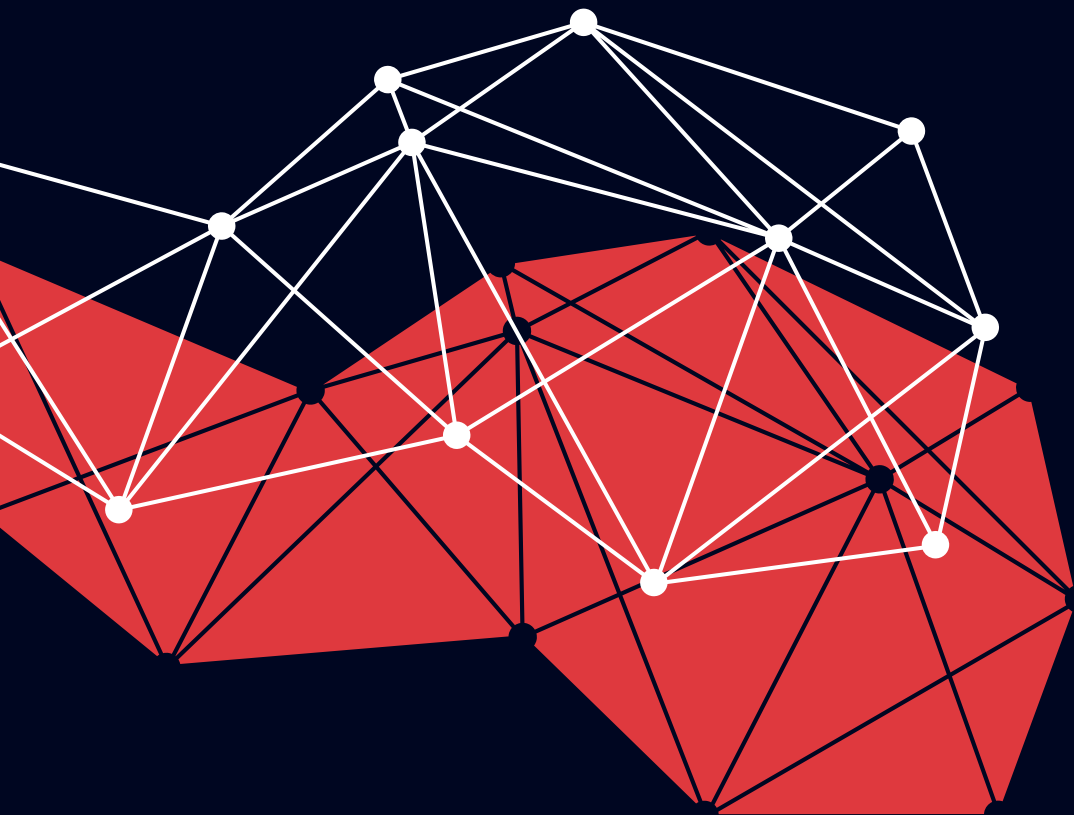




ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА ВО СЕНКА НА ЗАКОНОТ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ПОДАТОЦИТЕ ОД ЈАВНИОТ СЕКТОР

Автор: ДЕЈАН ИВАНОВСКИ

–

ДЕКЕМВРИ, 2019

ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА ВО СЕНКА НА ЗАКОНОТ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ПОДАТОЦИТЕ ОД ЈАВНИОТ СЕКТОР

-

ДЕКЕМВРИ, 2019

Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје
Центар за економски анализи

Автор: Дејан Иваноски

Лектура: Валентина Јошевска

Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<https://idscs.org.mk/mk/portfolio/пвр-закон-за-отворени-податоци/>

Дисклејмер

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија, во рамки на проектот Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институт за демократија „Социетас цивилис“ и „Центар за економски анализи“ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

1. ОПИС НА СОСТОЈБИТЕ ВО ОБЛАСТА И ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ

1.1. ОПИС НА СОСТОЈБИТЕ

Јавните институции и органи во своето работење секојдневно генерираат и управуваат со голем број податоци коишто може да имаат голема економска и социјална вредност во општеството. Во таа насока сè поголем е бројот на земјите, како во светски - така и во европски рамки, кои развиваат правила и политики за објавување и користење на овие податоци. Овие правила и политики за користење и реискористување на податоците од јавниот сектор во рамките на земјите членки на Европската Унија се дефинирани со Директивата за отворени податоци, односно Директива за отворени податоци 2019/1024¹ (2019/1024). Согласно оваа Директива, а со цел отворање на јавните податоци за нивно користење и реискористување, податоците од јавните институции во ЕУ се достапни под отворена лиценца и во машински читлив формат којшто лесно може да се обработува. Имајќи предвид дека пристапот до информации во ЕУ е фундаментално право, а во насока на користење на отворените податоци од јавните институции, Европската Унија го објави Европскиот портал на отворени податоци² со кој се обезбедува непречен пристап до отворените податоци објавени од земјите членки на ЕУ и со тоа се обезбедува нивно користење и реискористување.

Еволуцијата во Европската Унија кон општество базирано на податоци, каде што податоците кои се користат се од различни сфери во општеството, влијаат на живеењето на секој жител на

¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj> DIRECTIVE (EU) 2019/1024 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information

² <https://data.europa.eu/euodp/en/home>

Европската Унија. Дигиталните податоци имаат значајна улога во оваа еволуција која овозможува креирање нови начини и канали за пристап и стекнување знаење за корисниците на овие податоци.

Иницијативата во Македонија за користење на отворени податоци започнува со промовирањето на иницијативата за отворени, транспарентни и ефикасни институции. Реализацијата на оваа иницијатива во Македонија започнува со приклучувањето кон отвореното владино партнерство во 2011 година. Самата Иницијатива за отворено владино партнерство дава посебен акцент на отворените податоци како средство за користење на современите технологии во поддршката на транспарентноста на државните институции.

Во Македонија регулирањето на отворените податоци се врши со започнувањето на примената на Законот за користење на податоците од јавниот сектор од февруари 2014 година. Усвоениот закон се однесува на користењето на јавните податоци од органите и институциите од јавниот сектор. Со усвојувањето на законот за користење на податоците од јавниот сектор се направени првите чекори за овозможување на искористувањето на бенефитите од отворените податоци.

