

April 2014. godine

## Podaci kao potencijal: Ka politikama otvaranja javnih podataka u BiH

### Uvod

Država i njene institucije najveći su proizvođači, sakupljači i korisnici različitih vrsta podataka. Pored onih lične prirode, sadržanih u matičnim knjigama i medicinskim kartonima, prikupljaju se podaci od šire društvene važnosti, poput podataka o stanju okoliša ili o privrednim kretanjima, meteorološki i drugi podaci. U prošlosti su podaci od šire društvene važnosti uglavnom bili nedostupni javnosti, a ako su kojim slučajem i bili dostupni, bilo ih je iznimno teško pronaći i koristiti. Zahvaljujući tehnološkom razvoju i relativno jednostavnom i jeftinom otvaranju podataka putem interneta, ali i sve izraženijim zahtjevima javnosti za transparentnijom, odgovornijom i efikasnijom vlasti, vlade širom svijeta opredijelile su se za politike otvaranja podataka u posjedu javnih institucija. Primjeri takvih politika su web-portali [Data.gov](#) i [Usa.gov](#) Sjedinjenih Američkih Država, [Data.gov.uk](#) Velike Britanije ili [Open data portal](#) Evropske unije, na kojima su dostupne informacije iz oblasti obrazovanja, zdravstva, transporta, okoliša i drugih.

Sve ovo dovelo je do ubrzanog rasta upotrebe otvorenih javnih podataka, kako u privatnom tako i u nevladinom sektoru. Softverske aplikacije omogućavaju pristup informacijama putem interneta ili mobilnih uređaja, a podaci se koriste da se unaprijede javne usluge, pokrenu novi komercijalni poslovi ili poboljša transparentnost vlasti. Neki od primjera web-stranica specijaliziranih za obradu, objavljivanje i daljnju upotrebu otvorenih podataka su [OpenSpending.org](#) na kojoj je trenutno objavljeno preko 700 setova podataka o javnoj potrošnji u 66 zemalja, ili [OpenCongress.org](#) koja objavljivanjem niza podataka i informacija omogućava praćenje rada američkog Kongresa.

Iako je objavljivanje otvorenih javnih podataka izražen trend u svijetu, te su potencijali otvorenih podataka prepoznati i u regiji, u Bosni i Hercegovini takva praksa još uvijek nije istinski zaživjela. Bez obzira na inicijative otvaranja podataka koje dolaze iz nevladinog sektora,<sup>1</sup> institucije javne vlasti, osim nekoliko izuzetaka, uglavnom ne pružaju pristup podacima putem interneta i mobilnih tehnologija. Kako bi se spriječilo da BiH ozbiljno zaostane u domenu proaktivnog objavljivanja takvih podataka, usljed čega bi trpjeli svi sektori društva, neophodno je pokrenuti širu društvenu raspravu za otvaranje podataka u posjedu javnih institucija. Ovaj memorandum nastoji dati doprinos takvoj raspravi.

### Šta su otvoreni podaci?

Da bi se podaci<sup>2</sup> smatrali otvorenim, trebaju biti dostupni u digitalnom i mašinski čitljivom formatu, u idealnom slučaju putem interneta, bez ograničenja u pogledu identiteta ili namjere korisnika, i bez naknada većih od samog troška umnožavanja. Također ne bi trebala postojati ograničenja u pogledu korištenja ili daljnje upotrebe u uvjetima licenciranja podataka.<sup>3</sup>

Otvoreni *javni* ili *vladini* podaci su podaci koje proizvode ili naručuju institucije javne vlasti ili institucije koje obavljaju javne funkcije.<sup>4</sup> Različiti sektori svakodnevno akumuliraju veliku količinu podataka, kao što su podaci iz oblasti obrazovanja, zdravstva, transporta ili okoliša. Pored toga, svaki javni organ posjeduje organizacijske podatke, poput onih o broju uposlenih, njihovih funkcija i kontakata.

