице?

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не	13	2.3	2.3	2.3
не сум обучен/а	34	5.9	6.0	8.3
сосема малку	111	19.3	19.7	28.0
обучен/а сум	320	55.7	56.7	84.8
целосно сум обучен/а	86	15.0	15.2	100.0
Вкупно	564	98.3	100.0	
Без одговор	не знам	8	1.4	
	н/о	2	0.3	
	Вкупно	10	1.7	
Вкупно	574	100.0		

Притоа, важно е да се напомене дека во дел од интервјуата, некои службени лица укажаа на потребата од обука. Меѓутоа, од друга страна Агенцијата во своите годишни извештаи објавува податоци дека голем дел од институциите не се одсвиваат на поканите за обука.

На пример, во годишниот извештај за 2021 година, Агенцијата известува дека од вкупно поканети 597 институции, се одсвале 237, додека 335 не се одсвале.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> стр. 27-29

Понатаму, интервјуата со службениците на Агенцијата укажуваат дека Агенцијата редовно работи со имателите, односно редовно ги менторира, им помага при решавање на конкретни задачи. Ова е составен дел од процесот на едукација/обука на институциите.

Графикон 4. Дали сметате дека сте доволно обучени за работата како службено лице?



## ЗАПОЗНАЕНОСТ НА РАКОВОДИТЕЛИТЕ СО ЗСПИЈК

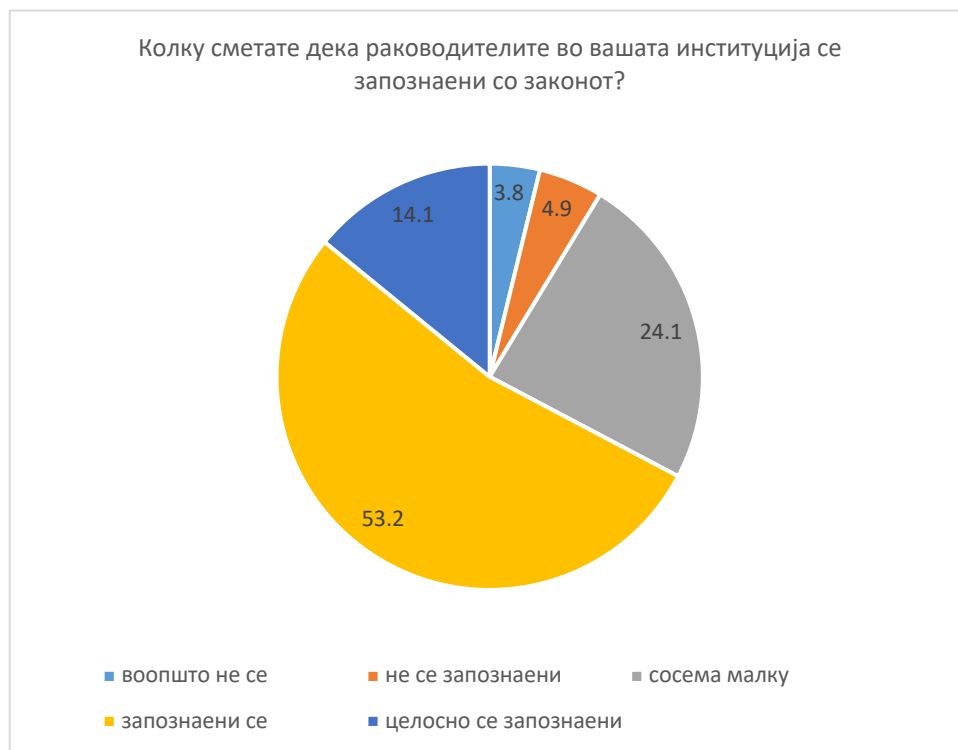
Познавањето на ЗСПИЈК од страна на раководителите кај имателот е од особена важност, затоа што раководителите на секторите/одделенијата всушност одговараат на барањата за СПИЈК. Службеното лице само посредува.

Службените лица генерално сметаат дека раководителите го знаат ЗСПИЈК (Таб./графикон 5): 53,2 % одговориле потврдно на ова прашање, а дополнителни 14,1 % рекле дека раководителите се целосно запознаени. Сепак има ставови кои се распоредени на левата страна од скалата: 8,7 % рекле дека раководните лица не се или воопшто не се запознаени со законот; 24,1 % рекле дека се сосема малку запознаени. Општо земено, скоро 1/3 од службените лица сметаат дека на раководителите им треба дополнително познавање на Законот.

Одредени дополнителни индикации произлезени од квалитативниот дел од истражувањето (интервјуата) укажуваат дека добрата примена зависи од степенот на обученост и познавање на Законот.

Таб./графикон 5. Колку сметате дека раководителите во вашата институција се запознаени со Законот?

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не се	21	3.7	3.8	3.8
не се запознаени	27	4.7	4.9	8.7
сосема малку	133	23.2	24.1	32.7
запознаени се	294	51.2	53.2	85.9
целосно се запознаени	78	13.6	14.1	100.0
Вкупно	553	96.3	100.0	
Без одговор	не знам	20	3.5	
	н/о	1	0.2	
	Вкупно	21	3.7	
Вкупно	574	100.0		

