



Analiza ocjene spremnosti javne uprave za objavljivanje podataka u otvorenom formatu, koja naglašava početnu poziciju, postojeći pravni okvir, moguće prepreke za realizaciju projekta objavljivanja podataka u otvorenom formatu



VLADA CRNE GORE
Ministarstvo javne uprave

SADRŽAJ

1. Uvodno o otvorenim podacima	3
2. Pravni osnov	7
3. Cilj analize	8
4. Početno stanje sa mjerama za unaprjeđenje	9
4.1. Portal otvorenih podataka data.gov.me	9
4.2. Formiranje Radnog tima za open data	9
4.3. Promocija i edukacija za korišćenje portala	10
5. Spremnost organa za otvaranje podataka	12
6. Moguće prepreke u realizaciji Projekta objavljivanja podataka u otvorenom formatu ...	15

1. Uvodno o otvorenim podacima

Informacije koje se nalaze u posjedu organa vlasti i njihovo otvaranje od izuzetnog su značaja za transparentnost rada javne uprave i imaju veliki ekonomski potencijal. Otvoreni podaci su informacije koje nastaju djelovanjem organa javne vlasti, a čijom se upotrebom u komercijalne i/ili nekomercijalne svrhe može stvoriti dodatna vrijednost.

Skupovi podataka pogodni za ponovnu upotrebu su geografske informacije, statistički podaci, meteorološki podaci, podaci o vremenu, javni registri i slično. Ovi podaci mogu se kombinovati iz više različitih izvora tako da budu temelj za izradu novih aplikacija. Time se stvara dodatna vrijednost koja može pomoći u stvaranju novih poslova i otvaranju radnih mjesta.

Otvoreni podaci su digitalni podaci dostupni na internetu, koji se mogu dalje objavljivati i ponovo koristiti u svrhu različitu od one za koju su nastali. Objavljuju se u formatu koji je moguće računarski obrađivati i analizirati. Mnoge inicijative za otvorene podatke zapravo se odnose na prebacivanje podataka koji su već javno dostupni u formate koji su pogodni za ponovnu upotrebu. To ih čini moćnim alatom za efikasniju i transparentniju javnu upravu i uključivanje građana i privatnog sektora u rad javne vlasti.

Otvoreni podaci zasnivaju se na šest principa (sl.1) koji su ustanovljeni Poveljom iz 2015. godine (International open data charter)¹:

- U načelu otvoreni
- Pravovremeni i sveobuhvatni
- Pristupačni i upotrebljivi
- Uporedivi i interoperabilni
- Za poboljšanje uprave i angažmana civilnog sektora
- Za inkluzivni razvoj i inovacije

¹ <https://opendatacharter.net> Ova Povelja usvojena je od strane vlada (60 nacionalnih vlada i lokalnih vlasti), civilnog društva i stručnjaka, a odobrena od 57 ključnih međunarodnih organizacija i nevladinih aktera u politici otvorenih podataka i donosi niz normi kako otvoriti podatke.



Slika 1 – Principi otvorenih podataka
(izvor: <https://opendatacharter.net>)

Otvoreni podaci ne sadrže lične podatke ni druge zakonom zaštićene podatke. Ovo znači da princip otvorenosti uključuje i pravo institucija države da zadrže određene podatke, i time opravdaju povjerenje građana koji moraju biti sigurni da je zaštićeno njihovo pravo na privatnost u procesu otvaranja podataka.

Princip pravovremenosti i sveobuhvatnosti podrazumijeva da su otvoreni podaci vrijedni samo ako su i dalje relevantni, tako da se preporučuje njihovo brzo i sveobuhvatno objavljivanje i to u originalnom i nemodifikovanom obliku, kad je to moguće.