U kontekstu otvorenih javnih podataka, obično se spominju različiti standardi koje bi takvi podaci trebali zadovoljiti. Primjera radi, trebali bi biti dostupni “tamo gdje ih ljudi traže”,<sup>5</sup> odnosno lako pretraživi putem web-preglednika, a trebali bi biti i ažurni i pravovremeno dostupni. Pristup podacima bi u što većoj mjeri trebao biti dozvoljen, kao i njihovo preuzimanje i daljnja upotreba, te ne bi trebali biti ograničeni

<sup>1</sup> Pogledati, naprimjer, web-stranicu Centra za zastupanje građanskih interesa (CPI), [www.budzeti.ba](http://www.budzeti.ba).

<sup>2</sup> Ovdje raspoložemo definicijom podataka koju koristi britanska vlada, a iz koje proizlazi da su to “kvalitativne ili kvantitativne izjave ili brojevi za koje se smatra da se zasnivaju na činjenicama i da nisu proizvod analize ili interpretacije”. Vlada Velike Britanije, *Open Data White Paper: Unleashing the Potential*, 2012, str. 7, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78946/CM8353\\_acc.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78946/CM8353_acc.pdf)

<sup>3</sup> *Ibid*; također pogledati “otvorenu” definiciju. Dostupno na <http://opengovernmentdata.org/>.

<sup>4</sup> Open Government Data, 2014, <http://opengovernmentdata.org/>

<sup>5</sup> Sunlight Foundation, *Guidelines for Open Data Policies*, 2014, [http://assets.sunlightfoundation.com/policy/Open%20Data%20Policy%20Guidelines/OpenDataGuidelines\\_v3.pdf](http://assets.sunlightfoundation.com/policy/Open%20Data%20Policy%20Guidelines/OpenDataGuidelines_v3.pdf)

pravima intelektualnog vlasništva. Također, trebali bi biti besplatni s obzirom na to da su građani putem poreza platili rad javnih institucija čijim se radom podaci prikupljaju. U tehničkom smislu, trebali bi biti u upotrebljivim formatima, tako da ih je jednostavno koristiti u svrhu kreiranja novog sadržaja.<sup>6</sup>

### Zašto otvoriti javne podatke?

**Globalna inicijativa za otvorene podatke**<sup>7</sup> navodi više razloga za proaktivno objavljivanje podataka. Najprije, otvoreni javni podaci jedan su od osnovnih parametara transparentnosti rada vlasti. U nekim državama, takva transparentnost dovela je, na primjer, do uspješne zajedničke saradnje građana i vlasti u otkrivanju poreskih utaja i uštede značajnog dijela javnog budžeta.<sup>8</sup>

Pored toga, javni podaci imaju značajnu ulogu u ekonomskom razvoju zemlje. Otvaranje javnih podataka znači dostupnost neophodnih informacija za inovacije i razvoj novih grana informacijskog tržišta, kao što su softverske aplikacije, ali značajno utječe i na razvoj malih i srednjih preduzeća.<sup>9</sup> Prema izvještaju Vlade Velike Britanije iz 2012. godine, nakon što je 2011. godine pokrenut vladin web-portal **Contracts Finder**, koji objavljuje aktuelne i planirane tendere, jedna trećina od svih objavljenih poslova upravo je dodijeljena malim i srednjim preduzećima.<sup>10</sup> Prema jednoj studiji, zbirni direktni i indirektni ekonomski utjecaj aplikacija koje koriste informacije javnog sektora i njihova upotreba širom ekonomija 27 zemalja EU može se procijeniti na 140 milijardi eura godišnje.<sup>11</sup>