За креирање и спроведување на Законот за користење на податоците од јавниот сектор, правна основа претставува Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 2006 година, како и ЕУ-Директивата 2013/37/ на Европскиот парламент и на Советот од 26 јуни 2013 година за изменување на Директива 2003/98/ЕЗ за повторна употреба на информациите од јавниот сектор.

Од аспект на фазата за отворени податоци во која се наоѓа Македонија според европската класификација, Северна Македонија се наоѓа во фазата следачи³. Според препораките од ЕУ, земјите кои се наоѓаат

³ https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf

во фазата следачи потребно е да се фокусираат на подобрување на владеењето и управувањето со отворени податоци како и зголемување на искористеноста на отворени податоци. Се препорачува ажурирање на Националната стратегија за отворени податоци со препораките и директивите од ЕУ, креирање годишен план на активности, организирање хакатони, зголемување на свеста за бенефициите од отворени податоци преку фокус групи, редовни надградби на порталот за отворени податоци согласно барањата на корисниците и овозможување нови ефикасни начини за преземање на податоците, обуки и едукација на административните работници за подигнување на податочната свест итн. Со реализација на ваквите препораки Македонија ќе се доближи до следната фаза која е брзи приспособувачи.

Во рамките на реализацијата на Стратегијата за отворени податоци во Република Северна Македонија веќе постои и функционира порталот за отворени податоци⁴.

Воведувањето отворени податоци ја стимулира економијата и поголем број работни места со квалификации за работа со податоци. Економијата има бенефит од поедноставен пристап до податоците, бидејќи истите придонесуваат за развој на нови иновативни услуги и креирање нови бизнис-модел.

Отворањето нови работни места како директен резултат на отворени податоци во изминатите години во Европската Унија бележи континуиран раст. Во Европската Унија до 2020 година⁵ се очекува бројот на отворени работни места како директен резултат на отворени податоци да биде речиси 100 000 што е индикатор дека и во Македонија може да се очекува позитивен ефект во овој сегмент со воведувањето отворени податоци и реализирањето на Националната стратегија за отворени податоци 2018-2020.

⁴ <http://otvorenipodatoci.gov.mk/>

⁵ Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources, p79

1.2 ПРИЧИНИ ЗА ПРОБЛЕМИТЕ КОИ СЕ ПРЕДМЕТ НА РАЗГЛЕДУВАЊЕ

За целосно искористување на бенефициите од отворени податоци најпрво е потребно да се создаде повољно опкружување за отворените податоци. Тоа подразбира донесување и спроведување соодветни закони и законски акти со коишто ќе се регулира процесот на отворање на податоците од јавен карактер. Моментално во Република Северна Македонија постојат веќе наведените закони со кои се уредува отворањето на податоците од јавните институции, но нивното спроведување претставува предизвик. Од иницијално направените анализи може да се заклучи дека не сите јавни институции се соодветно запознаени за постоењето на Законот за користење на податоците од јавниот сектор и неговата имплементација. Исто така, забележан е недостаток на капацитети со соодветното техничко знаење во сферата на дигитални податоци во јавните претпријатија, одговорни за отворање на податоците. Покрај постоење на националниот портал за отворени податоци може да се заклучи дека постои простор за унапредување на квалитетот на податочните сетови и употребливоста на податочните сетови. Како еден од проблемите во анализите се наведува и непостоењето национален стандард на мета-податоци, што го оневозможува лесното пронаоѓање и користење на отворените податочни сетови.

Законот во пракса не ги остварува предвидените цели, со оглед на тоа што:

- не постои класификација за податоци кои се однесуваат на транспортот и јавните услуги и категоризација според фреквентноста и пропишаните механизми за преземање на истите, согласно Директивата 2019/2024⁶ на Европскиот

⁶ DIRECTIVE (EU) 2019/1024 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information

- парламент за отворени податоци и реискористување на податоците од јавниот сектор
- не постои дефиниција на податоци од висока важност како што се статистичките и географските податоци;
 - неспроведување инспекциски надзор за контрола на спроведувањето на законот
 - јавната свест, препознавањето на бенефициите и развивање нови иновативни сервиси од отворените податоци се на незадоволително ниво.

Понатаму, потребно е зголемување на експертизата на администрацијата во сегментот на работење со отворени податоци и податочна писменост, зголемување дополнителни ресурси ангажирани за работа со отворени податоци и податочна писменост, зголемување на контролата на спроведувањето на Законот за користење на податоците од јавниот сектор и унапредување на работењето со отворени податоци во јавниот сектор.

2. ЦЕЛИ НА ПРЕДЛОГ-РЕГУЛАТИВАТА

Предлог-промените во процесот на имплементацијата на отворени податоци ќе се направи согласно Директивата 2019/1024 на Европскиот парламент за отворени податоци и реискористување на податоците од јавниот сектор којашто треба да се ефектуира во Македонија во закон или измена и дополнување на постоечкиот Закон за користење на податоците од јавниот сектор. Воведувањето и развојот на отворени податоци врши стимулација на повеќе сегменти од општеството. Според податоците од истражувањата во Европската Унија бенефитите од отворени податоци се видливи преку развојот на економијата, зголемувањето на ефикасноста во работењето на институциите, зголемувањето на бројот на вработувањата, развојот на иновациите како и голем број индиректни бенефиции.

⁷ DIRECTIVE (EU) 2019/1024 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information

Очекувањата за бенефициите од имплементацијата на директивата се зголемување на бруто-домашниот производ за 2% како резултат на отворените податоци по третата година од спроведувањето, односно 0.8% во првата година и 1.2% во втората година. Со предлог-промените и зголемувањето на искористувањето на отворените податоци се очекува и директен ефект врз отворањето на новите работни места и тоа во рамки на 500 вработувања⁸ во период од две години. Со воведувањето на отворени податоци се зголемува и транспарентноста во работењето, како и подобрувањето на ефикасноста на работењето на јавната администрација. Целта е да се стигне до инклузивен развој и иновации во полето на отворени податоци.

Секундарните цели на овој закон се секако раст на бруто-домашниот производ видливо преку економски развој на приватниот сектор, како и пошироко позитивно влијание во општеството.

Според истражувањата направени во повеќе од 70 интернационални истражувања кои се однесуваат на анализата на трошоците и бенефитите од отворените податоци, како на макроекономско, така и на микроекономско ниво, резултатите покажуваат дека во сите истражувања односот помеѓу бенефитите и трошоците е позитивен. Рангот на овој однос според истражувањата е од 1:1.6 до 1:70, односно за секое инвестирано евро повратот е во рангот од 1.16 еур до 70 евра.