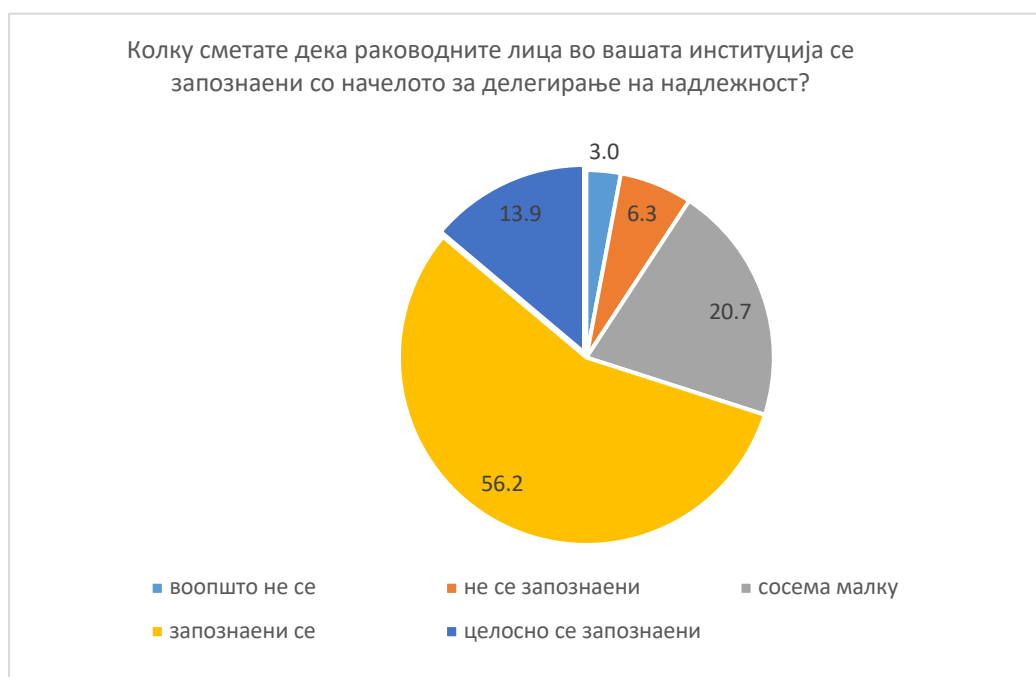


## ЗАПОЗНАЕНОСТ СО НАЧЕЛОТО НА ДЕЛЕГИРАЊЕ НАДЛЕЖНОСТ

Службените лица генерално сметаат дека раководителите во нивната институција го познаваат начелото на делегирање надлежност: 56,2 % рекле дека раководителите се запознаени, и дополнителни 13,9 % дека се целосно запознаени. Меѓутоа скоро 1/3 од службените лица сметаат дека запознаеноста е сосема мала, ја нема, или воопшто ја нема.

Таб./графикон 6. Колку сметате дека раководните лица во вашата институција се запознаени со начелото за делегирање на надлежност?

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не се	16	2.8	3.0	3.0
не се запознаени	34	5.9	6.3	9.2
сосема малку	112	19.5	20.7	29.9
запознаени се	304	53.0	56.2	86.1
целосно се запознаени	75	13.1	13.9	100.0
Вкупно	541	94.3	100.0	
Без одговор	не знам	28	4.9	
	н/о	5	0.9	
	Вкупно	33	5.7	
Вкупно	574	100.0		



## СОРАБОТКА НА СЛУЖБЕНОТО ЛИЦЕ СО НАДЛЕЖНИТЕ СЕКТОРИ

Како што беше посочено, службеното лице посредува помеѓу барателот и имателот. Информацијата се изготвува од надлежниот сектор или одделение кај имателот. Службеното лице го препраќа барањето до нив и потоа го проследува одговорот до барателот. Во таа смисла потребно е да постои комуникација и соработка помеѓу службеното лице и надлежните сектори.

Таб. /графикон 6. Колку е задоволителна соработката на службеното лице со секторите кои треба да ја дадат информацијата во вашата институција?

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	7	1.2	1.2	1.2
не е задоволителна	17	3.0	3.0	4.3
сосема малку	33	5.7	5.9	10.1
задоволителна е	331	57.7	58.9	69.0
многу е задоволителна	174	30.3	31.0	100.0
Вкупно	562	97.9	100.0	
Без одговор				
не знам	7	1.2		
н/о	5	0.9		
Вкупно	12	2.1		
Вкупно	574	100.0		





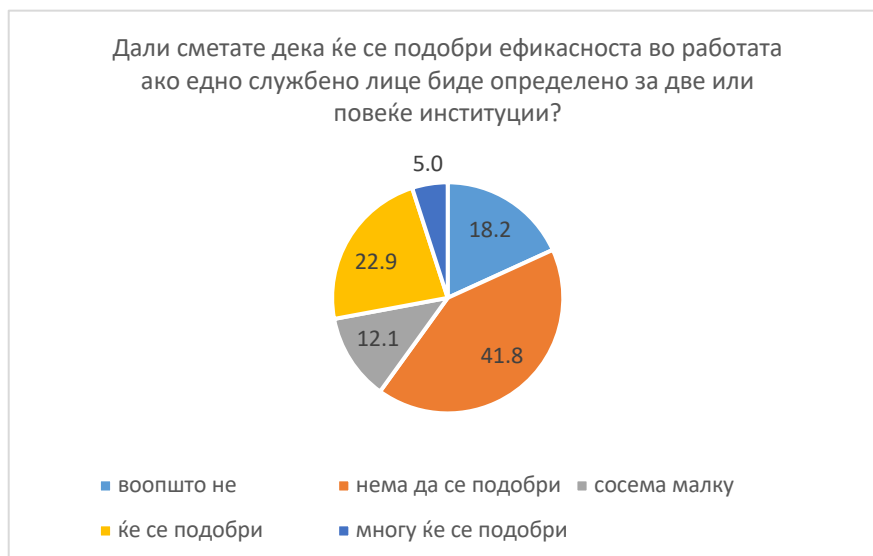
Ставот на службените лица е дека оваа соработка е задоволителна (58,9 %) или многу задоволителна (31 %). Сосема мал дел рекле дека соработката задоволува сосема малку (5,9 %), не задоволува (3 %) или воопшто не задоволува (1,2 %). Притоа, стапката без одговор („не знам“ или „н/о“) е многу мала.

### ЗАЕДНИЧКО СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ ЗА ДВЕ ИЛИ ПОВЕЌЕ ИНСТИТУЦИИ

Постојат иматели кои се многу мали и имаат на пример само 2-3 вработени. Кај такви иматели дополнителните обврски кои произлегуваат од Законот можат да претставуваат товар и за службеното лице и за имателот. Законот дава можност неколку иматели да делат службено лице конкретно од таа причина, со цел да се подобри ефикасноста во спроведувањето на Законот.