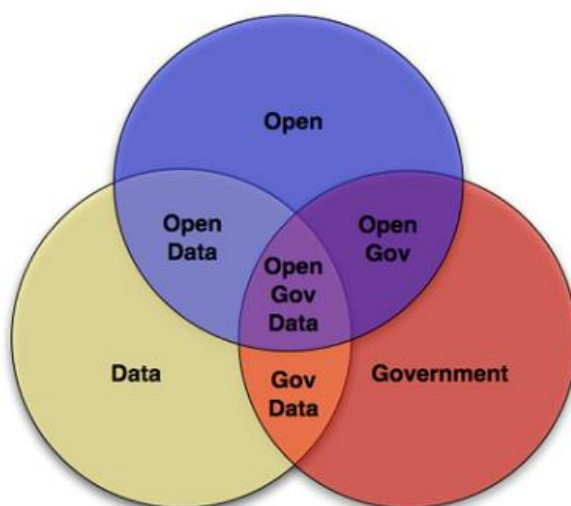
Princip pristupačnosti i upotrebljivosti obezbjeđuje da podaci budu čitljivi i lakši za pronalaženje. Jedan od načina da se ovo postigne jesu Portali, pregledni i korisnički (user-friendly) orijentisani. U svakom trenutku mora se misliti na iskustvo korisnika koji pristupaju informacijama i koriste datoteke različitih formata koje sadrže podatke. Podaci treba da

budu besplatni, na osnovu otvorene licence, na primjer onih koje je razvila Creative Commons.²

Otvoreni podaci omogućavaju da građani imaju bolji uvid u rad javne vlasti, tako da ova transparentnost može poboljšati rad javnih službi, uzimanjem u obzir mišljenja cjelokupne javnosti pri kreiranju javnih politika. Da bi građani bili upoznati sa radom javnog sektora treba im omogućiti slobodan pristup informacijama organa javne vlasti. Transparentnost nije samo dostupnost podataka, već i mogućnost dijeljenja i ponovne upotrebe podataka javnog sektora. U skladu sa tim treba omogućiti dijeljenje i ponovnu upotrebu informacija organa javne vlasti. Na taj način, otvoreni podaci povećavaju učešće i angažovanje građana, kroz povećanje transparentnosti i pouzdanosti javnog sektora. Takođe, otvaranje podataka i ponovna upotreba doprinosi podizanju nivoa e-demokratije javnog sektora.

Na kraju, otvoreni podaci mogu pomoći u podsticanju inkluzivnog ekonomskog razvoja. Veći pristup podacima kreira, između ostalog, kritičku svijest svih aktera društva, zatim identifikovanje problema na lokalnom i regionalnom nivou i podstiče stvaranje ideja za njihovo rješavanje.

Vrlo često dolazi do miješanja značenja pojmova **informacija od javnog značaja** (javni podaci-Open Gov sa sl.2) i **otvorenih podataka** (Open Gov Data-sl.2). Oba ova pojma vezuje njihov isti cilj, tj. povećanje transparentnosti i odgovornosti u radu nosioca državnih funkcija, kao i poboljšanje dostupnosti i kontrole javne uprave, što za krajnji rezultat ima uspostavljanje "dobre uprave" ("good governance") kao i vladavine prava uopšte.



Slika 2 - Open Government Data Venn diagram

(izvor: <https://www.flickr.com/photos/notbrucelee/5241176871>)

² <http://creativecommons.org/licenses> - licenca koja omogućava ponovnu upotrebu uz uslov da je naveden izvor podataka

Pored toga što imaju isti krajnji cilj, oni se u svom suštinskom smislu i porijeklu nastanka razlikuju. U svom širem tumačenju informacije od javnog značaja obuhvataju i otvorene podatke u posjedu javnog sektora, jer su i ti podaci nastali u radu i vezi sa radom organa javne vlasti. Međutim, osnovna razlika je mogućnost ponovne upotrebe, ukrštanja i korišćenja otvorenih podataka koji zbog toga uvijek moraju biti dostupni u "machine-readable" formatu. Informacija od javnog značaja kao primaran cilj ima da omogući javnosti da dođe u posjed službenih dokumenata i podataka i na taj način se informiše i dalje distribuira te informacije, dok otvoreni podaci imaju za cilj korišćenje ovih podataka u različite svrhe, čime svakako doprinose i informisanju javnosti i utiču na transparentnost, ali posredno.