Имајќи ги предвид овие податоци, секако дека развојот и имплементацијата на отворени податоци би требало да има голем позитивен ефект којшто зависи од степенот на развој на отворените податоци како техничката развиеност за објавување на податоците како и можноста за ажурирањето на веќе објавените податоци.

Зголемувањето на ефикасноста во работењето на јавните институции е, исто така, еден од бенефитите од воведувањето на отворени податоци. Поголемата ефикасност на процесите и испораката на јавните услуги се овозможува со оформувањето на побрзиот пристап до податоците. Во Европската Унија ЕУ28 ►

⁸ CREATING VALUE THROUGH OPEN DATA, Total number of direct Open Data Jobs, page 77

- за 2020 година прогнозата е дека овие заштеди акумулирано ќе достигнат 1,7 милијарди евра.

Во рамките на Европската Унија, во период од 2016 до 2020 година пазарот на отворени податоци е зголемен за 36.9% со вредност од 75.7 милијарди евра во 2020 година, со вклучени корекции за инфлација. Кумулативниот пазар на отворени податоци во периодот од 2016 година до 2020 година е проценет на 325 милијарди евра. Ваквите показатели го потврдуваат растечкиот тренд на пазарот на отворени податоци и бенефициите кои следат со развојот на истиот. на овие функции е различна од земја до земја, сепак колку повеќе корупцијата е вклучена во овие функции, толку повеќе ги нарушува политиките и нивната имплементација. Во зависност од интензитетот, корупцијата може да влијае на некои или на сите овие двигатели. Ниските стапки на инклузивен развој, исто така, може да доведат до зголемено присуство на корупција, креирајќи повратна спrega која може да е долгорочна.

3. МОЖНИ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ)

Нултата опција или опцијата не прави ништо во овој случај предвидува опстојување на сегашната легислатива. Нултата опција, во овој случај може тешко да се квантификува затоа што во средина на недоволно регулирани мерки за необјавувањето на податоците како и непостоење класификација на податочните сетови и дефинирани податочни сетови со високо значење единствено е возможно да се квантифицираат индиректните трошоци кои се поврзани со објавување на податоците. Исто така, квантификацијата на нултата опција е отежната и поради фактот дека поголем дел од иницијалните инвестиции се веќе направени, но не се практикуваат сите превентивни и казни мерки за непочитување на објавувањето на податоци според законот. Трошоците и бенефитите ќе се одредат апроксимативно како процент од бруто-домашниот производ според анализите на резултатите на членките

на ЕУ адаптиран со соодветна дисконтна стапка поради намалената ефикасност и бенефиции од отворени податоци.

Опцијата I е можноста за целосно спроведување на тековниот закон за користење на податоците од јавниот сектор. Во оваа опција се појавуваат трошоци за објавување податоци за оние јавни органи и институции кои тоа досега не го правеле иако било предвидено со законот. Во оваа опција се предвидува дигитализирање податоци за оние институции кои сè уште тоа го немаат направено како и отворање на податоците во оние институции каде што тие се веќе дигитални. Оваа опција вклучува и целосно спроведување на инспекцискиот надзор од страна на Државниот управен инспекторат, со исклучок на органите од судската власт, Собранието на Република Македонија и телата формирани од страна на Собранието на Република Македонија, како и целосното спроведување на прекршочните одредби според тековниот закон. Во оваа опција спаѓаат следните трошоци: активирање на контролите за спроведување на регулативата, зголемување на капацитети во Државниот управен инспекторат за спроведување на наведените контроли, софтверски решенија за дигитализирање податоци за јавните органи и институции кои досега не вршат објавување на податоците, софтверски решенија за отворање податоци за јавните органи и институции кои имаат дигитализирани податоци, но досега не вршат објавување на податоците, дополнителна едукација на кадри за работа и објавување на податоците итн.

Опцијата II е можноста за централизирана класификација за податоци кои се однесуваат на јавниот транспорт и јавните услуги и категоризација според фреквентноста. Оваа опција е всушност во насока на Директивата на Европската Унија⁹ за реискористување на податоците од јавниот сектор од 2019 година. Директивата 2019/1024 на Европскиот парламент дава конкретни насоки за приоритизација на отворени податоци од сферата на јавни услуги и транспорт поради големиот број податоци кои се генерираат во овие сегменти коишто може да се користат за значително зголемување на ефикасноста во работењето како и позитивен економски и социјален

⁹ Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information

- ефект. Во оваа опција се појавуваат трошоци за дефинирање класификации на податоци како и механизми за брзо и фреквентно објавување на податоците и механизми за нивно преземање. Исто така, во оваа опција дополнително се појавуваат и трошоците за овозможување на објавување податоци од јавниот транспорт и јавните услуги според наведена директива. Во оваа опција спаѓаат следните трошоци: воспоставување и водење методологија за идентификација, каталогизација и приоритизација на податочните сетови, отворање податоци од постоечки систем, креирање модел за приоритизација на објавување на податоците, зголемување на јавната свест и препознавање на бенефициите од користењето на отворени податоци, воспоставување партнерства за искористување на отворените податоци, подобрување на образовниот систем, мерење на општата свест и информираност за отворените податоци, остварување меѓународни соработки, развој на податочна писменост итн.

3.1. ОПИС НА РЕШЕНИЕТО „НЕ ПРАВИ НИШТО“

Нултата опција 0

Бидејќи постојното законско решение се спроведува во глобала и дава просечни резултати, продолжувањето со него, како опција „не прави ништо“, всушност претставува состојба во која постои необјавување податоци како и нередовно објавување податоци. Временската рамка за објавување податоци којашто е дефинирана во тековниот закон, е иста за сите видови податоци бидејќи не постои класификација на податоците, што всушност значи дека јавната организација сама одлучува на кој временски период ќе врши објавување на податоците.

Исто така, во тековното законско решение не се врши дефинирање

на отворените податоци според насоките на Директивата за отворени податоци¹⁰, од Европската Унија издадена во 2019 година според која јавните органи и институции треба да овозможат што повеќе податоци во реално време (real time data) овозможени преку соодветен апликативен интерфејс (API, Application Programming Interface) со цел брзо преземање податоци. Дополнително, наведената директива дава насоки и во областа на оневозможување монопол над одредени отворени податоци преку креирање партнерства за податоците помеѓу јавните органи и институции и приватните компании.