Таб./графикон 7. Дали сметате дека ќе се подобри ефикасноста во работата ако едно службено лице биде определено за две или повеќе институции?

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не	84	14.6	18.2	18.2
нема да се подобри	193	33.6	41.8	60.0
сосема малку	56	9.8	12.1	72.1
ќе се подобри	106	18.5	22.9	95.0
многу ќе се подобри	23	4.0	5.0	100.0
Вкупно	462	80.5	100.0	
Без одговор	не знам	104	18.1	
	н/о	8	1.4	
	Вкупно	112	19.5	
Вкупно	574	100.0		



Ставот на службените лица по ова прашање е дека назначувањето на заедничко службено лице нема многу да ја подобри ефикасноста. Само 22,9 % рекле дека ќе се подобри и дополнителни 5 % дека многу ќе се подобри. Мнозинството рекло дека сосема малку (12,1 %) ќе се подобри или нема (41,8 %) или воопшто нема (18,2 %) да се подобри.

Во толкувањето на овие одговори треба да се земе предвид пристрасноста на испитаниците затоа што прашањето ги засега директно.

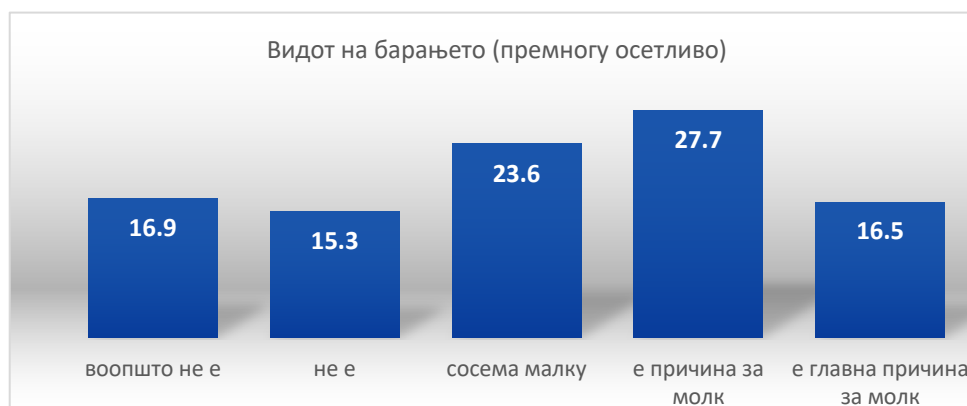
## ПРИЧИНИ ЗА МОЛК

### ВИДОТ НА БАРАЊЕТО

Во следниот дел анализата обработува неколку прашања кои се однесуваат на причините за молк на институциите, односно случаите кога имателот не дава одговор на барање за СПИЈК. Главниот интерес на анализата е да се дознае зошто, односно кои се причините за молк.

Таб./графикон 8. Видот на барањето (премногу осетливо)

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	74	12.9	16.9	16.9
не е	67	11.7	15.3	32.3
сосема малку	103	17.9	23.6	55.8
е причина за молк	121	21.1	27.7	83.5
е главна причина за молк	72	12.5	16.5	100.0
Вкупно	437	76.1	100.0	
Без одговор	не знам	51	8.9	
	н/о	86	15.0	
	Вкупно	137	23.9	
Вкупно	574	100.0		



Првата можна причина за која се бара да се произнесат службените лица е видот на барањето, односно неговата сензитивност. Интересот е да се дознае во која мера ова е причина поради која не се дава одговор.

Генерално, ставот е дека видот на барањето е причина за молк. Како што може да се види од графиконот, одговорите во поголема мера се на десната страна од скалата: 23,6 % рекле дека е сосема мала причина за молк, 27,7 % дека е причина за молк и 16,5 % дека е главна причина за молк. Околу 1/3 сметаат дека не е (15,3 %) или воопшто не е (16,9 %) причина за молк. Притоа, стапката без одговор е значителна (23,9 %), што укажува дека значаен дел од испитаниците (1/4) го одбегнале одговорот.

Дополнителни информации произлегуваат преку квалитативните податоци. Според еден соговорник:

„Зависи и од типот на барањето и од општиот став на институцијата. Најчесто, кога има барање за финансиите, јавните набавки, од делот на организацијата, начинот на работење, тука креваат рачна.“

## ОБЕМОТ НА ПОДАТОЦИ

Има јасни индикации дека во одредени случаи барањата за СПИЈК се значителни по обем, односно се бараат многу информации кои често бараат значителна работа да се подготват.

Според некои соговорници:

„Има случаи, како на пример кога странката бараше информација што е многу обемна: Колку возила има општината и колку гориво се потрошило во периодот од 2007 до 2021 година? Ова е долг период. Сфаќам да се побара за некој месец или за година или две.“

Испитаниците посочија и други слични барања: пр. информација за сите лица кои биле ангажирани со договор на дело, за колку време и колку биле платени, за последните 10 години.

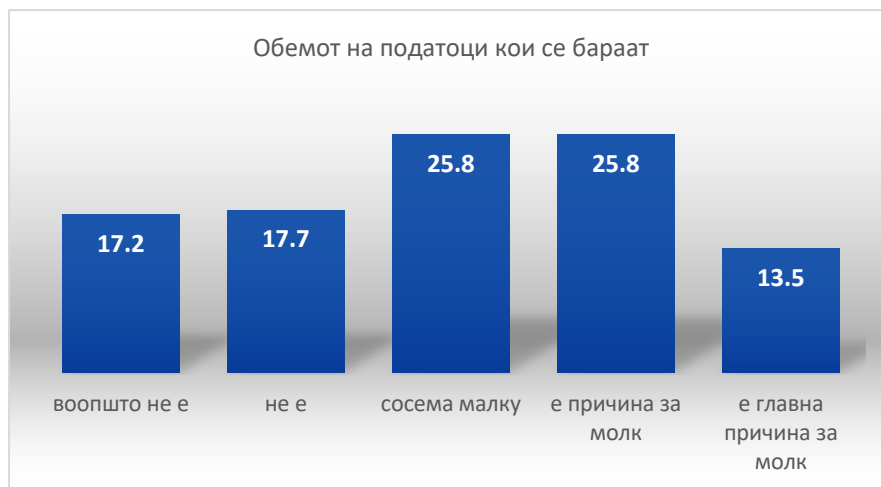
Очигледно е дека за подготвување одговор за тоа барање треба многу работа. Соговорниците посочуваат дека давање одговор на такво барање може да значи цел сектор да остави сè друго и неколку дена да се посвети исклучиво на ова барање.

