



OBJAVLJIVANJE PODATAKA U OTVORENOM FORMATU – PRAKSA KOJA TEK TREBA DA ZAŽIVI U CRNOJ GORI

maj 2023.



Obaveza objavljivanja **otvorenih podataka**, odnosno podataka za ponovnu upotrebu u Crnoj Gori je predviđena Zakonom o slobodnom pristupu informacijama (ZSPI).¹ Za ponovnu upotrebu podataka posebno je važno objavljivanje tih podataka u otvorenom formatu, tako da se ti podaci mogu analizirati i računarski obrađivati.

Objavljivanje podataka u otvorenom formatu jedan je od pokazatelja transparentnosti javne uprave shodno OECD/SIGMA Principima javne uprave², pa je samim tim obuhvaćeno i WeBER PAR Monitor metodologijom za monitoring reforme javne uprave na Zapadnom Balkanu.³ Proaktivan pristup politici otvorenih podataka podrazumijeva da se objavljuju podaci koji mogu biti preuzeti od strane različitih korisnika, da je preuzimanje otvorenih podataka besplatno, kao i da se podaci objavljuju u mašinski čitljivom formatu.⁴

Potencijal otvorenih podataka je veliki, a posebno imajući u vidu da postaju dostupni širem krugu korisnika, ne postoje kontrolni mehanizmi ili ograničenja od strane autora, te da ih svako može slobodno koristiti i analizirati. Od posebnog značaja mogu biti naučnoj i biznis zajednici, kao i civilnom sektoru, ali mogu biti i zanimljivi i građanima.

Cilj ove analize je da pruži osvrt na trenutno stanje u pogledu otvorenih podataka, kao i da na osnovu poslednjeg monitoring ciklusa u regionu Zapadnog Balkana, čiji su rezultati objavljeni u 2022. godini⁵, prikaže u kojoj mjeri institucije Crne Gore objavljuju podatke u otvorenom formatu u odnosu na svaku oblast reforme javne uprave (RJU), te kako se Crna Gora u pogledu objavljivanja ovih podataka rangira u odnosu na zemlje regiona.

1 Član 51a, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, „Službeni list Crne Gore”, br. 044/12 od 09.08.2012, 030/17 od 09.05.2017.

2 SIGMA prepoznaje 6 principa, odnosno oblasti koje određuju cjelokupno funkcionisanje javne uprave i to: 1) Strateški okvir reforme javne uprave; 2) Izrada i koordinacija javnih politika; 3) Službenički sistem i upravljanje kadrovima; 4) Odgovornost; 5) Pružanje usluga; i 6) Upravljanje javnim finansijama. Više dostupno na u publikaciji „Principi javne uprave”, dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>

3 WeBER PAR Monitor metodologija za monitoring reforme javne uprave na Zapadnom Balkan, dostupno na: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>

4 Mašinska čitljivost podrazumijeva da je format informacije strukturiran na način da softverska aplikacija može lako identifikovati, prepoznati i preuzeti podatke sadržane u tom dokumentu uključujući pojedinačne podatke i njihovu strukturu. Mašinski čitljivim formatima se smatraju CSV, XLS, XML, JSON, RDF, TXT i drugi.

5 Nacionalni PAR Monitor za Crnu Goru 2019/2020, dostupan na: <https://institut-alternativa.org/nacionalni-par-monitor-za-crnu-goru-2019-2020/>

Strateški pristup politici otvorenih podataka

Portal otvorenih podataka (www.opendata.gov.me) predstavljen je u julu 2018. godine, što je bila zakonska obaveza, proistekla iz izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz maja 2017. U cilju unapređenja funkcionalnosti, portal je redizajniran tokom 2021. godine. Vlada Crne Gore je u novembru 2021. godine, donijela Odluku o obrazovanju Savjeta za upravljanje otvorenim podacima.⁶ Prema Vladinoj informaciji o upravljanju otvorenim podacima iz marta 2022. godine⁷, Savjet nije bio funkcionalan, dok nema javno dostupnih informacija o tome da li je u međuvremenu Savjet počeo sa radom.

Nova Strategija reforme javne uprave 2022-2026⁸ je kao probleme u oblasti transparentnosti i otvorenosti javne uprave prepoznala to što se nedovoljno proaktivno objavljuju podaci u posjedu organa vlasti, uključujući i mašinski čitljive podatke, to da mali broj institucija objavljuje setove podataka na portalu otvorenih podataka, kao i da je nedovoljan broj setova podataka koji su objavljeni na portalu otvorenih podataka. U vezi sa navedenim je kao poseban operativni cilj novom Strategijom RJU predviđeno unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka. Otvoreni podaci su našli mjesto i u Strategiji digitalne transformacije 2022-2026⁹, koja kroz operativni cilj poboljšanje dostupnosti podataka, interoperabilnosti i upravljanja podacima predviđa aktivnosti u cilju poboljšanja kvaliteta i dostupnosti podataka. Nacionalni akcioni plan (NAP) za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu za period 2023-2024, takođe prepoznaje kao cilj promociju i unapređenje politike i prakse otvorenih podataka, u okviru tematskog prioriteta otvoreni podaci i slobodan pristup informacijama.¹⁰

Izveštaj nakon sprovedenog istraživanja za potrebe unapređenja sistema upravljanja otvorenim podacima iz januara 2022. godine¹¹, pokazao je da **89.4% ispitanika smatra da portal otvorenih podataka nije dovoljno medijski promovisan**. Takođe, u novoj Strategiji RJU se navodi da prema istraživanju, sa konceptom otvorenih podataka nije upoznato 84,6% zaposlenih u javnoj upravi, da 93,5% zaposlenih nije upoznato s konceptom ponovne upotrebe već dostupnih/publikovanih podataka, kao i da **83% zaposlenih nije čulo za pojam mašinski čitljivi podaci**.¹²

Sajber napad ugasio Portal otvorenih podataka - neaktivan već 8 mjeseci

Sajber napad na informatičku infrastrukturu Vlade Crne Gore u avgustu 2022. godine imao je za posljedicu, između ostalog, i nefunkcionalnost portala otvorenih podataka. Iako je iz Ministarstva javne uprave najavljeno da se do 10. marta 2023. godine očekuje ponovno uspostavljanje portala otvorenih podataka, zaključno za aprilom, portal je još uvijek nedostupan zainteresovanim korisnicima.

6 Prema Odluci, zadaci Savjeta su: proaktivna komunikacija sa organima u cilju objavljivanja što većeg broja skupova podataka; upravljanje i promocija portala; mapiranje izazova u oblasti otvorenih podataka i pronalaženje rješenja za iste; aktivnosti na unapređivanju transparentnosti rada javne uprave. Odluka Vlade Crne Gore o obrazovanju Savjeta za upravljanje dostavljenim podacima dostupna je na: <https://www.gov.me/dokumenta/1153751b-b38f-43f0-8a07-c8ee09b88233>

7 Vlada Crne Gore, Informacija o upravljanju otvorenim podacima sa Izveštajem o sprovedenom istraživanju „Unapređenje sistema upravljanja otvorenim podacima“, mart 2022, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/7a211a06-401c-426c-9d98-85b8f1ae9d88>

8 Vlada Crne Gore, Strategija reforme javne uprave 2022-2026, dostupna na: <https://www.gov.me/dokumenta/381f1cf2-eb35-4a00-a5a5-aac1287aa041>

9 Vlada Crne Gore, Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026, sa Akcionim planom za 2022. i 2023, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/0c802520-e016-41ee-a6e4-7af6eb66e19d>

10 Vlada Crne Gore, Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori 2023-2024, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/3b87202e-8a46-41ec-958f-f70655f86335>

11 Istraživanje je sprovedeno u okviru projekta „Ubrzanje digitalnog upravljanja“ koji sprovodi Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP).

12 Strategija reforme javne uprave 2022-2026, strana 83.

Dok je bio funkcionalan, Portal otvorenih podataka je karakterisalo to što nije bio pregledan, budući da nije postojala organizacija unosa po hronološkom redu objavljivanja podataka za isti skup. Takođe, korisnici nisu imali mogućnost da jednostavno pretražuju hronološki raspored podataka, prilikom otvaranja određenog skupa podataka nije postojala opcija da korisnik bude obaviješten da li pristupa poslednjoj verziji podataka, a nije bilo ni uvezanih objava za određene skupove podataka.¹³

Fokus WeBER Monitoringa na otvorenim podacima

WeBER Metodologija s posebnom pažnjom pristupa i elementima koji nisu u posebnom fokusu SIGMA monitoringa, a koji su od važnosti za civilno društvo iz perspektive transparentnosti i dostupnosti podataka javne uprave, kao što je to da li organi vlasti proaktivno sprovode politiku otvorenih podataka.

Imajući u vidu značaj objavljivanja podataka u otvorenom formatu, ova praksa predstavlja poseban element za vrednovanje pokazatelja (indikatora) proaktivnog informisanja javnosti od strane organa vlasti, u okviru posebne oblasti – Odgovornost. Dodatno, objavljivanje u otvorenom formatu se prožima kroz sve oblasti RJU. Tako se u svakoj od oblasti, u okviru indikatora i elemenata koji se tiču objavljivanja izvještaja, dokumenata, budžetskih i drugih podataka, posebno vrednuje da li je navedeno objavljeno u otvorenom formatu.

WeBER Monitoring je pokazao da su februaru 2021. godine¹⁴ na portalu otvorenih podataka Crne Gore bila dostupna 123 seta podataka, objavljena od strane 19 institucija, dok je u avgustu 2022. godine, prije nego je došlo do sajber napada, od strane 20 institucija građanima bilo dostupno 197 setova podataka.



U odnosu na zemlje regiona, Crna Gora je u februaru 2021. godine imala najmanji broj organa vlasti koji objavljuju setove podataka na portalu otvorenih podataka. Takođe, Crna Gora se nalazi u rangu zemalja koje objavljuju najmanje setova podataka, odmah nakon Albanije. (prikaz u tabeli 1)

¹³ Institut alternativa, Izvještaj o sprovođenju reforme javne uprave u 2019. godini, januar 2020, dostupno na: https://media.institut-alternativa.org/2020/04/par_monitoring-izvje%C5%A1taj_cg-1.pdf

¹⁴ Presjek na 1. februar 2021. godine. Izvor: Western Balkan PAR Monitor 2019/2020.

Tabela 1: Pregled broja institucija i setova podataka na portalu otvorenih podataka u regionu u februaru 2021. godine

	Institucije i organi	Broj setova podataka	Portal otvorenih podataka
Srbija	80	308	https://data.gov.rs/sr/
S. Makedonija	55	266	http://www.otvorenipodatoci.gov.mk/
Kosovo	26	205	https://opendata.rks-gov.net/
Crna Gora	19	123	https://data.gov.me/
Albanija	20	88	https://opendata.gov.al/

Rezultati monitoringa objavljivanja otvorenih podataka po oblastima reforme javne uprave

Tabela 2: Pregled bodova za Crnu Goru na osnovu poslednjeg monitoring ciklusa u odnosu na elemente koji posebno vrednuju objavljivanje u otvorenom formatu po oblastima/ principima reforme javne uprave

Oblast RJU	Indikator	Element u odnosu na objavljivanje u otvorenom formatu	Bodovi za 2019/2020	Bodovi za 2017/2018
Izrada i koordinacija politika	Javna dostupnost informacija o učinku Vlade	Informacije koje objavljuje Vlada o svojim aktivnostima i rezultatima dostupne su u formatu (formatima) otvorenih podataka	0/2	0/2
Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima	Javna dostupnost zvaničnih podataka i izvještaja o službeničkom sistemu i zaposlenima na centralnom nivou državne uprave	Objavljeni zvanični podaci i izvještaji o službeničkom sistemu su dostupni u vidu otvorenih podataka	0/1	0/1
Odgovornost	Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa	Organi vlasti proaktivno sprovode politiku otvorenih podataka	0/4	0/4
Pružanje usluga	Dostupnost informacija o pružanju administrativnih usluga a Internet stranicama pružalaca	Informacije o administrativnim uslugama dostupne su u otvorenim formatima	0/2	0/2
Upravljanje javnim finansijama	Transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata	Budžetski podaci se objavljuju u otvorenom formatu	0/2	1/2
Upravljanje javnim finansijama (javne nabavke)	Javna dostupnost informacija o javnim nabavkama	Centralna institucija nadležna za javne nabavke objavljuje otvorene podatke o javnim nabavkama	0/2	/
			0/13	

U oblasti izrade i koordinacije javnih politika, objavljivanje u otvorenom formatu se posmatra u okviru indikatora koji se fokusira na obim otvorenosti i dostupnosti informacija o učinku Vlade. Iako Vlada o svom radu izvještava kroz informisanje javnosti putem objava na sajtu, zvaničnih saopštenja, kao i kvartalnim izvještavanjem o realizaciji godišnjeg programa rada Vlade, kao i kroz godišnje izvještaje o radu, ove informacije i izvještaji nisu dostupni u otvorenom formatu.

To da li se u otvorenom formatu objavljuju zvanični podaci i izvještaji o službeničkom sistemu i zaposlenima na centralnom nivou u javnoj upravi, jedan je od elemenata koji se prati **u oblasti službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima**. WeBER Monitoring je pokazao da se podaci koji se odnose na službenički sistem, od strane Uprave za kadrove i/ili Ministarstva javne uprave ne objavljuju ni u jednom od otvorenih formata, odnosno ne mogu biti preuzeti u mašinski čitljivom formatu od strane različitih korisnika. Nisu preduzete nikakve aktivnosti u odnosu na preporuku iz prethodnog monitoring ciklusa, a koja je podrazumijevala da se podaci o državnim službenicima i namještenicima koji su sadržani u kadrovskom planu organa državne uprave trebaju objavljivati u jednom od otvorenih formata i objaviti na portalu otvorenih podataka.

U dijelu koji se tiče statistike o zaposlenosti, jedino Uprava za statistiku (MONSTAT) u otvorenom formatu objavljuje podatke o zaposlenosti na nivou države, uključujući i podatke o zaposlenima u državnoj upravi. Ti podaci su dostupni u xls formatu. Međutim, budući da se metoda prikupljanja ovih podataka (iz registara Poreske uprave), razlikuje u odnosu na metodologiju Uprave za kadrove, Crna Gora ni u ovom dijelu nije ostvarila bodove.

Kada je u pitanju **oblast pružanja usluga**, indikator koji mjeri dostupnost informacija o pružanju administrativnih usluga na internet stranicama pružalaca usluga, posebno vrednuje ukoliko su te informacije dostupne u otvorenom formatu. U pogledu pružanja osnovnih proceduralnih informacija o tome kako pristupiti određenim administrativnim uslugama, ključni problem predstavlja to što obrasci koji su potrebni za predmetnu uslugu, tokom monitoringa nisu bili dostupni za preuzimanje.

U oblasti RJU koja se odnosi na **odgovornost**, u okviru indikatora koji se odnosi na proaktivno informisanje javnosti od strane organa vlasti, jedan od elemenata se fokusira na to da li organi vlasti proaktivno sprovode politiku otvorenih podataka. Uzorak institucija koje su posmatrane u ovom dijelu obuhvatio je Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo javne uprave, Generalni sekretarijat Vlade, Agenciju za zaštitu životne sredine i Poresku upravu. Većina institucija koje su obuhvaćene monitoringom ne objavljuju setove podataka u mašinski čitljivom formatu.

Iako su kriterijumi za dobijanje bodova u odnosu element o otvorenim podacima prilično niski, oni nisu zadovoljeni. Prema WeBER Metodologiji, da bi se u odnosu na ovaj element ostvarili bodovi, neophodno je da institucije koje su obuhvaćene uzrokom objavljuju najmanje jedan set podataka iz svoje nadležnosti u otvorenom formatu, kao i da objavljuju najmanje jedan dokument koji su organi u skladu za Zakonom o slobodnom pristupu informacijama dužni da objavljuju (spisak zaposlenih, spisak javnih funkcionera i njihovih zarada, plan javnih nabavki...). Objavljene podatke na portalu otvorenih podataka u periodu monitoringa su od institucija obuhvaćenih uzorkom imali jedino Ministarstvo prosvjete (19 setova podataka) i Ministarstvo javne uprave (6 setova podataka). Preporuka iz prethodnog monitoring ciklusa da institucije treba da proaktivno objavljuju podatke

na centralnom portalu otvorenih podataka i da dodaju linkove do pojedinačnih sajtova institucija na kojima su objavljeni podaci u otvorenom formatu, nije realizovana, budući da se portal otvorenih podataka u periodu koji je obuhvaćen monitoringom nije dovoljno koristio ni od strane institucija, ni od strane građana.

U oblasti upravljanja javnim finansijama, monitoring je pokazao da godišnji budžet nije prezentovan na građanima razumljiv način, a budžetski podaci se ne objavljuju ni u jednom od otvorenih formata. Takođe, Ministarstvo finansija nema proaktivan pristup kada je u pitanju politika otvorenih podataka, pa se godišnji budžet kao i izvještaji o realizaciji budžeta umjesto u jednom od otvorenih formata, objavljuju u PDF-u.

Monitoring je u ovoj oblasti poseban fokus imao na javne nabavke, koji je pokazao da iako su izvještaji o javnim nabavkama napisani na način da su razumljivi građanima, nije zabilježeno da se podaci koji se tiču javnih nabavki objavljuju u otvorenom formatu na sajtovima institucija. Takođe, sa portala javnih nabavki nije moguće eksportovati podatke u neki od otvorenih formata, već je dokumentacija dostupna ili u PDF ili DOCX formatu. U periodu monitoringa, Parlament Crne Gore je bio jedina institucija koja je podatke o javnim nabavkama objavljivala u otvorenom formatu na portalu otvorenih podataka.

Preporuke

U cilju postizanja veće transparentnosti i otvorenosti javne uprave, a posebno u dijelu koji se tiče ponovne upotrebe podataka, a što je predviđeno zakonskim i strateškim dokumentima u tom dijelu, institucije treba da imaju proaktivan pristup. Budući da nisu preduzimani koraci u cilju realizacije preporuka iz prethodnog monitoring izvještaja, u tom pogledu je potrebno usvojiti sljedeće:

- Ministarstvo javne uprave treba da ponovo stavi u funkciju portal otvorenih podataka.
- Ministarstvo finansija treba da objavljuje sve budžetske podatke u otvorenom formatu, koristeći i portal otvorenih podataka.
- Vlada treba da izvještava o svom radu i postignutim rezultatima u otvorenom formatu.
- Podaci o državnim službenicima i namještenicima koji su sadržani u kadrovskom planu treba da se objavljuju u nekom od otvorenih formata, kao i da budu dostupni na portalu otvorenih podataka.
- Institucije treba da proaktivno objavljuju podatke iz svojih registara u otvorenom formatu na portalu otvorenih podataka, kao i na svojim zvaničnim Internet stranicama.