Putem zahtjeva za pristup moguće je učiniti dostupnim i informacije od javnog značaja kao i otvorene podatke, sa tom razlikom da je dostupnost otvorenih podataka jednostavnija i smislenija ukoliko postoji mogućnost za elektronskim preuzimanjem (download), čime se gubi potreba za podnošenjem zahtjeva i racionalnije se koriste državni resursi, dok krajnji korisnici mnogo brže dolaze do podataka.

2. Pravni osnov

Pravo na pristup informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja je Ustavom garantovano pravo, koje je detaljnije propisano Zakonom o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 44/12 i 30/17). Ujedno su pristup informacijama kao i transparentnost i otvorenost tih organa vlasti u strateškim dokumentima i akcionim planovima istaknuti kao temeljni stubovi razvoja demokratije, političke odgovornosti i kvalitetnih javnih usluga. Uloga informaciono komunikacionih tehnologija i posebno interneta ključna je za ostvarivanje tog prava kao i transparentnosti i otvorenosti javne uprave

U članu 2 pomenutog Zakona se navodi: "Pristup informacijama u posjedu organa vlasti zasniva se na načelima slobodnog pristupa informacijama, transparentnosti rada organa vlasti, prava javnosti da zna, ravnopravnosti i jednakosti i ostvaruje se na nivou standarda koji su sadržani u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava".

U nacrtu Nacionalnog akcionog plana Operativnog tima Partnerstva za otvorenu upravu iz 2017.godine, u svrhu povećanja napretka u tranzicionim procesima i povećanja transparentnosti rada Vlade prepoznato je objedinjavanje svih otvorenih podataka na jednom mjestu. Kao jedna od mjera definisana je Izrada portala otvorenih podataka kao centralne državne baze otvorenih podataka. Pored ove aktivnosti, potrebno je pripremiti listu prioriteta za objavljivanje podataka, kao i donijeti uputstva za objavljivanje i korišćenje otvorenih podataka. Sve ove aktivnosti prepoznate su i Strategijom razvoja informacionog društva 2016-2020 i uvrštene u Strategiju reforme javne uprave 2018-2020 i predstavljaju osnov inicijative za otvaranje podataka u Crnoj Gori.

Saglasno članu 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je koje informacije su organi javne vlasti obavezni objaviti na internet stranicama, među kojima i javne registre i javne evidencije iz svoje nadležnosti. Takođe, članom 12a Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je usklađen sa Direktivom 2013/37/EU o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora, propisuje se da su organi vlasti dužni informacije za ponovnu upotrebu objaviti u otvorenom formatu, na podportalu portala elektronske uprave koji čini jedinstveni portal i centralnu tačku pristupa organima vlasti i dostupan je korisnicima 24 časa dnevno sedam dana u nedjelji. Na osnovu istog člana ovog Zakona, organ vlasti dužan je da na način koji omogućava lako pretraživanje, informacije za ponovnu upotrebu objavi zajedno sa metapodacima, u mašinski čitljivom i otvorenom formatu, u skladu sa otvorenim standardima.

3. Cilj analize

Inicijativa za otvaranje podataka predstavlja podršku procesu objavljivanja i ponovne upotrebe otvorenih podataka. Osim toga ova inicijativa obuhvata i aspekte kao što su razvoj digitalnih vještina, koordinacija aktivnosti sa svim subjektima na nacionalnom nivou koji se bave podacima, kao i finansiranje inovacija povezanih sa inicijativom za otvaranje podataka. Ove inovacije podrazumijevaju organizaciju događaja kao što su obuke, hakatoni, okrugli stolovi, kampovi za mlade, dani otvorenih podataka gdje bi se široj zajednici prikazao značaj otvorenih podataka.

Svrha ove ocjene je da se utvrdi koje bi akcije trebalo preduzeti u cilju uspostavljanja i jačanja inicijative za otvorene podatke. To podrazumeva mnogo više od samog pokretanja **portala za otvorene podatke** od strane Ministarstva javne uprave (u daljem tekstu Ministarstvo) na kome bi se na jednom mestu objavljivali podaci i dodatni sadržaji kao što je regulativa koja prati ovu oblast, smjernice, inicijative i izvještaji o aktivnostima na otvaranju podataka. Portal otvorenih podataka svakako predstavlja prvi značajni korak na putu otvaranja državnih podataka u Crnoj Gori.