Службените лица генерално сметаат дека обемот на бараните податоци е причина за молк: 25,8 % рекле дека е сосема малку, уште 25,8 % дека е причина за молк и дополнителни 13,5 % дека е главна причина за молк. На левата страна на скалата 17,2 % рекле дека воопшто не е причина и уште 17,7 % дека не е причина за молк.

Притоа треба да се напомене дека и на ова прашање, стапката без одговор е значителна и изнесува 21,1 % (6,1 % рекле не знаат и 15 % не дале одговор).

Таб./графикон 9. Обемот на податоци кои се бараат

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	78	13.6	17.2	17.2
не е	80	13.9	17.7	34.9
сосема малку	117	20.4	25.8	60.7
е причина за молк	117	20.4	25.8	86.5
е главна причина за молк	61	10.6	13.5	100.0
Вкупно	453	78.9	100.0	
Без одговор	не знам	35	6.1	
	н/о	86	15.0	
	Вкупно	121	21.1	
Вкупно	574	100.0		



## НЕАЖУРНОСТ НА РАКОВОДНИТЕ ЛИЦА

Јасно е дека давањето на информацијата зависи од секторите кај имателот и нивните раководители. Тие ја подготвуваат информацијата. Притоа, битно е да се процени дали тоа што не ја даде информацијата е резултат на неажурност или на пример, став дека информацијата не треба да се даде. Вториот случај е јасен индикатор за присуство на институционална затвореност и недемократска култура, односно состојби за чие надминување е донесен Законот. Првиот случај (неажурност) укажува на неефикасност, но сам по себе не индицира присуство на недемократски вредности.

Ставот на службените лица е дека генерално неажурноста е во помала мера причина за молк. Од графиконот 10 се гледа дека одговорите се концентрирани на левата страна од скалата: 19 % рекле дека неажурноста воопшто не е причина за молк, 23,3 % дека не е и 27,1 % дека е сосема малку. Односно вкупно 69,5 % сметаат дека причината или не е или сосема малку е неажурност. Од друга страна, околу 1/3 од службените лице сметаат дека неажурноста е главна причина за молк.

Таб./графикон 10. Неажурност на раководните лица

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	84	14.6	19.0	19.0
не е	103	17.9	23.3	42.3
сосема малку	120	20.9	27.1	69.5
е причина за молк	91	15.9	20.6	90.0
е главна причина за молк	44	7.7	10.0	100.0
Вкупно	442	77.0	100.0	
Без одговор	не знам	24	4.2	
	н/о	108	18.8	
	Вкупно	132	23.0	
Вкупно	574	100.0		



## ПРЕМНОГУ ОБВРСКИ НА СЛУЖБЕНИТЕ ЛИЦА

Од друга страна, службените лица се склони да потврдат дека нивната преоптовареност со обврски е битна причина за молк. Анализата на одговорите секако треба да го земе предвид моментот на пристрасност. Одговорите се на десната страна од скалата: 26,3 % сметаат дека е сосема малку, 23,9 % дека е причина за молк и дополнителни 17 % дека е главна причина за молк. На левата страна, околу 1/3 од службените лица сметаат дека не е или воопшто не е причина за молк.

Таб./графикон 11. Премногу обврски на службените лица

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	72	12.5	15.5	15.5
не е	80	13.9	17.2	32.8
сосема малку	122	21.3	26.3	59.1
е причина за молк	111	19.3	23.9	83.0
е главна причина за молк	79	13.8	17.0	100.0
Вкупно	464	80.8	100.0	
Без одговор	не знам	17	3.0	
	н/о	93	16.2	
	Вкупно	110	19.2	
Вкупно	574	100.0		



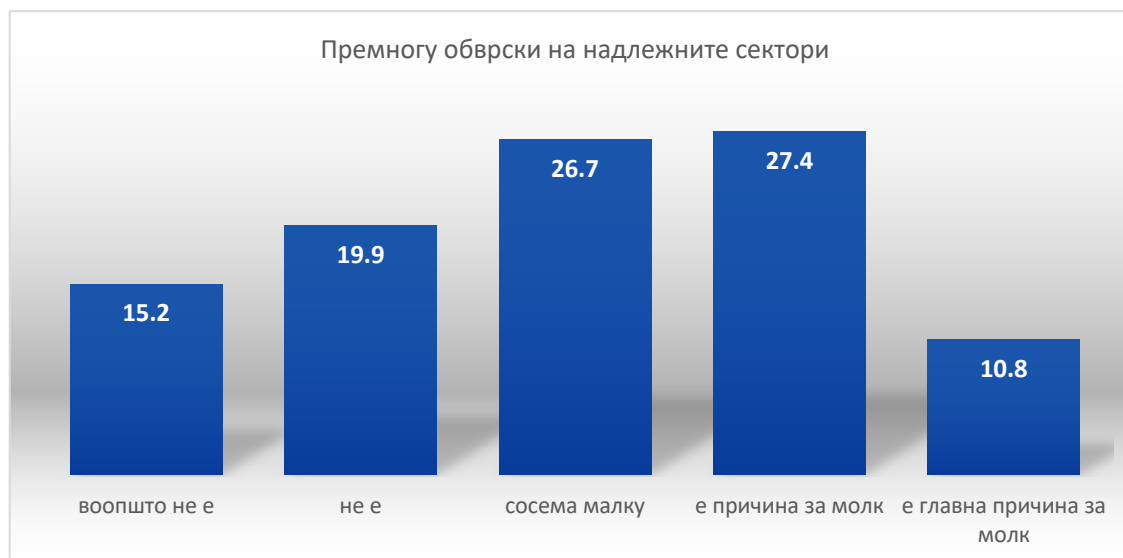
## ПРЕМНОГУ ОБВРСКИ НА НАДЛЕЖНИТЕ СЕКТОРИ

Нешто повеќе од 1/3 од службените лица сметаат дека причина за молк е тоа што надлежните сектори имаат премногу обврски; 27,4 % рекле дека е причина за молк, а 10,8 % дека е главна причина за молк. Меѓутоа мнозинството сметаат дека е сосема малку, не е или воопшто не е причина за молк.

Интересна е споредбата помеѓу претходното прашање (обврски на службените лица) и ова прашање. И покрај тоа што службените лица потврдуваат дека тие само посредуваат во доставувањето на информацијата и дека главната работа е кај надлежните сектори, сепак се склони да веруваат дека нивната (на службените лица) презафатеност е поважна причина за молк.

Таб. /графикон 12. Премногу обврски на надлежните сектори

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	69	12.0	15.2	15.2
не е	90	15.7	19.9	35.1
сосема малку	121	21.1	26.7	61.8
е причина за молк	124	21.6	27.4	89.2
е главна причина за молк	49	8.5	10.8	100.0
Вкупно	453	78.9	100.0	
Без одговор	не знам	16	2.8	
	н/о	105	18.3	
	Вкупно	121	21.1	
Вкупно	574	100.0		



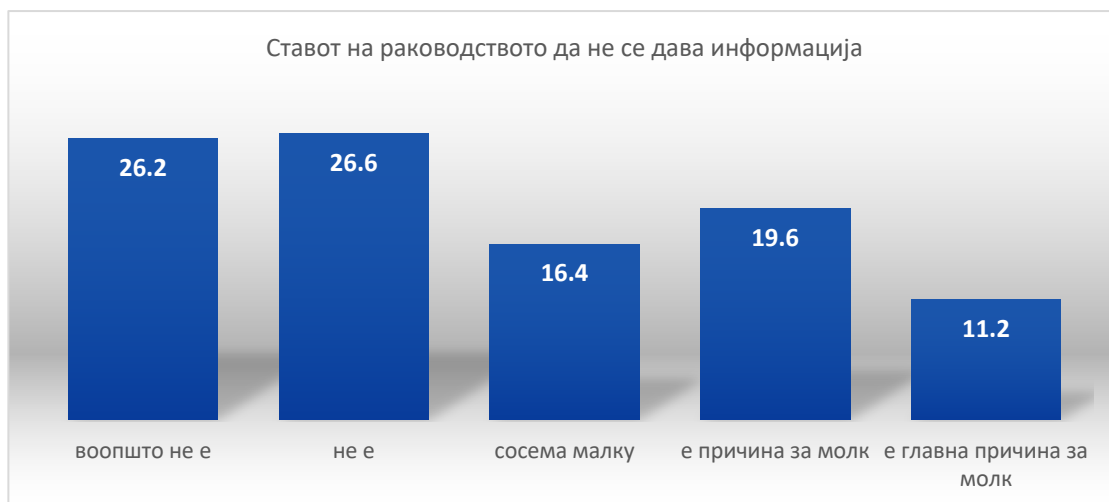
## СТАВОТ НА РАКОВОДСТВОТО ДА НЕ СЕ ДАВА ИНФОРМАЦИЈА

Мнозинството службени лица смета дека недавањето на информација не е резултат на тоа што раководството одлучило да не се дава информација: повеќе од ¼ рекле дека тоа воопшто не е причина за молк, уште ¼ рекле дека не е причина и уште 16,4 % рекле дека сосема малку е причина за молк. На десната страна на скалата 19,6 % рекле дека е причина и уште 11,2 % рекле дека е главната причина за молк. Притоа, стапката без одговор е висока и изнесува 25,4 %, што значи дека ¼ од испитаниците го избегнале одговорот на прашањето.

Важно е да се напомене дека според информациите кои произлегуваат од интервјуата, попречувањето на давањето информација во одредени случаи доаѓа директно од раководителите. Тоа во некои случаи предизвикува чувство на страв и стрес кај службените лица. Овој податок е дополнително потврден од 11,2 % службени лица кои сметаат дека ставот на раководството е главната причина за молк.

Таб./графикон 13. Ставот на раководството да не се дава информација

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	112	19.5	26.2	26.2
не е	114	19.9	26.6	52.8
сосема малку	70	12.2	16.4	69.2
е причина за молк	84	14.6	19.6	88.8
е главна причина за молк	48	8.4	11.2	100.0
Вкупно	428	74.6	100.0	
Без одговор	не знам	33	5.7	
	н/о	113	19.7	
	Вкупно	146	25.4	
Вкупно	574	100.0		





## НЕМОЖНОСТ ДА СЕ ОДГОВОРИ ВО РОКОТ

Според мнозинството од службените лица рокот не е значајна причина за молк: 20,9 % рекле дека е причина и дополнителни 10,7 % дека е главна причина за молк. Остатокот од службените лица сметаат дека е сосема малку, не е причина или воопшто не е причина за молк.

Заклучокот е дека рокот во кој треба да се достави одговорот не е значајна причина за молк.

Таб. /графикон 14. Неможност да се одговори во рокот

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	74	12.9	16.1	16.1
не е	106	18.5	23.1	39.2
сосема малку	134	23.3	29.2	68.4
е причина за молк	96	16.7	20.9	89.3
е главна причина за молк	49	8.5	10.7	100.0
Вкупно	459	80.0	100.0	
Без одговор	не знам	14	2.4	
	н/о	101	17.6	
	Вкупно	115	20.0	
Вкупно	574	100.0		