Ризикот од продолжување со неklasифицирано и неприоритизирано објавување податоци ќе придонесе за намален интерес од нивно искористување и реискористување, недоволно зголемување на ефикасноста и бенефициите од истата.

Во таков случај јавните институции и органи го губат својот легитимитет од аспект на објавувањето на отворени податоци.

Другите ризици кои би можеле да се појават се:

- Оддржувањето на ниската транспарентност води кон систематско намалување на квалитетот на отворените податоци.
- Намалување и опаѓање на интересот за развој на нови иновативни решенија на понапредни технологии, како вештачка интелигенција.
- Недоволно често објавување информации кои се од висока важност и со висока фреквентноста доведува до значително намалување на веродостојноста на објавените информации, нивно користење и реискористување

¹⁰ Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information

3.2. ОПИС НА МОЖНИТЕ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ) ЗА РЕШАВАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ

Опција I е можноста за целосно спроведување на тековниот закон за користење на податоците од јавниот сектор. Со целосно спроведување на тековниот закон ќе се изврши поредовно објавување на податоците од јавните органи и институции и ќе се идентификуваат органите и институциите кои немаат тековна можност за објавување податоци и кај истите ќе се имплементира систем за овозможување на објавување податоци. Согласно тековниот закон, објавувањето на податоците ќе се врши три месеци од објавувањето за користење, а со зголемена контрола за имплементацијата на законот ќе се зголеми и фреквентноста на објавување податоци во однос на она што е денешната пракса.

За целосно успешно спроведување на тековниот закон за користење на податоците од јавниот сектор од голема важност ќе биде и ефикасноста на инспекцискиот надзор за кој според тековниот закон надлежна институција е Државниот управен инспекторат. Државниот управен инспекторат според тековниот закон може да врши инспекциски надзор на сите јавни органи и институции, освен органите на судската власт, Собранието на Република Македонија и телата формирани од Собранието.

Со целосното имплементирање на тековниот закон се очекува и зголемена заинтересираност на правните и физичките лица кои ќе сакаат да ги користат објавените податоци.

Мерките што ги опфаќа оваа опција се следните:

1. Активирање на инспекцискиот надзор преку Државниот управен инспекторат

2. Дигитализирање на податоците од институциите кои не се во дигитален формат, а треба да се отворат
3. Отворање на податоците од институциите кои се во дигитален формат, но не се во отворен формат
4. Навремено објавување на податоците од институциите кои се во отворен формат.

Трошоците поврзани со овие мерки се следните:

- Трошоци за зголемување на капацитетите во Државниот управен инспекторат и следење и контрола на работата на органите и институциите во областа на отворените податоци
- Трошоци за отворање на податоците од институциите и органите кои се веќе во дигитален формат, но не се во отворен формат
- Трошоци за отворање на податоците од институциите кои се класифицирани од поголема важност, но сè уште не се отворени или дигитализирани
- Трошоци за обуки и запознавање на сите јавни институции и органи со обврските од Законот за користење на податоците од јавниот сектор.

Опција II претставува можноста за централизирана класификација за податоци кои се однесуваат на јавниот транспорт и јавните услуги и категоризација според фреквенцноста на податоците. Оваа опција е во насока на Директивата на Европската Унија 2003/98/ЕС¹¹ за ре-искористување на податоците од јавниот сектор од 2019 година. Директивата дефинира минимален сет правила за реискористување на постоечките податоци и документи од

¹¹ Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information

- ▶ јавниот сектор. Со адаптацијата на регулативата, количината на податоци, вклучително и јавните податоци, експоненцијално расте и се генерираат и собираат нови типови податоци. Паралелно со овој процес се врши и континуиран развој на технологиите за обработка и анализа на податоци, машинско учење како и развојот на ИОТ Интернет на нешта (internet of things). Правилата и насоките иницијално дефинирани во 2003 година кои се надоградени во 2013 година не се доволни за брзиот развој и промените на ова поле, и како резултат на ова економските и социјалните бенефиции од реискористување на јавните податоци се доведува во ризик.

Целта на регулативата е намалување на бариерите за започнување нови бизниси во сегментот на отворени податоци, ограничување на трошоците кои би се наплаќале за користење на податоците, зголемување на бројот на отворени податоци со воведување нови типови податоци и податоци кои се резултат на јавно финансирање, минимизирање на ризикот за креирање на монополи со воведување на потранспарентен процес за креирање јавно-приватни партнерства како и зголемување на можностите за нови сервиси со отворањето на податоци преку апликативни интерфејси (АПИ).

Фреквентноста и важноста на податоците ќе може да се утврди според дополнителните информации или опис за отворените податоците кои ќе бидат објавени на порталот за отворени податоци. Министерството за информатичко општество и администрација може да биде координатор за јавните институции во давањето препораки како да се спремаат податоците за отворање, но одговорноста за нивно отворање е во самите институции.

Со следење на оваа директива ќе се постигне идентификација на податоците кои се со најголема социјална и економска важност

и ќе може соодветно да се изврши приоритизација за отворање и објавување со што ќе се овозможи нивно полесно користење и реискористување. Според истражувањата, направени во земјите членки на Европската Унија, податоци кои се од голема¹² важност, се податоците од централните регистри, катастарските податоци, податоците од транспортот, како и здравствените податоци. Според анализите¹³, бенефициите во Данска само од Регистарот за адреси на годишно ниво се за 70 пати поголеми од трошокот за одржување, што укажува на голем потенцијал од користењето на отворените податоци.

Трошоците за регулативата се поврзуваат со промоција на отворените податоци и бенефициите од нив, воспоставување партнерства за искористување на отворените податоци, подобрување на образовниот систем, донесување и усвојување методологија за идентификација, изработка на механизми за приоритизација на податочните сетови, изработка на каталог на податочни сетови на министерствата, истражување на потребата од податоци од страна на засегнатите страни, спроведување фазен процес за отворање на податоците од министерствата, мерење на општата свест и информираност за отворените податоци, остварување меѓународни соработки и развој на податочна писменост.

Согласно Законот за користење на податоците од јавниот сектор утврдена е обврската на органите и институциите од јавниот сектор за јавно објавување на податоците кои ги создаваат во остварувањето на своите надлежности согласно со закон, со цел да овозможат користење на тие податоци од страна на правни или физички лица за создавање нови информации, содржини, апликации или услуги.