**Tabela 1: Ekonomske prednosti otvorenih javnih podataka**

	Prihodi	Smanjenje troškova i povećanje efikasnosti	Zapošljavanje i kreiranje novih poslovnih vještina
Prednosti za vlade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Povećanje prihoda od poreza kroz povećanje ekonomskih aktivnosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Smanjenje transakcijskih troškova</li> <li>Povećanje efikasnosti kroz uvezane međusektorske podatke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stvaranje novih poslova</li> <li>Poticaaj malim i srednjim preduzećima</li> </ul>
Prednosti za privatni sektor	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nove poslovne prilike</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Smanjeni troškovi ulaganja u pribavljanje javnih podataka</li> <li>Donošenje odluka na osnovu pouzdanih informacija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Otvoren novi prostor za stjecanje kvalificirane radne snage</li> </ul>

Izvor: Capgemini Consulting<sup>12</sup>

Otvoreni javni podaci doprinose poboljšanju javnih usluga, ali i efikasnoj međusektorskoj komunikaciji i saradnji javnih institucija. Primjera radi, otvoreni podaci o izmjerenim hidrološkim parametrima i parametrima kvaliteta životne sredine mogu biti iskorišteni za pripremu preventivnih mjera u slučaju prirodnih nepogoda. Baze podataka medicinskih dijagnoza, uz zaštitu ličnih podataka pacijenata, mogu se iskoristiti unutar zdravstvenog sektora za što preciznije dijagnosticiranje bolesti i njihovu prevenciju.<sup>13</sup> Postoje brojni primjeri unapređenja javnih usluga otvaranjem podataka i u drugim oblastima.<sup>14</sup>

### Trend otvorenih javnih podataka u svijetu

Svake godine sve veći broj zemalja otvara javne podatke i čini ih dostupnim za daljnju upotrebu. Tako je tokom 2011. godine 28 država otvorilo portale za objavljivanje vladinih podataka<sup>15</sup>, a trend otvaranja

<sup>6</sup> Sunlight Foundation, "Ten Principles for Opening Up Government Information", 2010, <https://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>

<sup>7</sup> Ova inicijativa okuplja vodeće organizacije u oblasti zagovaranja za otvaranje javnih podataka. Za više informacija, pogledati <http://globalopendatainitiative.org/>.

<sup>8</sup> Kanada je uštedjela 3,2 milijarde dolara otvarajući podatke o radu humanitarnih organizacija, budući da su građani, živeći na prostoru gdje pojedine organizacije rade, uočili nesrazmjernu troškove i otkrili poreske utaje. David Eaves, "Case Study: How Open data saved Canada \$3.2 Billion", 2010, <http://eaves.ca/2010/04/14/case-study-open-data-and-the-public-purse/>

<sup>9</sup> "Open Government Data," *Open Government Guide*, Transparency and Accountability Initiative, 2013, <http://www.opengovguide.com/topics/open-government-data/>

<sup>10</sup> Vlada Velike Britanije, *Open Data White Paper*, str. 18.

<sup>11</sup> Evropska komisija, *Open data: An engine for innovation, growth and transparent governance*, 2011, str. 3. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0882:FIN:EN:PDF>

<sup>12</sup> Capgemini Consulting, *Open Data Economy: Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data*, 2013, str. 7, [http://www.capgemini-consulting.com/resource-file-access/resource/pdf/opendata\\_pov\\_6feb.pdf](http://www.capgemini-consulting.com/resource-file-access/resource/pdf/opendata_pov_6feb.pdf)

<sup>13</sup> Peter Groves et al. *The 'Big Data' Revolution in Health Care: Accelerating Value and Innovation*, McKinsey & Company, 2013, str. 8, [http://www.mckinsey.com/insights/health\\_systems\\_and\\_services/the\\_big-data\\_revolution\\_in\\_us\\_health\\_care](http://www.mckinsey.com/insights/health_systems_and_services/the_big-data_revolution_in_us_health_care)

<sup>14</sup> *Open Data Handbook*, 2013, <http://opendatahandbook.org/>

<sup>15</sup> Capgemini Consulting, *Open Data Economy*, str. 2.

nastavio se neslućenom brzinom. **Međunarodni Indeks otvorenih podataka** procjenjuje stanje otvorenih podataka vlada širom svijeta i u 2014. godini broji 70 zemalja. Tabela 1 daje pregled pet država koje imaju najviše i pet država koje imaju najmanje bodova na ljestvici Indeksa, te zemalja iz regije uključenih u Indeks.