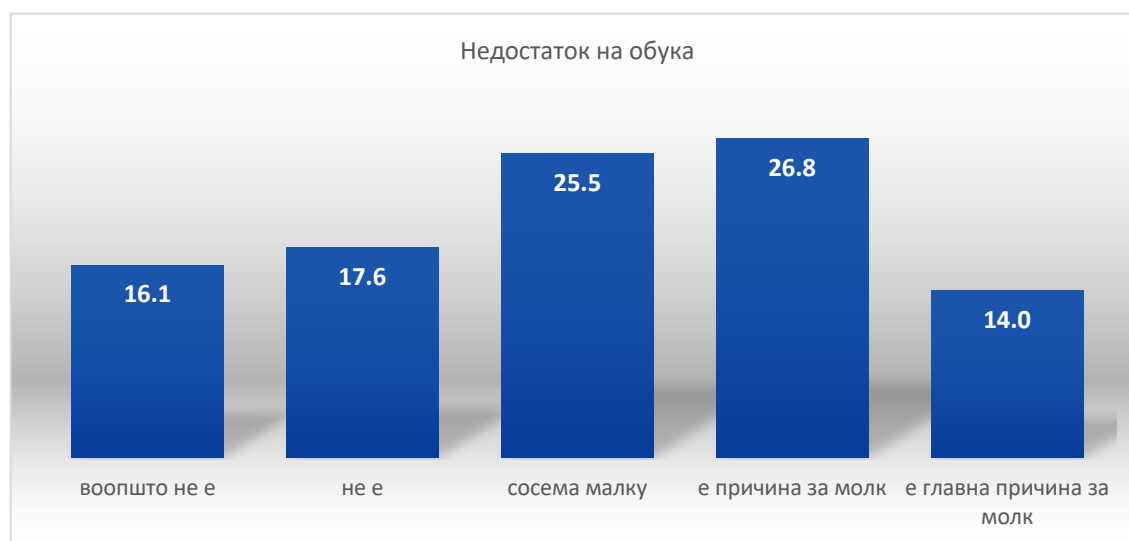
## НЕДОСТАТОК НА ОБУКА

Последното од серијата прашања за причините за молк се однесува на недостаток на обука. Како што може да се види од Таб./графикон 15, значителен дел од службените лица сметаат дека немањето обука е причина: 26,8 % сметаат дека е причина и дополнителни 14 % сметаат дека е главна причина за молк.

Малку повеќе проценти од испитаниците сметаат дека е причина или главна причина за молк.

Таб./графикон15. Недостаток на обука

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не е	76	13.2	16.1	16.1
не е	83	14.5	17.6	33.8
сосема малку	120	20.9	25.5	59.2
е причина за молк	126	22.0	26.8	86.0
е главна причина за молк	66	11.5	14.0	100.0
Вкупно	471	82.1	100.0	
Без одговор	не знам	11	1.9	
	н/о	92	16.0	
	Вкупно	103	17.9	
Вкупно	574	100.0		



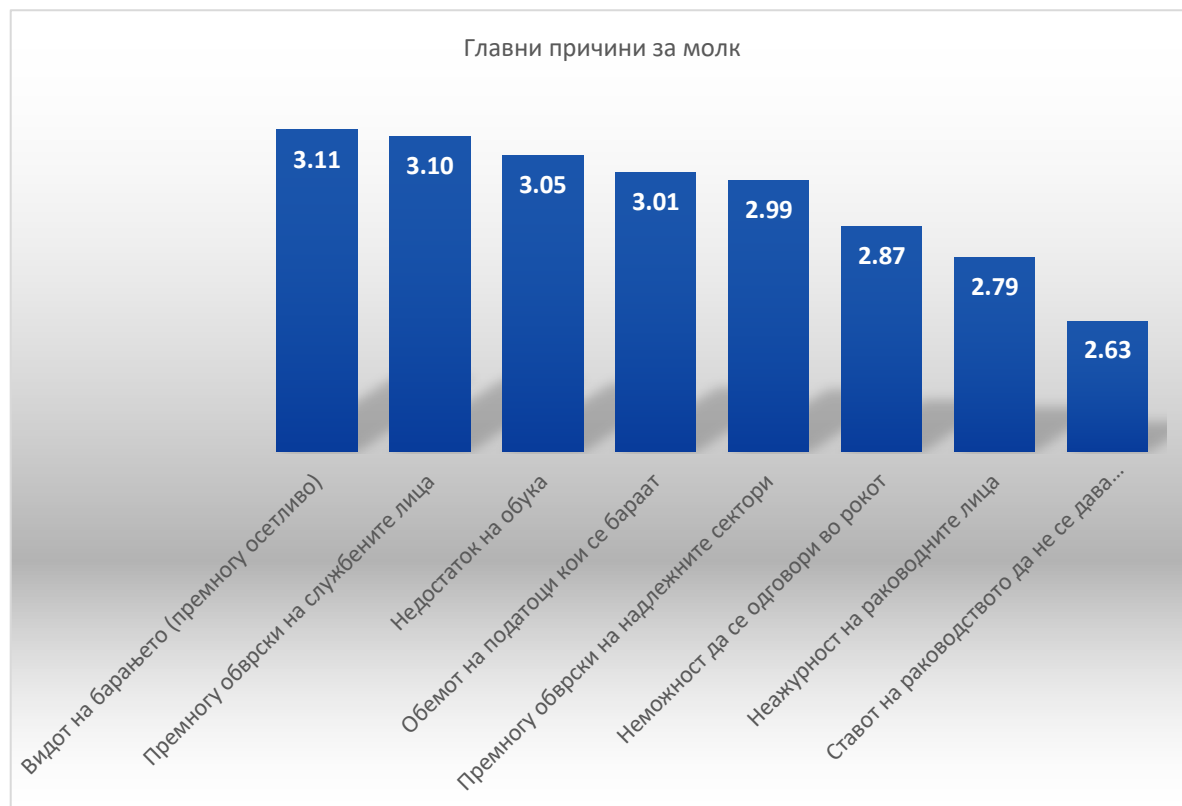
Таб./графикон 16 подолу ги покажуваат просечните оценки (на скалата 1-5) за секоја од вклучените причини за молк.

Како што може да се види, според службените лица, најважна причина (3,11 %) е видот на барањето, односно неговата сензитивност.

На дното на рангирањето е неажурноста на раководните лица или нивниот генерален став да не се даде информацијата.

Таб./графикон 16. Главни причини за молк, просек

	Просек
Видот на барањето (премногу осетливо)	3.11
Премногу обврски на службените лица	3.10
Недостаток на обука	3.05
Обемот на податоци кои се бараат	3.01
Премногу обврски на надлежните сектори	2.99
Неможност да се одговори во рокот	2.87
Неажурност на раководните лица	2.79
Ставот на раководството да не се дава информација	2.63

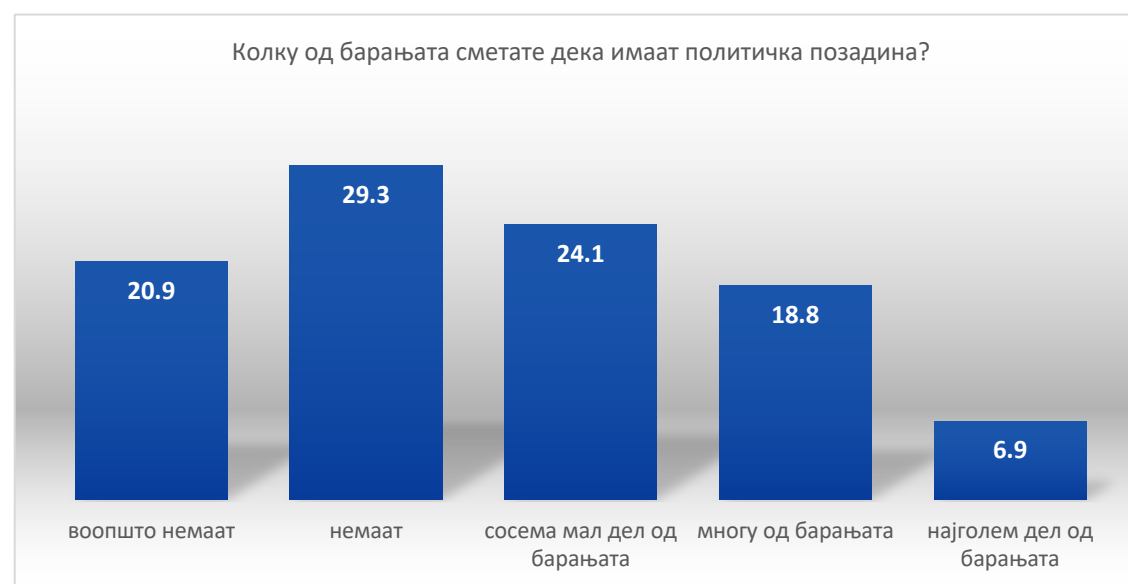


## ПОЛИТИЧКА ПОЗАДИНА НА БАРАЊАТА

Разговорите со чинителите посочија на можноста некои од барањата да се политички мотивирани. Таа индиција беше следствено проверена преку анкетата и беше верифицирана. Има реални индикации дека барања за СПИЈК се поднесуваат од политичка мотивација. Скоро 1/5 од службените лица (18,8 %) рекле дека многу од барањата имаат политичка позадина; дополнителни 6,9 % рекле дека најголем дел од барањата се такви. Меѓутоа, дополнително ¼ од службените лица (24,1 %) потврдиле дека тоа е точно за сосема мал дел од барањата. Од друга страна, околу ½ од службените лица рекле дека барањата немаат или воопшто немаат политичка позадина.

Таб./графикон 17. Колку од барањата сметате дека имаат политичка позадина?

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто немаат	97	16.9	20.9	20.9
немаат	136	23.7	29.3	50.2
сосема мал дел од барањата	112	19.5	24.1	74.4
многу од барањата	87	15.2	18.8	93.1
најголем дел од барањата	32	5.6	6.9	100.0
Вкупно	464	80.8	100.0	
Без одговор	не знам	102	17.8	
	н/о	8	1.4	
	Вкупно	110	19.2	
Вкупно	574	100.0		



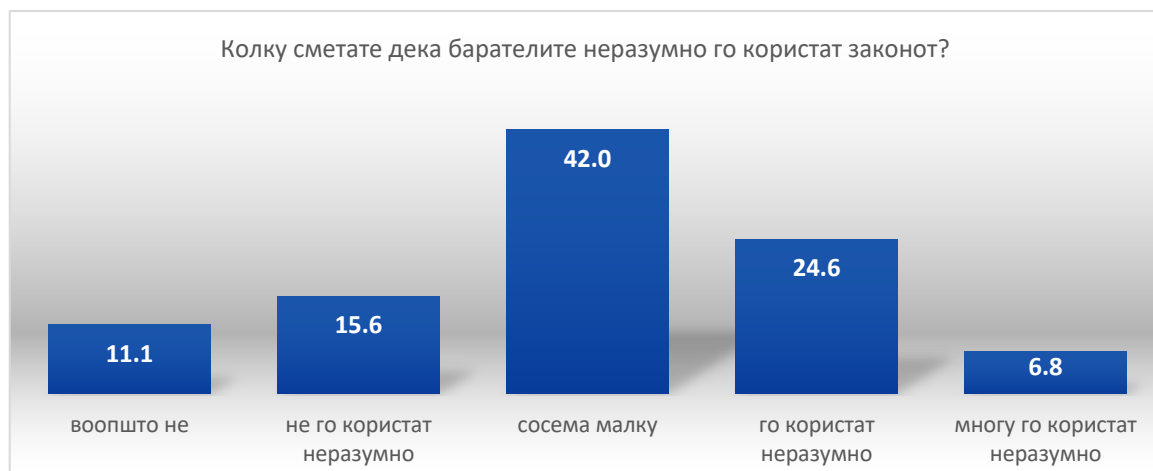
## НЕРАЗУМНО КОРИСТЕЊЕ НА ЗАКОНОТ

Има релевантни индикации и од интервјуата со чинителите, како и од спроведената анкета дека во праксата има примери на неразумно користење на законот. Барањето на исклучително обемни податоци за долг временски период или „бомбардирањето“ на некоја институција со стотици барања, би можеле да се сметаат за такви примери на неразумни барања. Секако, поставувањето на конкретна граница над која одредено користење на Законот би се сметало за неразумно, треба да биде предмет на дебата и внимателна проценка.

Службените лица сметаат дека во одредена мера постои неразумно користење на Законот (Таб./графикон 17). Конкретно, скоро  $\frac{1}{4}$  од службените лица (24,6 %) сметаат дека барателите го користат неразумно и дополнителни 6,8 % сметаат дека има многу неразумно користење. Мнозинството е на средината на скалата; 42 % сметаат дека барателите сосема малку неразумно го користат законот. Заклучокот е дека таа пракса е присутна. Дел од примерите кои беа претходно претставени во текстот се дополнителна илустрација за тоа.

Таб. /графикон 18. Колку сметате дека барателите неразумно го користат Законот?

	Број	Процент	Валиден процент	Кумулативен процент
воопшто не	54	9.4	11.1	11.1
не го користат неразумно	76	13.2	15.6	26.6
сосема малку	205	35.7	42.0	68.6
го користат неразумно	120	20.9	24.6	93.2
многу го користат неразумно	33	5.7	6.8	100.0
Вкупно	488	85.0	100.0	
Без одговор	не знам	83	14.5	
	н/о	3	0.5	
	Вкупно	86	15.0	
Вкупно	574	100.0		



### ОДГОВОРНОСТ ЗА НЕСПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗСПИЈК

Очигледен е ставот дека одредбите за поднесување одговорност за неиздавање на информација треба да се променат. Претходното законско решение предвидуваше прекршочна одговорност за раководното лице. Новиот Закон предвидува прекршочна одговорност само за назначеното службено лице. Има јасни докази дека голем дел од релевантните чинители не се согласуваат со овој модел. Воедно, има докази дека ова законско решение на среден рок ќе ја намали ефективността на Законот.

Според едно службено лице:

„Сите санкции се однесуваат на овластеното лице. Ако јас и по неколку интервенции не можам да добијам одговор, не знам друго што би можел да направам. Тој дел од законот треба да се измени и одговорноста да си ја сноси тој што не ја издава информацијата.“

Овој став се потврдува од повеќе чинители вклучени во процесот. Тоа упатува на јасен заклучок дека казнените одредби се на линија на намалување на ефективността на Законот затоа што овозможуваат лесно амнестирање од одговорност на чинителите кои всушност одлучуваат да не се даде бараната информација. Одговорноста паѓа на службеното лице кое само посредува помеѓу барателот и имателот.

Според слично видување:

“...тука законодавецот не предвидел добро. Не може штом потпишувам јас - јас да одговарам. Јас сум само посредник, иако потпишувам. Примам барање и го известувам секторот кој треба да одговори. Ако од нив не добијам одговор или од шефот (во овој случај градоначалникот) ми е кажано дека такви податоци не смеат да се даваат, кој треба тука да одговара, јас или шефот или раководителот на одделение? Јас можам само да пренесам дека треба да се даде одговор, ако не ми го дадат, немам што да направам, не зависи од мене.“

Слично:

“...не ми се допаѓа што директно сме ние одговорни, како службени лица. Зошто ние да бидеме инволвирани? Не можам во секое одделение да гарантирам дека ќе ми дадат одговори. Јас можам само да ги препратам барањата, за некои работи исто градоначалникот мора да ми даде одобрение да ги дадам тие податоци. Зошто јас да одговарам ако не ми дале одобрение? Не секогаш зависи од нас, службените лица.“

Исто така:

„Треба да има преформулирање за казнените одредби. Да не биде на тапет службеното лице, туку одговорното лице - градоначалник, директор, раководител на сектор и сл. Законот треба да претрпи измени.“

или:

“Прекршочните одредби се сите кон службените лица. Јас лично не се согласувам со таа норма... Тие само посредуваат, толку им е овластувањето. Имаат молк од нивните претпоставени. Оставени се сами на себе.“

## ЗПИЈК КАКО ЗАМЕНА ЗА ДРУГА РЕГУЛАТИВА

Има одредени индикации дека Законот се користи од одредени баратели кои не успеале да ги добијат информациите по друг основ. Тоа се гледа од следново тврдење:

“Има барања со кои се засегнати физички лица, но не успеале на друг начин, преку друга институција да го обезбедат документот. Тоа се најчесто информации што физичкото лице ги бара и не можат да ги добијат од катастар, па ја користат транспарентноста на институциите да го добијат.“

Овој аргумент се потврдува од повеќе независни испитаници, така што е валиден. Се посочува дека на пример адвокати го користат Законот да добијат информации кои им требаат во судска постапка, а кои би можеле да ги бараат во рамките на таа постапка. Сепак, го користат ЗСПИЈК најверојатно затоа што на тој начин побрзо и полесно ќе ги добијат.

Тоа повторно може да се гледа како доказ за ефективност на Законот. Сепак, според некои видувања, Законот не треба да биде механизам преку кој ќе се заобиколуваат постапките за добивање на информации утврдени со други закони.

## ЗАКЛУЧОК

Конкретен интерес на оваа кратка анализа беа причините за молк на институциите во одговор на барања за СПИЈК. Молкот е значаен основ за жалбите кои се поднесуваат до Агенцијата.

Заклучокот е дека има комбинација од можни причини за молк на институцијата кои ги вклучуваат видот на барањето, обемот на информации кои се бараат, можноста на надлежните сектори и службените лица да одговорат во рокот, како и неажурноста на раководните лица и нивниот став дека одредени информации не треба да се даваат.

Генерално, колку почувствителна е информацијата што се бара, толку е поверојатно дека имателот ќе се двоуми околу нејзиното давање. Институциите се генерално порезервирани околу давање информации кои се однесуваат на финансии, трошење, хонорари, набавки итн.

Реален дел од причините за молк отпаѓа на неажурност. Јасно е дека на имателите не им е лесно да одговорат на барања за информации за кои треба многу работа.

Имателите во реална мера го почитуваат Законот и голем дел од нив ја сфаќаат обврската да одговорат сериозно.

Има реални докази дека Законот е ефективен и дека има реално влијание врз изградбата на културата на институционална транспарентност, со што придонесува за намалување на корупцијата и развој на демократските вредности.