4. Početno stanje sa mjerama za unaprjeđenje

4.1. Portal otvorenih podataka data.gov.me

Ministarstvo je objavilo tendersku dokumentaciju 06.11.2017. godine i u otvorenom postupku javne nabavke za nabavku usluga Uspostavljanja posebnog podportala otvorenih podataka u okviru portala eUprave izabralo najboljeg ponuđača. Ponuđač je u predviđenom roku izradio portal koji zadovoljava sve funkcionalne zahtjeve tražene tenderom.

Pored primarnog objedinjavanja podataka (katalog podataka sadrži različite setove podataka) državnih organa i organa državne uprave, Portal će sadržati i najzanimljivije aplikacije koje su nastale korišćenjem skupova podataka. Najbolji primjer jedne takve aplikacije koja bi koristila skupove podataka iz različitih institucija bila bi web aplikacija koja prikazuje interaktivnu mapu pomoću koje se mogu uporediti brojni parametri poput stope kriminala, kvaliteta obrazovanja, zagađenosti životne sredine, mogućnosti javnog prijevoza i podataka prikupljenim popisom stanovništva, a sve u cilju izbora prikladne lokacije za iznajmljivanje ili kupovinu nekretnine. To je primjer kako se kreiraju novi proizvodi i usluge za bolji i kvalitetniji život svih nas, izgrađeni na vrijednostima objavljenih podataka organa javne vlasti u otvorenom formatu.

Ministarstvo je izradilo **Pravilnik o načinu objavljivanja informacija u otvorenom formatu** ("Službeni list CG", br. 53/18) predviđen na osnovu člana 12 a stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG", br. 44/12 i 30/17). Kao dio ovog Pravilnika nalazi se programsko upustvo kojim se uređuje način objavljivanja informacija organa vlasti u otvorenom formatu.

4.2. Formiranje Radnog tima za open data

U kontekstu uspostavljanja jasnog mehanizma za rukovođenje i koordinaciju sprovođenja programa otvorenih podataka, od velike važnosti bi bilo formiranje međuresorskog radnog tima koji bi se sastojao od članova iz državnih institucija, akademske zajednice, IT zajednice i civilnog sektora. Ovakav tim sa definisanim nadležnostima značajno bi doprinio širenju inicijative za otvaranje podataka.

4.3. Promocija i edukacija za korišćenje portala

Osim uspostavljanja portala za otvorene podatke, Ministarstvo je prepoznalo kao neophodnima i edukaciju i promociju za upotrebu otvorenih podataka. Značajnu pažnju već na startu bi trebalo posvetiti:

Sprovođenju sveobuhvatnih obuka za IT osoblje u državnim institucijama od strane službenika Ministarstva koji se bave otvorenim podacima, vezano za vrste formata otvorenih podataka, pripremu podataka u otvorenom formatu, načinu objavljivanja podataka i dr.

Organizovanju kampanje Radnog tima za open data za donosiocje političkih odluka i rukovodeće kadrove u državnim organima kako bi im se pružile informacije o potencijalima otvaranja podataka: Promotivnom kampanjom radnog tima za open data o otvaranju podataka kao instrumentu koji može da pruži podršku za rješavanje političkih pitanja i poboljšanje rada javnog sektora može se pridobiti šira podrška donosioca odluka i rukovodećeg kadra. Ova kampanja može da se sprovede sa dobro pripremljenim edukativnim planom radnog tima koji obuhvata izdavanje brošura, promociju dokumentovanih primjera dobre prakse, organizovanje sastanaka i događaja.

Sprovođenju kampanje Radnog tima za open data za edukaciju u državnim organima o tome šta važeći pravni okvir već dozvoljava/omogućava: Potrebno je službenicima koji rade sa podacima u državnim organima dati jasne informacije o otvaranju istih. U kontinuitetu održavati interne sastanke na kojima će se razmjenjivati obavještenja o trenutnim mogućnostima i odgovori na postojeća pitanja i nedoumice.

Organizovanju javnog događaja od strane Radnog tima za open data povodom pokretanja inicijative uz učešće predstavnika Vlade, civilnog društva i poslovne zajednice: Ovo predstavlja važnu početnu aktivnost u sprovođenju inicijative za otvaranje podataka za javni sektor i društvenu zajednicu. Ovaj događaj može da posluži i za pronalaženje dodatnih učesnika za pilot projekte, koji nisu iz državne uprave, kao i za identifikaciju dodatnih pokretača promjena unutar državnih organa.

Kako spomenuti Zakon o slobodnom pristupu informacijama propisuje da organ državne uprave nadležan za poslove elektronske uprave, dakle Ministarstvo javne uprave, prati objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti u otvorenom formatu i propisuje pravila o

načinu objavljivanja ovih informacija, to ulogu ovog Ministarstva treba prepoznati kao ključnu u:

- davanju podrške u utvrđivanju prioriteta za objavu informacija za ponovno korišćenje na portal data.gov.me i nadziranju sprovođenja u komunikaciji sa nadležnim organima
- davanju podrške u povezivanju skupova informacija za ponovno korišćenje na portal data.gov.me
- učestvovanju kao podrška u promociji i edukaciji za objavljivanje informacija za ponovno korišćenje na portalu data.gov.me i kao nadzorno tijelo

5. Spremnost organa za otvaranje podataka

U razgovoru sa predstavnicima institucija došlo se do zaključka da je većina njih upoznata sa pojmom "otvorenih podataka", i sa pojedinostima vezanim za njih, kao i da razumiju razliku između javnih i otvorenih podataka, kao i razliku između ličnih i otvorenih podataka. Takođe, postoji visok stepen svijesti o tome ko upravlja podacima u posjedu organa vlasti, koja organizaciona jedinica vodi, prikuplja i objavljuje određene podatke. Takođe, potrebno je raditi na podizanju kulture proaktivnog, umjesto reaktivnog dijeljenja podataka kako unutar same državne uprave, tako i sa širom javnošću

Kod pripreme potencijalnih korisnika, tj. organa javne vlasti za otvaranje podataka korišćene su Smjernice o preporučenim standardnim dozvolama, skupovima podataka i naplati ponovne upotrebe dokumenata (2014/C 240/01).

Na osnovu međunarodnih inicijativa i prioriteta može se reći da za sljedeće tematske kategorije skupova podataka vlada najveća potražnja korisnika u EU, pa bi te kategorije mogle imati prioritet pri stavljanju na raspolaganje za ponovnu upotrebu:

Geoprostorni podaci	Poštanski brojevi, nacionalne i lokalne karte (katastarski planovi, topografske karte, pomorske karte, administrativne granice itd.)
Životna sredina	Prostorni i <i>in city</i> podaci (praćenje vremena, kvaliteta tla i vode, potrošnja energije, nivoi emisija itd.)
Saobraćajni podaci	Vozni redovi javnog prevoza (sve vrste prevoza) na nacionalnim, regionalnim i lokalnim razdaljinama, radovi na putu, informacije o saobraćaju itd. (*)
Statistika	Nacionalni, regionalni i lokalni statistički podaci s glavnim demografskim i ekonomskim pokazateljima (BDP, starost, zdravlje, nezaposlenost, prihod, obrazovanje itd.)
Privredni subjekti	Registar privrednih subjekata (popisi registrovanih privrednih subjekata, vlasništvo i podaci o upravljačkoj strukturi, identifikacione oznake registracije, bilans itd.)

Na osnovu obavljene ankete među državnim organima, dat je spisak potencijalnih datasetova po organima (djelovi javnih registara koji ne uključuju lične podatke):