Tabela 2: Ocjene odabranih zemalja prema Indeksu otvorenih podataka<sup>16</sup>

Redni broj	Ukupno bodova	Država	Vozni redovi	Budžeti	Potrošnja	Rezultati izbora	Registri tvrtki	Državne mape	Javna statistika	Zakonodavstvo	Pošanski brojevi	Emisija zagađivača
1	940	Velika Britanija	100	90	100	70	100	100	100	90	100	90
2	855	SAD	75	100	90	100	5	100	100	85	100	100
3	835	Danska	60	100	40	100	100	100	100	100	100	35
4	755	Norveška	90	90	10	100	90	100	100	30	45	100
5	740	Holandija	70	100	10	100	45	100	60	100	100	55
19	485	Slovenija	45	0	0	85	55	80	100	35	0	85
26	445	Hrvatska	49	90	0	75	35	45	45	75	0	35
28	440	Srbija	45	55	0	70	45	0	70	55	45	55
66	140	Burkina Faso	30	0	0	25	0	20	25	25	0	15
67	130	Kenija	0	35	0	45	5	0	10	35	0	0
68	125	Britanski Djevičanski Otoci	0	45	10	10	20	0	15	15	10	0
69	85	Sveti Kristofor i Nevis	0	20	0	15	0	15	0	35	0	0
70	30	Kipar	0	0	0	0	10	0	20	0	0	0

Izvor: Open Knowledge Foundation, Indeks otvorenih podataka<sup>17</sup>

Standardi otvorenih podataka utvrđeni su i normama EU i njenih država članica. Primjera radi, Direktiva 2003/98/EK Evropskog parlamenta i Vijeća<sup>18</sup> o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora određuje osnovne principe u odnosu na dostupnost, transparentnost, te ograničavanje troškova ponovne upotrebe informacija javnog sektora od strane komercijalnih korisnika. Mnoge države donose politike javnih podataka, te su tako odjeli i ministarstva britanske vlade donijeli strategije otvorenih podataka u kojima se obavezuju na objavljivanje novih registara podataka i informacija.<sup>19</sup>

Otvaranje javnih podataka također promovira i multilateralna inicijativa Partnerstvo za otvorenu vlast (*Open Government Partnership*), kojoj je pristupilo više od 60 država svijeta. Mnoge su u svoje akcijske planove u okviru inicijative upravo uključile korake za unapređenje dostupnosti podataka.<sup>20</sup>

### Ka otvaranju javnih podataka u BiH

Kako bi se ohrabrila upotreba javnih podataka neophodno je kreirati politike otvorenih podataka, uskladiti otvaranje podataka sa postojećim zakonodavstvom, te prevazići mnoge tehničke, organizacijske i finansijske izazove. Iako vlade u BiH do sada nisu imale strateški pristup otvaranju javnih podataka, važno je napomenuti da su neki podaci ipak dostupni. Javne baze podataka, kao što su baza katastarskih podataka Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove, baza podataka o donatorima u BiH Ministarstva finansija i trezora BiH, baze podataka o ekonomskim indikatorima i plasiranim kreditima Investiciono-razvojne banke Republike Srpske,<sup>21</sup> ukazuju na to da pojedine javne institucije ipak objavljuju

<sup>16</sup> Bodovi se kreću od 0 do 100 ovisno o ukupnoj sumi bodova pojedinačnih kriterija kao što su: postojanje otvorenih podataka, digitalizacija, mašinska čitljivost, besplatni pristup, ažuriranost podataka, otvorena licenca, dostupnost u velikom paketu podataka. Za više informacija, pogledati <https://index.okfn.org/about/#criteria>.