¹² Open data for Economic Growth

¹³ Open data for Economic Growth

Оваа опција го подразбира следното:

1. Донесување методологија и механизам за идентификација, каталогизација и приоритизација на податочните сетови на порталот на отворени податоци
2. Утврдување податочни сетови со висока важност и фреквенција на објавување
3. Воведување механизми за брзо преземање податоци преку апликациски интерфејси (АПИ) или отворање на базите на податоци
4. Промоција на отворените податоци и националниот портал за отворени податоци
5. Мерење на општата свест и информираност за отворените податоци
6. Развој на податочна писменост
7. Воспоставување партнерства за искористување на отворените податоци

Трошоците во оваа опција се следните:

- Трошоци за отворени податоци од јавен транспорт и јавните сервиси
- Трошоци за изработка на сервиси за ажурирање на објавените податоци
- Трошок за медиумска кампања на традиционалните и социјалните медиуми со цел промоција на отворените податоци и бенефициите од нивното користење
- Трошок за вклучување на податочната писменост во образованието и вон образовните програми и работилници
- Трошок за поддршка на *старт ап* компании преку фондот за иновации

4. ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТА НА РЕГУЛАТИВАТА

МОЖНИ ПОЗИТИВНИ И НЕГАТИВНИ ВЛИЈАНИЈА ОД СЕКОЈА ОД ОПЦИИТЕ:

Опција	Позитивно влијание	Негативно влијание
Опција 1	• Зголемување на ефикасноста во работењето на јавните институции и органи • Развој на нови услуги и сервиси базирани на податочните сетови • Зголемување на бројот на објавени податоци и заинтересираноста за нивно користење • Зголемување на довербата во јавните институции и органи	• Забавување на процесот на отворање податоци поради новите класификации и приоритизирање • Непостоење дигитални податоци во јавни органи или институции • Дополнителни инфраструктурни трошоци за дигитализација или отворање податоци • Ограничени можности да се надгледуваат активностите • Можно влијание на законот за заштита на лични податоци во некои податочни сетови • Можност за презентирање неточни и непотполни информации во извештаите во отворените податоци • Неможност да се креираат процедурите согласно законските одредби за контрола на квалитетот и објавувањето на податоците • Објавување податоци коишто имаат многу мала вредност и мала искористеност и реискористеност

Опција 2	• Зголемување на општата свест за постоењето отворени податоци и бенефициите од истите • Развој на податочната писменост кај издавачите на податоците • Развој на податочната писменост кај корисниците на податоците • Презентирање на веќе успешни бизнис-моделите со отворени податоци • Дефинирање нови модели за соработка со користење отворени податоци • Зголемување на интересот за развој на нови услуги базирани на отворени податоци • Зголемување на бројот на нови работни места преку зголемен интерес за развој на услуги и продукти базирани на отворени податоци • Користењето и реискористувањето на отворените податоци ќе помогне во развојот на економијата, развојот на вештачката интелигенција и надминување на социјалните предизвици, како што е случајот и во европската економија. • Поголема ефикасност во контрола и санкционирање случаи на прекршување на регулативата	• Дополнителни трошоци за ПР-кампањи и промоција • Бавна промена на едукативните програми за подобрување на податочната писменост • Бавен процес на надоградба на податочната писменост на постоечките вработени во јавните органи и институции • Недоволно јасно дефинирани законски регулативи за реискористување на податоците • Бавен процес на организација на хакатони • Немање институционален капацитет за дигитализација и отворање на податоците • Ограничена можност на телата за надгледување на спроведувањето да откријат кршење на регулативата
----------	---	--

4.1 ЕКОНОМСКИ ВЛИЈАНИЈА

Економските влијанија се пресметани во анализата на трошоци и придобивки како дел од прилозите на овој образец.

4.2 ФИСКАЛНИ ВЛИЈАНИЈА

Фискалните влијанија се, исто така, прикажани и пресметани во анализата на трошоци и придобивки како дел од прилозите на овој образец. Тие се прикажани во делот на влијанија на институциите.

4.3 СОЦИЈАЛНИ ВЛИЈАНИЈА

Поттикнување и зголемување на соработката, инклузија и социјална иновација. Зголемување на квалитетот на регулативата, зголемување на довербата од јавноста кон органите и институциите, зајакнување на демократските вредности, зголемување на достапноста на информациите, подобрување на имиџот на државата со воведувањето на понапредни иновативни сервиси и услуги, зголемување на квалитетот на живот на граѓаните.

4.4 ВЛИЈАНИЈА ВРЗ ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Индиректните влијанија од овој закони има бидејќи со отворањето на податоците граѓаните ќе имаат пристап до информации и сервиси коишто ќе влијаат на подобрување на животната средина, користењето на јавениот транспорт, загадување, намалување на потрошувачката на електрична енергија, намалување на користењето на хартиени материјали .

4.5 АДМИНИСТРАТИВНИ ВЛИЈАНИЈА И ТРОШОЦИ

а) трошоци за спроведување

Прикажани се во анализата на трошоци и придобивки, како трошоци на државата.

б) трошоци за почитување на регулативата

Прикажани се во анализата на трошоци и придобивки, како трошоци на државата

5. КОНСУЛТАЦИИ

5.1 ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ И НАЧИН НА ВКЛУЧУВАЊЕ

Консултирани се граѓански организации, физички лица кои се заинтересирани за концептите на отворените податоци, ИТ-компаниии, старт ап компании, научноистражувачки центри итн.

5.2 ПРЕГЛЕД НА ДОБИЕНИТЕ И ВГРАДЕНИТЕ МИСЛЕЊА

/

5.3 МИСЛЕЊАТА КОИ НЕ БИЛЕ ЗЕМЕНИ ПРЕДВИД И ЗОШТО

/

6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАЧАНО РЕШЕНИЕ

6.1 СПОРЕДБЕН ПРЕГЛЕД НА ПОЗИТИВНИТЕ И НА НЕГАТИВНИТЕ ВЛИЈАНИЈА НА МОЖНИТЕ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ)

Анализата, во прилог, дава детален преглед на позитивните и негативните влијанија на секоја од опциите.

Идентификувани се трошоците и придобивките од воведувањето на класификација и приоретизација на отворените податоци како и од зголемување на јавната свест за придобивките од користењето на отворени податоци и идентификувани се следните елементи:

- Категоризации и фреквенции на носителите на влијанија според секоја од опциите;
- Апликативни интерфејси за преземање и на високофреквентни податоци;
- Потребните информации за квантификација т.е. монетаризација на влијанијата;
- Квантификација на влијанијата, односно нивна монетаризација како и начинот на пресметките кои се направени.
- Дисконтната стапка за пресметка на нето-сегашната вредност за овој проект би се пресметала според последната аукција на НБРМ (17.12.2019 год.) на државни хартии од вредност, стапката на обврзник со 15 години рок на достасување е 3%. Дополнително, според анализата на Њујоркшкиот универзитет „Стерн Бизнис Школа“, премиум ризикот на земјата е 5.40%. Оттаму, дисконтната стапка би требало да се искористи со $5.40 + 3 = 8.40\%$

6.2 РИЗИЦИ ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО И ПРИМЕНАТА НА СЕКОЕ ОД МОЖНИТЕ РЕШЕНИЈА (ОПЦИИ)

Анализа на ризици во прилог

6.3 ПРЕПОРАЧАНО РЕШЕНИЕ СО ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

Наведените анализи се основата за вршење класификација, приоритизација на податочните сетови, како зголемување на јавната свест за отворените податоци заедно со спроведувањето кое мора да биде ефективно. Воведувањето на опциите мора да биде балансирано за да се постигне максимален ефект од истите, со цел постигнување максимални економски и социјални бенефиции од отворените податоци. Согласно направените анализи од искуствата на земјите од Европската Унија во воведувањето на отворени податоци, доколку воведувањето на наведените опции не се врши паралелно, тогаш бенефитите од воведувањето на отворени податоци не го даваат очекуваниот резултат, пред сè во сегментот на зголемувањето на ефикасноста на работењето на јавните органи и институции како и очекуваните економски придобивки.

Затоа во оваа анализа анализирани се трите опции заедно и воедно се препорачува да се имплементираат сите. Директниот позитивен нето-ефект во кост-бенефит анализата е само зголемувањето на финансиските приходи, кое е направено согласно анализите на резултатите од државите од ЕУ кои веќе во напредната развиена фаза имаат отворени податоци. Но, тука исклучително голема улога имаат и другите индиректни и социјални ефекти преку зголемувањето на квалитетот на регулативата, зголемувањето на довербата од јавноста кон институциите, намалувањето на загадувањето, зајакнувањето на демократските вредности зголемувањето на транспарентноста, зголемувањето на довербата во институциите и политичарите, креирањето нови работни места, подобрувањето на имиџот на државата со подобрување на ефикасноста на работењето на јавните органи и институции, зголемувањето на довербата во јавните органи и институции, како и зголемувањето на квалитетот на живот на граѓаните.

7. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕПОРАЧАНОТО РЕШЕНИЕ

7.1 ПОТРЕБА ОД МЕНУВАЊЕ ЗАКОНИ И ПОДЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ВО ОБЛАСТА ИЛИ ДРУГИ СРОДНИ ОБЛАСТИ

- промена и дополнување на тековниот Правилник за минималните технички можности на органите и институциите од јавниот сектор за да објавуваат податоци и технички нормативи за форматот на податоците и начинот на објавување на истите, каде што согласно Директивата 2019/2014 високофреквентните податоци ќе треба да се објавуваат во машински јазик преку апликативни интерфејси

7.2 ПОТРЕБНИ ПОДЗАКОНСКИ АКТИ И РОК ЗА НИВНО ДОНЕСУВАЊЕ

Потребни се подзаконски акти кои ќе го уредат следното:

- Начинот, постапката и условите за вршење класификација, категоризација и приоритизација на податочни сетови
- Подзаконски акти кои ќе ги уредат процедурите за контрола на квалитетот и веродостојната на податоците како и нивното објавување според класификацијата и категоризацијата
- Содржина и форма на периодичните и годишните извештаи за објавувањето отворени податоци и нивното искористување и реискористување

7.3 ОРГАНИ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА, ДРЖАВНИ ОРГАНИ И ДРУГИ ОРГАНИ НАДЛЕЖНИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

- Министерство за информатичко општество и администрација

7.4 АКТИВНОСТИ ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ЕФИКАСНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕДЛОГОТ НА ЗАКОНОТ

- Класификација на податоците според нивната итност и важност и дефинирање дополнителни контролни и корективни мерки за дата-сетовите со висока важност
- Прецизно дефинирани корективни мерки за секое необјавување податоци, а не генерално
- Системи на валидација базирани на предефинирани форми за објавување податоци
- Дополнување на законот со класификација на податоците според однапред дефинирани критериуми
- Дефинирање формати за високофреквентни податоци и задолжителна имплементација од страна на објавувачите на податоци
- Организација на трибини и обуки за јавните службеници
- Дефинирање тимови за мониторинг и контрола на процесите на објавување податоци
- Техничко усовршување на тимовите одговорни за контрола и мониторинг на објавување на податоците
- Дополнување на тековниот закон и дефинирање институции и податоци со висока, средна и ниска приоритетност
- Обуки за лицата кои ќе работат во инспекторатот за надгледување и откривање нерегуларности при објавување податоци
- Размена на искуства и консултации со странски инспекторати за моделите и начините на откривање нерегуларности
- Дополнување на законот и прецизна дефиниција на периодот на објавување податоци, според приоритетност и сензитивност
- Дополнување на тековниот закон и дефинирање институции и податоци со висока, средна и ниска приоритетност

8. СЛЕДЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА

8.1 НАЧИН НА СЛЕДЕЊЕ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

Спроведувањето ќе се следи квартално, полугодишно и годишно. Следењето ќе биде на клучните индикатори кои треба да ја обезбедат предвидената корист од овој закон.

- Зголемување на искористувањето на користење отворени податоци
- Редовно објавување податоци од сите јавни органи и институции
- Функционални механизми за преземање високофреквентни податоци преку апликативни интерфејси и сл.
- Следење на запознаените на јавноста со постоењето на отворените податоци и бенефициите од нив
- Воспоставена класификација и приоритизација на податоците

8.2 ЕВАЛУАЦИЈА НА ЕФЕКТИТЕ ОД ПРЕДЛОГОТ НА ЗАКОНОТ И РОКОВИ

- Зголемена ефикасност во работењето на јавните институции и органи преку мерење на бројот на вкупно дадени услуги и бројот на дигитални услуги споредбено со претходната година. Евалуацијата се прави секои 12 месеци
- Нови вработувања директно поврзани со отворени податоци во првите две години
- Зголемување на БДП 0.8% во првата година, како резултат на отворени податоци

- Зголемување на БДП од 1.2% во втората година како резултат на отворени податоци
- Подобрување на односот на даночни приходи во однос на БДП следено преку извештаите за работењето на јавните институции и органи
- Зголемена доверба во институциите и нивното работење преку мерење на довербата во институциите секои 12 месеци
- Зголемување на бројот на јавни институции кои ќе објавуваат податоци на порталот за отворени податоци.

АНАЛИЗА НА РИЗИК ЗА ЗАКОНОТ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ПОДАТОЦИТЕ ОД ЈАВНИОТ СЕКТОР

Критериуми	Опис на ризик	Веројатност на појавување	Ефект	Фактор на ризик
ОПЦИЈА 1 - Мерки за корисниците	1. Ненавремено објавување на податоци	3	3	9
	2. Необјавување на податоци	3	3	9
	3. Објавување на податоци во несоодветна форма	2	3	6
	4. Непостоење на класификација на податоци	3	3	9
	5. Неинформираност за постоењето на податоците	3	2	6
	6. Дефинирање на формати за размена на високо фрекветни податоци	3	3	9

Тип на ризик	Начин на управување
Прифатливо ниво на изложност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Класификација на податоците според нивната итноост и важност и дефинирање на дополнителни контролни и корективни мерки за дата сетовите со висока важност
Прифатливо ниво на изложност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Прецизно дефинирани корективни мерки за секое необјавување на податоци, а не генерално
Прифатливо ниво на изложност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Дополнителни контроли за квалитетот на податоците 2. Дополнување на регулативата за дефинирање на прецизни формати за објавување на податоците 3. Системи на валидација базирани на предефинирани форми за објавување на податоци
Прифатливо ниво на изложност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Дополнување на законот со класификација на податоците според однапред дефинирани критериуми
Прифатливо ниво на изложност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Јавни кампањи за информирање за постоњетото податоците од јавниот сектор 2. Организација на хакатони со цел искористување на податоците 3. ПР текстови за позитивните страни од користење на податоците од јавниот сектор во други земји
Прифатливо ниво на изложност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Дефинирање на формати за високо фрекветни податоци (API) и задолжителна имплементација од страна на објавувачите на податоци 2. Организација на трибини и обуки за јавните службеници 3. ПР текстови за позитивните аспекти на лобирањето

Критериуми	Опис на ризик	Веројатност на појавување	Ефект	Фактор на ризик
ОПЦИЈА 2 - Мерки за институциите	1. Дефинирање на технички лица одговорни за објавување на податоците	3	3	9
	2. Непостоење на дефинирана приоритетност на податоци	3	2	6
	3. Можност за избор на период на објавување на податоци	2	2	4

Тип на ризик	Начин на управување
Прифатливо ниво на изложност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Дефинирање на тимови за мониторинг и контрола на процесите на објавување на податоци 2. Техничко усовршување на тимовите одговорни за контрола и мониторинг на објавување на податоците
Прифатливо ниво на изложност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Дополнување на тековниот закон и дефинирање на институции и податоци со висока средна и ниска приоритетност
Прифатливо ниво на изложност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Дополнување на законот и прецизна дефиниција на периодот на објавување на податоци, според приоритетност и сензитивност

Критериуми	Опис на ризик	Веројатност на појавување	Ефект	Фактор на ризик
ОПЦИЈА 3 - Надзор и воспоставување на надзор и санкционирање	1.Ограничена можност на телата за надгледување на спроведувањето да откријат кршење на регулативата	2	3	6
	2. Можност за презентирање на неточни информации и непотполни извештаите во отворените податоци	2	3	6
	3. Непрецизно дефинирани рокови за известување и санкционирање	3	3	9

ВЕРОЈАТНОСТ НА ПОЈАВУВАЊЕ	1-4
ЕФЕКТ	1-4

БОДОВИ НА РИЗИК	
10-16	висок/карактеристичен ризик
5-9	среден/резидуален ризик
1-4	низок/целен ризик

Тип на ризик	Начин на управување
Прифатливо ниво на изложеност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Обуки за лицата кои ќе работат во инспекторатот за ндагледување и откривање нерегуларности при објавување на податоци 2. Размена на искуства и консултации со странски инспекторати за моделите и начините на откривање нерегуларности
Прифатливо ниво на изложеност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Следење на актуелните законски проекти во институциите 2. Редовна комуникација со јавните службеници и функционерите за актуелните теми, како и пратење на податоците и информациите од регистарот и отворениот дневник
Прифатливо ниво на изложеност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки	1. Следење на актуелните законски проекти во институциите 2. Редовна комуникација со јавните службеници и институциите, како и пратење на податоците и објавените информациите

Веројатност	Фактор	Дејство
мошне веројатно	10-16	неприфатливо ниво на изложеност на ризикот, кој бара постојан и активен мониторинг како и мерки кои треба да се применат со цел намалување на изложеноста
веројатно	5-9	Прифатливо ниво на изложеност на ризикот и предмет на редовни и активни мониторинг мерки
малку веројатно	3-4	Прифатливо ниво на изложеност на ризик, предмет на редовен пасивен мониторинг
мошне малку веројатно	1-2	Прифатливо ниво на изложеност на ризик, предмет на периодичен пасивен мониторинг

ЗАКОНОТ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ПОДАТОЦИТЕ ОД ЈАВНИОТ СЕКТОР

ЈАВНИ ИНСТИТУЦИИ	Година	0	1	2
	ОПЦИЈА 1			
	ТРОШОЦИ			
	Трошоци за целосна имплантација на постоечкиот закон	22,230,915.20	22,230,915.20	22,853,380.83
	Дигитализирање на податоци, отворање на податоци кои се дигитални, зголемување на капацитетите на инспекцискиот надзор	22,230,915.20	22,230,915.20	22,853,380.83
	Вкупно ОПЦИЈА 1 ТРОШОЦИ	22,230,915.20	22,230,915.20	22,853,380.83
	ВКУПНИ ТРОШОЦИ	22,230,915	22,230,915	22,853,381

БЕНЕФИТИ			
Директни заштеди од користењето на отворените податоци според анализите направени на државите од ЕУ, со нивелација на бенефит пер capita според Хрватска и Бугарија, со претходно изеднакување на куповната моќ по жител	17,778,544	18,223,120	18,733,368
Вкупни Бенефити	17,778,544	18,223,120	18,733,368
Нето (Бенефити - Трошоци)	-4,452,371	-4,007,795	-4,120,013
Нето сегашна вредност (Дисконтирана)	-4,452,371	-3,687,171	-3,502,011
Дисконтна Стапка (8.40%)		0.92	0.85
ВКУПНА НЕТО СЕГАШНА ВРЕДНОСТ (5 ГОДИНИ)	-20,886,382		

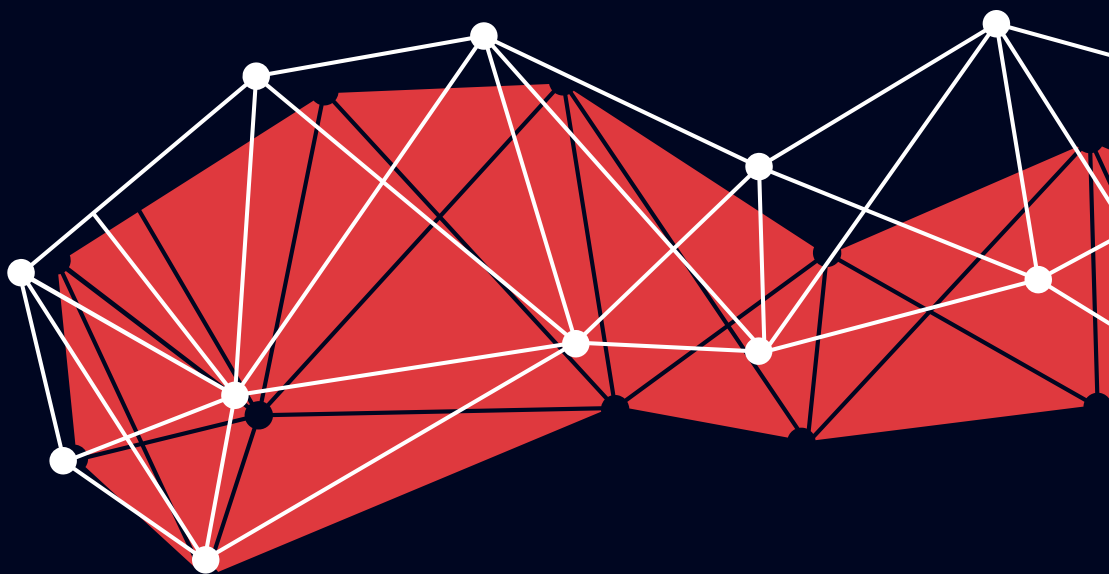
3	4	5	Белешки за пресметките и референци
ОПЦИЈА 1			
ТРОШОЦИ			
23,424,715.35	24,057,182.66	24,658,612.23	
23,424,715.35	24,057,182.66	24,658,612.23	Согласнот анализата на трошоците за имплентација и одржување на отворени податоци во ЕУ, споредбено со трошоко по жител според вредностите во Бугарија Естонијаи Хрватска
23,424,715.35	24,057,182.66	24,658,612.23	
23,424,715	24,057,183	24,658,612	

БЕНЕФИТИ			
19,257,902	19,797,124	20,351,443	Согласнот анализата на трошоците за имплентација и одржување на отворени податоци во ЕУ, споредбено со трошоко по жител според вредностите во Бугарија Естонија и Хрватска, дисконтирано за 60% поради нецелосно спроведување
19,257,902	19,797,124	20,351,443	
-4,166,813	-4,260,059	-4,307,169	
-3,291,783	-3,067,243	-2,885,804	
0.79	0.72	0.67	

ЈАВНИ ИНСТИТУЦИИ	Година	0	1	2
	ОПЦИЈА 2			
	ТРОШОЦИ			
	Трошоци за воспоставување на системи за Отворени Податоци и нивно одржување	22,230,915.20	22,230,915.20	22,853,380.83
	Набавка на софтвер и лиценци, надоградба на инфраструктура, отворање на дигитални податоци преку АПИ, зголемување на јавната свест, овозможување за реискористување на податоците	22,230,915.20	22,230,915.20	22,853,381
	Вкупно ОПЦИЈА 2 ТРОШОЦИ	22,230,915.20	22,230,915.20	22,853,380.83
	ВКУПНИ ТРОШОЦИ	22,230,915	22,230,915	22,853,381

БЕНЕФИТИ			
Директни заштеди од користењето на отворените податоци според анализите направени на државите од ЕУ, со нивелација на бенефит пер capita според Хрватска и Бугарија, со претходно изеднакување на куповната моќ по жител	26,667,816	36,446,241	46,833,420
Вкупни Бенефити	26,667,816	36,446,241	46,833,420
Нето (Бенефити - Трошоци)	4,436,901	14,215,326	23,980,039
Нето сегашна вредност (Дисконтирана)	4,436,901	13,078,100	20,383,033
Дисконтна Стапка (8.40%)		0.92	0.85
ВКУПНА НЕТО СЕГАШНА ВРЕДНОСТ (5 ГОДИНИ)	93,307,912		

3	4	5	Белешки за пресметките и референци
ОПЦИЈА 1			
ТРОШОЦИ			
23,424,715.35	24,057,182.66	24,658,612.23	
23,424,715	24,057,183	24,658,612	Согласнот анализата на трошоците за имплантација и одржување на отворени податоци во ЕУ, споредбено со трошоко по жител според вредностите во Бугарија Естонија и Хрватска
23,424,715.35	24,057,182.66	24,658,612.23	
23,424,715	24,057,183	24,658,612	
БЕНЕФИТИ			
48,144,755	49,492,809	50,878,607	Согласнот анализата на трошоците за имплантација и одржување на отворени податоци во ЕУ, споредбено со трошоко по жител според вредностите во Бугарија Естонија и Хрватска, дискаунтирано за 60% поради нецелосно спроведување
48,144,755	49,492,809	50,878,607	
24,720,040	25,435,626	26,219,995	
19,528,831	18,313,651	17,567,396	
0.79	0.72	0.67	



ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА ВО СЕНКА НА ЗАКОНОТ ЗА КОРИСТЕЊЕ НА ПОДАТОЦИТЕ ОД ЈАВНИОТ СЕКТОР

Автор: ДЕЈАН ИВАНОВСКИ

–

ДЕКЕМВРИ, 2019