Poreska uprava	• Centralni registar obveznika i osiguranika • Centralni registar privrednih subjekata (www.crps.me) • Registar PDV obveznika • Pregled finansijskih iskaza poreskih obveznika • Informacija o razvrstavanju poreskih obveznika na velike poreske obveznike • Bijela lista (uredni poreski obveznici) i crna lista (neuredni poreski obveznici) • Informacije kojima je dozvoljen pristup po zahtjevima za SPI
Uprava za nekretnine	• Elektronski arhiv • Registar nepokretnosti i prava na njima • Adresni registar • Registar prostornih jedinica • Katastarski informacioni sistem
Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju	• Podaci o kvalitetu vazduha • Fenološka baza • Baza hidroloških podataka • Klimatološka baza CLIDATA • Podaci o kvalitetu voda • Seizmološka baza podataka • Seizmološki informacioni sistem • Hidrometeorološki informacioni sistem
Agencija za zaštitu životne sredine	• Registar izdatih dozvola za prekogranično kretanje otpada • Registar izdatih dozvola za preradu i/ili odstranjivanje otpada • Registar hemikalija • Registar izdatih integrisanih dozvola • Registar izvoznika neopasnog otpada • Javna knjiga o postupcima i odlukama o procjeni uticaja na životnu sredinu • Baza podataka o ozračenosti profesionalno izloženih lica • Registar prevoznika otpada • Registar sakupljača otpada • Registar trgovaca i posrednika otpada • Centralni registar zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta • IS Vazduh • Environmental Information System • Regulatory Authority IS
Ministarstvo saobraćaja	• Popis plovnih objekata • Evidencija o sertifikaciji pomoraca

Ministarstvo prosvjete	• Registar djece u vaspitno-obrazovnim ustanovama • Informacioni sistem obrazovanja Crne Gore
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	• Centralni turistički registar • Registar planske i tehničke dokumentacije
Ministarstvo javne uprave	• Registar političkih partija • Registar nevladinih organizacija
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	• Registar poljoprivrednih gazdinstava • Registar organskih proizvođača
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	• Registar sindikalnih organizacija • Registar reprezentativnih sindikata • Registar Socijalnih savjeta • Agencije za zapošljavanje sa dozvolom za rad • Registar Agencija za privremeno ustupanje zaposlenih • Spisak ovlašćenih organizacija za poslove zaštite na radu
Zavod za statistiku – MONSTAT	• Statistički poslovni registar • Statistički registar poljoprivrednih gazdinstava • Statistički registar poslovnih jedinica • Informacioni sistem Zavoda za statistiku

6. Moguće prepreke u realizaciji Projekta objavljivanja podataka u otvorenom formatu

Portal otvorenih podataka sadrži informacije dostupne za ponovnu upotrebu zajedno sa metapodacima u mašinski čitljivom i otvorenom formatu, u skladu sa otvorenim standardima na način koji omogućava njihovu lakšu pretragu, a shodno ranije pomenutom članu 12 a Zakona o slobodnom pristupu informacija koji propisuje objavljivanje informacija u otvorenom formatu. To znači da dokumenti sa podacima moraju biti standardizovani i u formatu struktuiranom na način da ga softverske aplikacije mogu lako prepoznati i očitati, a sve u cilju omogućavanja lakšeg pristupa informacijama koje su predmet ponovne upotrebe. Ova obaveza je definisana Direktivom Evropske unije o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora, a rezultat je ubrzanog razvoja informaciono komunikacionih tehnologija zahvaljujući kojem danas imamo veliki broj različitih platformi za razmjenu informacija.

Kako navedene razlike u platformama ne bi bile barijera ponovnoj upotrebi informacija, uspostavljena je obaveza za organe vlasti da informacije prilagode opštim standardima. Shodno **Zakonu o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 30/17)**, organi vlasti koji ne posjeduju tehničko-tehnološke uslove, dužni su da obezbijede uslove za objavljivanje informacija u mašinski čitljivom formatu do 1. januara 2020. godine.

Trenutno stanje je takvo da se podaci ili informacije često objavljuju u formatima teškim za ponovno korišćenje (poput PDF, skeniranog PDF-a, word-a). Ima i slučajeva kada su informacije objavljene u otvorenom formatu, ali tada nailazimo na probleme različito strukturiranih formata podataka i loše pretraživosti i samim tim male iskorišćenosti istih.

I pored spremnosti velikog broja državnih službenika na angažman u pogledu otvaranja podataka, inicijativa za otvaranje podataka neće biti uspješna bez uspostavljanja Radnog tima za open data odgovornog za koordinaciju ove inicijative kroz sve segmente javne uprave.