<sup>17</sup> Open Data Index, Open Knowledge Foundation, 2014, <https://index.okfn.org/country/>

<sup>18</sup> Evropski parlament i Vijeće, Directive 2013/37 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:02003L0098-20130717>

<sup>19</sup> Strategije su dostupne na <http://data.gov.uk/open-data-strategies>.

<sup>20</sup> Za više informacija, pogledati [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org).

<sup>21</sup> Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, <http://www.katastar.ba>; Ministarstvo finansija i trezora BiH, <http://www.donormapping.ba>; Investiciono-razvojna banka Republike Srpske, <http://www.irbrs.net/statistika.aspx?lang=cir>. Također pogledati baze statističkih indikatora dostupne na web-stranicama Agencije za statistiku BiH, <http://dissemination.bhas.ba/>, ili statistički web-portal Centralne banke BiH, [http://statistics.cbbh.ba:4444/Panorama/novaview/SimpleLogin\\_bs.aspx](http://statistics.cbbh.ba:4444/Panorama/novaview/SimpleLogin_bs.aspx).

podatke, što je dobra osnova za razmatranje sistematičnog i dosljednog pristupa otvaranju podataka u posjedu javnih institucija i za razvoj politika u ovoj oblasti. No, velika većina javnih institucija ostala je zatvorena za javnost kada je riječ o podacima koje te institucije prikupljaju i čuvaju.

Potencijalna korist od otvaranja javnih podataka u pogledu društvenog i ekonomskog razvoja, ali i unapređenja transparentnosti i funkcioniranja javnih institucija u BiH, dovoljno je dobar razlog za ozbiljnije napore u tom pravcu. Pritom treba uzeti u obzir sljedeće mjere:

- **Potrebno je kreirati politike za otvaranje javnih podataka.** Zakonski i institucionalni okvir treba odrediti principe i standarde objavljivanja, korištenja, i daljnje upotrebe otvorenih javnih podataka, ali i nadzor praksi objavljivanja tih podataka od strane javnih institucija. Pri definiranju naprednijih normi u ovoj oblasti neminovno će morati biti obuhvaćeni i propisi u oblasti zaštite ličnih podataka, zaštite tajnih podataka, te intelektualnog vlasništva.
- **Neophodno je obučiti javne službenike o upravljanju podacima** i njihovom objavljivanju u praksi, naslanjajući se pritom na operativne smjernice koje će službenicima olakšati rad.
- **Tehnološka infrastruktura javnih institucija treba integrirati alate i aplikacije za objavljivanje javnih podataka**, te omogućiti platforme koje dozvoljavaju interoperabilnost podataka različitih javnih sektora, a da se pri tome ne dovode u pitanje sigurnost i pouzdanost informacija.
- **Neophodno je intenzivno komunicirati ideju otvorenosti i upotrebljivosti javnih podataka sa donosiocima odluka, javnim službenicima i širom javnosti**, te pozitivnim primjerima stimulirati njihovu upotrebu u javnom, privatnom i nevladinom sektoru.
- **Mnogi podaci mogu i trebaju se učiniti dostupnim što je prije moguće**, poštujući pritom postojeće zakone koji reguliraju izuzetke u objavljivanju. Objavljivanje ne isključuje potrebu unapređenja postojećih politika u tom domenu, ali nedostatne politike ne trebaju biti izgovor za daljnje zatvaranje podataka tamo gdje za to ne postoji niti pravna niti tehnička smetnja.

Ova publikacija nastala je kroz projekt *Zagovaranje za otvorenu vlast: Pravo da znam u jugoistočnoj Evropi*, koji se provodi u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji, Srbiji i na Kosovu.



2014 © Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana.

Stavovi izneseni u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Analitike – Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavljaju stavove Evropske unije niti stavove Fonda otvoreno društvo BiH.

Projekt finansiraju Evropska unija i Fond otvoreno društvo BiH.



**Analitika – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija, koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na ukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.**

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba