

Vlada Republike Hrvatske

POLITIKA OTVORENIH PODATAKA

Srpanj 2018.

Sadržaj

Uloga otvorenih podataka u društvenom i gospodarskom razvoju	3
Otvoreni podaci i njihova ponovna uporaba u Republici Hrvatskoj: Ocjena stanja	4
Svrha i ciljevi politike otvorenih podataka	6
Načela politike otvorenih podataka	6
Prioritetna područja i skupovi podataka	7
Uspostava Koordinacije za provedbu mjera politike otvorenih podataka	8
Očekivani učinak politike otvorenih podataka	8
Vremenski okvir i praćenje politike otvorenih podataka.....	9

Uloga otvorenih podataka u društvenom i gospodarskom razvoju

Digitalizacija društva i njegova preobrazba kroz razvoj digitalnog gospodarstva i digitalizacija javne uprave kroz orijentaciju na razvoj inovacija i stvaranje novih radnih mjesta te efikasnost, dostupnost i zadovoljstvo korisnika, predstavljaju ključne poluge povećanja konkurentnosti gospodarstva i učinkovitosti javne uprave.

Ostvarenje navedenih ciljeva u velikoj mjeri ovisi o mogućnosti iskorištavanja društvenih i gospodarskih potencijala informacija javnog sektora (engl. *public sector information*) odnosno podataka koje u okviru svoga djelokruga prikupljaju, obrađuju ili stvaraju tijela javne vlasti, a koji se daju na korištenje društvenim i gospodarskim subjektima za razvoj novih usluga i proizvoda.

Koncept otvorenih podataka polazi od shvaćanja da su podaci koje tijela javne vlasti prikupljaju u okviru svog djelokruga, a koji su javno dostupni s obzirom na to da im pristup nije ograničen temeljem zakonskih odredbi, zajedničko dobro svih dionika – uprave, građana, privatnog i civilnog sektora. Osiguravanjem njihove dostupnosti za korištenje u komercijalne ili nekomercijalne svrhe, primjerice putem razvoja aplikacija, obrade i prerade podataka za znanstvena i druga istraživanja, povezivanja različitih baza podataka, stvara se znatna dodatna društvena i gospodarska vrijednost, iskorištavajući postojeći potencijali te jača transparentnost javnog sektora i smanjuje rizik od korupcije. Otvoreni podaci omogućuju stvaranje kompetitivnih prednosti, razvoj inovacija i novih radnih mjesta budući da će, prema procjenama EU, tržište otvorenih podataka u 2020. iznositi najmanje 75,7 milijardi eura i otvoriti mogućnost novog zapošljavanja 25.000 ljudi. Za Republiku Hrvatsku, EU procjenjuje u 2020. otvaranje do 1.000 novih radnih mjesta, a vrijednost tržišta procjenjuje se na 186 milijuna eura.¹

Direktiva o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2003/98/EC PSI Directive)² osnovni je element za omogućavanje pristupa podacima tijela javnog sektora. Revidirana je Direktivom 2013/37/EU u srpnju 2013.³ Ona potiče države članice omogućiti ponovnu uporabu što je moguće više podataka koje prikupljaju javna tijela, s ciljem poticanja transparentnosti i inovacija utemeljenih na otvorenim podacima te poštenog tržišnog natjecanja.

Europska komisija je od rujna do prosinca 2017. provela opsežan proces savjetovanja s javnošću iz kojega je proizašao prijedlog za reviziju Direktive.⁴

U prijedlogu revizije se posebno ističe:

- Izrada politike otvorenih podataka obveza je svih država članica EU-a
- Poticanje ponovne uporabu podataka javnih poduzeća i istraživačkih podataka
- Ograničenje naplate po cijeni višoj od graničnih troškova
- Poticanje razvoja tehničkih rješenja (API-ja) koja pružaju pristup podacima u stvarnom vremenu

¹ Izvor: European Commission: Creating Value Through Open Data, 2015;

https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf

² Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, studeni 2003.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0098&from=HR>

³ Direktiva 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, lipanj 2013.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0037&from=HR>

⁴ [Europska komisija: Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora \(preinaka\), COM \(2018\) 234 final; svibanj 2018.; http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc563757c5c0163758a57490069.do](#)

Direktiva EU o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2003/98/EC PSI Directive) transponirana je Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/2013) u hrvatsko zakonodavstvo. Direktiva 2013/37/EU transponirana je u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, u kolovozu 2015. (NN 85/15).

Navedeni Zakon stavlja naglasak na proaktivno objavljivanje informacija od strane javnih tijela. U skladu sa zahtjevima iz PSI Direktive, Zakonom je propisana objava skupova podataka u strojno-čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardom, utvrđena obveza objave popisa baza i skupova podataka, predviđeno uspostavljanje Portala otvorenih podataka, regulirano ostvarivanje načela transparentnosti, nediskriminacije te nultog troška za korisnike, uređen postupak ostvarivanja ponovne uporabe na zahtjev te zaštita prava pred neovisnim tijelom i nadzor nad provedbom Zakona.

Konačno, u tijeku je postupak donošenja uredbe kojom će Vlada Republike Hrvatske utvrditi objektivne, javne i provjerljive kriterije za izračun troškova ponovne uporabe informacija. Podzakonskim propisima uvedena je nacionalna dozvola otvorenih podataka⁵ koja omogućava maksimalnu otvorenost i iskoristivost podataka i ima za svrhu promovirati hrvatski javni sektor i njegove podatke, te je uspostavljena evidencija isključivih prava.⁶

Otvoreni podaci i njihova ponovna uporaba u Republici Hrvatskoj: Ocjena stanja

Prema analizi Europske komisije o zrelosti otvorenih podataka (Open Data Maturity 2017), koja se provodi svake godine za sve članice EU, Hrvatska je dobila ukupno 1145 od maksimalnih 1500 bodova što je iznad prosjeka EU (EU prosjek je 1088 bodova). Time je RH zauzela 14. mjesto u EU i spada u skupinu zemalja predvodnica u području otvorenih podataka. Zaključak izvještaja je da Hrvatska treba povećati kvalitetu i količinu otvorenih podataka, još više razvijati nacionalni i lokalne portale otvorenih podataka te kontinuirano raditi na podizanju svijesti i kompetencija svih dionika.

Prema izvješćima Povjerenika za informiranje, na nacionalnoj razini stanje je sljedeće:

1. Nedovoljna količina korisnih otvorenih podataka u područjima koja su prema Smjernicama Europske komisije o preporučenim standardnim dozvolama, skupovima podataka i naplati ponovne uporabe dokumenata (2014/C 240/01) identificirana kao prioriteta područja.
2. Velika većina javnih tijela ne objavljuje otvorene podatke, posebice lokalna vlast, čiji su podaci često i puno interesantniji odnosno korisniji od podataka tijela na nacionalnoj razini. Ujedno, iako tijela objavljuju otvorene podatke, ne postoji obveza unosa metapodataka na Portal otvorenih podataka.
3. Dio skupova podataka koji su javno dostupni u obliku aplikacija i baza nije objavljen u otvorenom odnosno strojno-čitljivom obliku, a isto se odnosi na popise baza i registara (tzv. *asset lists*) koje vode tijela javne vlasti.
4. Dio skupova podataka koji su objavljeni na internetskim stranicama tijela javne vlasti nije povezan s Portalom otvorenih podataka.
5. Omogućavanje pristupa dinamičkim podacima korištenjem API nije prisutno u dovoljnoj mjeri.

⁵ Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija ("Narodne novine", broj 67/2017); https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_67_1577.html

⁶ Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija («Narodne novine», br. 20/2016); http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_03_20_582.html

6. Otvorena dozvola nedovoljno je prepoznata i većina skupova podataka i dalje je objavljena korištenjem CC-BY Creative Commons licencije.
7. Broj lokalnih i regionalnih portala otvorenih podataka, s obzirom na broj lokalnih i regionalnih jedinica, relativno je zanemariv.
8. Znanje i vještine zaposlenih u tijelima javne vlasti o ponovnoj uporabi informacija i otvorenim podacima, osobito zaposlenih koji nisu ujedno službenici za informiranje, a sudjeluju u procesu upravljanja informacijama i bazama podataka, nije dovoljno razvijeno.
9. Vrlo slaba informiranost o postojanju portala otvorenih podataka te mogućnostima i koristima istog.
10. Nepreglednost i neintuitivnost portala otvorenih podataka i komplicirano pronalaženje željenih podataka.
11. Iako u strateškim dokumentima postoje smjernice, mjere i preporuke za uporabu otvorenih podataka javnih tijela, ne postoji jedinstveni dokument koji ih objedinjuje. Nedostatak politike otvorenih podataka na nacionalnoj razini, a podredno i na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, rezultira nedovoljno usmjerenim razvojem otvorenih podataka, nedovoljno razvijenom sviješću tijela javne vlasti o potrebi i načinima otvaranja podataka, a posljedično može dovesti i do zaostajanja u odnosu na druge europske zemlje.

Tema otvorenih podataka u Hrvatskoj je još uvijek relativno nova te je potrebno uložiti napore kako bi se podigla razina znanja i svijesti o značaju otvorenih podataka među mladima, organizacijama civilnog društva te državnim službenicima i mogućnostima za korištenje te vrste podataka u komercijalne i nekomercijalne svrhe.

Edukacija državnih službenika koja se provodi kroz program Državne škole za javnu upravu osigurava bolje razumijevanje koncepta otvorenih podataka i osvješćivanja zašto su oni važni te se time očekuje i povećanje broja otvorenih podataka. Također, kroz aktivnosti usmjerene na mlade i druge korisnike osigurava se održivost ovih nastojanja kao i praktične implikacije otvorenosti podataka.

Portal otvorenih podataka Republike Hrvatske (data.gov.hr)⁷ uspostavljen je 19. ožujka 2015. godine i povezan je s Europskim portalom podataka.⁸ Portal otvorenih podataka predstavlja podatkovni čvor putem kojeg se prikupljaju, kategoriziraju i distribuiraju otvoreni podaci javnog sektora, za cilj ima poboljšati širenje javnih i otvorenih podataka putem jedinstvenog i centralnog mjesta te omogućiti izradu inovativnih nekomercijalnih i komercijalnih aplikacija koje bi te podatke koristile. Skupovi podataka na data.gov.hr portalu nalaze se u formatima kao što su CSV, JSON, XML, što znači da su sukladni Preporukama o prilagodbi skupova podataka za javnu objavu i ponovno korištenje⁹ (ocjena otvorenosti od 3 zvjezdice ili više prema klasifikaciji „5 zvjezdica otvorenih podataka“), te nešto manji broj u XLS formatu (ocjena otvorenosti od 2 zvjezdice). Navedene je relativno lako prebaciti u format sukladan navedenim Preporukama. Malen broj skupova podataka nije u prikladnim formatima namijenjenima za laku ponovnu uporabu i korištenje (većinom podaci koji nisu strukturirani u prikladnim formatima).

Većina skupova otvorenih podataka na Portalu je objavljena u skladu s CC-BY Creative Commons licencijom otvorenih podataka. Osim nacionalnog portala, vlastite portale otvorenih

⁷ Portal otvorenih podataka Republike Hrvatske <https://data.gov.hr/>

⁸ Europski portal podataka (European Data Portal) <https://www.europeandataportal.eu/>

⁹ Ministarstvo uprave, Preporuke o prilagodbi skupova podataka za javnu objavu i ponovno korištenje, <https://data.gov.hr/sites/default/files/library/Preporukezaobjavu.pdf>

podataka vode Grad Rijeka sa 108 skupova podataka, Grad Zagreb s 44 objavljena skupa podataka te najnoviji portal Grada Virovitica, sa 6 skupova podataka. Tijekom 2018., očekuje se pokretanje portala otvorenih podataka gradova Varaždin, Velika Gorica i Križevci. Kao korisnu aplikaciju koja koristi otvorene podatke imamo Otvoreni proračun, koji je izradila Hrvatska zajednica županija, a putem koje se građani i drugi korisnici mogu upoznati s detaljima proračuna županija te ih uspoređivati prema različitim kriterijima, uz mogućnost korištenja sirovih podataka.

Prema *EDP Landscaping Inside Report* dokumentu – *Country Factsheet Croatia 2017*, uporabljivost Portala otvorenih podataka ocijenjena je **pozitivno** u sljedećim aspektima:

- ✓ API je pristupačan
- ✓ Mogućnost davanja povratnih informacija
- ✓ Mogućnost doprinosa portalu dodavanjem skupova podataka od strane izdavača
- ✓ Mogućnost pretraživanja skupova podataka
- ✓ Mogućnost preuzimanja skupova podataka
- ✓ 90% skupova podataka strojno je čitljivo

Svrha i ciljevi politike otvorenih podataka

Svrha politike otvorenih podataka jest izgraditi i trajno razvijati okruženje poticajno za stvaranje nove društvene i gospodarske vrijednosti korištenjem podataka javnog sektora. U ostvarenju te svrhe, temeljni su ciljevi politike:

- Osiguravanje maksimalne otvorenosti svih javnih podataka u skladu s najvišim standardima kvalitete i otvorenosti
- Korištenje otvorenih podataka radi stvaranja nove društvene i gospodarske vrijednosti
- Postizanje visoke razine znanja i svijesti o značaju otvorenih podataka i mogućnostima za njihovu ponovnu uporabu u svrhu razvijanja novih vrijednosti
- Pružanje okvira za podršku i obuku svih pružatelja podataka i izgradnju kapaciteta u upravljanju i korištenju
- Povezivanje javnih tijela na lokalnoj i regionalnoj razini i organizacija civilnoga društva u provedbi aktivnosti, s naglaskom na otvaranje regionalnih i gradskih portala otvorenih podataka

Za ostvarivanje svrhe i ciljeva politike otvorenih podataka, ova politika utvrđuje načela, prioritetna područja i skupove podataka, mjere politike otvorenih podataka, institucionalni i vremenski okvir za provedbu i praćenje mjera te očekivane rezultate.

Načela politike otvorenih podataka

Uvažavajući dosadašnja postignuća u području otvorenih podataka, Vlada Republike Hrvatske će usvajanjem politike otvorenih podataka dodatno osnažiti i potaknuti tijela na otvaranje podataka. Otvaranje javnih podataka u svrhu društvenog i gospodarskog razvoja nije ograničeno samo na Europsku uniju. Otvoreni podaci jedno su od ključnih područja Partnerstva za otvorenu vlast, globalne inicijative usmjerene na jačanje transparentnosti, otvorenosti i korisničke orijentacije uprave i vlasti.

Ovo su načela politike otvorenih podataka Vlade Republike Hrvatske:

Otvorenost podataka kao osnovno načelo

Vlada Republike Hrvatske prepoznala je važnost otvorenih podataka, kao i dostupnosti ključnog skupa javnih podataka za bilo kakvu uporabu ili ponovno korištenje, na lako dostupan način. Stoga će politikom otvorenih podataka definirati svoju ulogu u tom dijelu i omogućiti da

otvoreni podaci budu javno objavljeni prema zadanim standardima, uvažavajući pritom da postoje opravdani razlozi zašto se neki podaci ne mogu objaviti. Također će poticati objavljivanje podataka na nacionalnom portalu (data.gov.hr) kako bi se svi objavljeni državni podaci mogli lako locirati na jednome mjestu.

Načelo visoke kvalitete i količine otvorenih podataka

U skladu s ovim načelom, objavljivat će se otvoreni podaci koji su pravodobni, sveobuhvatni i točni, potičući što veći broj objava skupova otvorenih podataka. Ovim načelom također se osigurava da su metapodaci pisani jasno i uobičajenim jezikom, tako da ih svi mogu razumjeti, kao i da su podaci u potpunosti opisani kako bi javnost imala dovoljno informacija. Otvoreni podaci objavljivat će se ažurno, omogućavajući pravodobno davanje povratnih informacija od strane javnosti stvaranjem povratnog mehanizma na nacionalnom portalu podataka ili drugim odgovarajućim mehanizmima.

Dostupnost otvorenih podataka svima

Otvoreni podaci bit će dostupni najširem rasponu korisnika u najširem rasponu svrhe u prikladnim otvorenim formatima kako bi se osiguralo da se datoteke lako mogu dohvatiti, preuzeti, indeksirati i pretraživati pomoću svih uobičajenih aplikacija. Tamo gdje nije moguće ponuditi besplatan pristup, promicat će se prednosti i poticati dopuštanje besplatnog pristupa podacima.

Objava podataka radi boljeg upravljanja

Ovim načelom osigurat će se dijeljenje iskustava i razmjene otvorenih podataka na:

- nacionalnoj razini, poticanjem suradnje javnih tijela s organizacijama civilnog društva i s građanima kako bi se omogućilo zainteresiranoj javnosti davanje povratnih informacija o najvažnijim podacima za koje žele da budu javno objavljeni
- na međunarodnoj razini, uzimajući u obzir otvorene podatke koje objavljuju druge zemlje, njihove nacionalne i međunarodne organizacije, kao i standarde koji proizlaze iz međunarodnih inicijativa za otvorene podatke.

Vlada Republike Hrvatske vodit će računa o standardima, postupcima i transparentnosti objavljivanja skupova podataka, dokumentirajući iskustva u radu s otvorenim podacima i primjere dobre prakse kako bi se pogodnosti otvorenih podataka mogle koristiti u drugim zemljama.

Objava podataka za inovativne usluge i stvaranje dodane vrijednosti

Radi povećanja vrijednosti otvorenih podataka, a u skladu s pravnim okvirom, Vlada Republike Hrvatske podržava objavljivanje podataka bez ograničenja ili naknade za ponovnu uporabu informacija u nekomercijalne ili komercijalne svrhe, osim u izuzetnim okolnostima, u strojno čitljivim formatima. Posebna pozornost bit će usmjerena prema objavi podataka putem sučelja programskih aplikacija (API-ja), gdje je to prikladno, kako bi se osigurao jednostavan pristup najsuvremenijim i ažuriranim podacima.

Prioritetna područja i skupovi podataka

Određeni skupovi podataka u javnom sektoru imaju važne društveno-ekonomske koristi (potencijal za nove usluge, broj korisnika). Njihova dostupnost ključna je za gospodarstvo i društvo i temelj za prekogranične usluge.

Pristup tim skupovima podataka i njihova ponovna uporaba ubrzava pojavu proizvoda i usluga s dodanom vrijednošću u području informacija te potiče i participativnu demokraciju. Osim

toga, njihova šira uporaba u samoj administraciji dovodi do opipljivog poboljšanja učinkovitosti u izvršavanju javnih zadaća.

Smjernicama C 240/1 Europske komisije o preporučenim standardnim dozvolama, skupovima podataka i naplati ponovne uporabe dokumenata, utvrđeno je pet kategorija skupova podataka za koje je na razini EU utvrđen najveći interes korisnika te koje bi trebale imati prioritet pri stavljanju na raspolaganje za ponovnu uporabu (tzv. „prioriteti za distribuciju“). Slijedom tih smjernica, Vlada Republike Hrvatske potiče objavu, kvalitetu i uporabu sljedećih tematskih skupova podataka, za koje su korisnici u Republici Hrvatskoj pokazali poseban interes:

- Prostorni podaci
- Podaci o okolišu i eko-sustavu
- Podaci o prometu
- Statistički podaci
- Podaci o trgovačkim društvima

Uspostava Koordinacije za provedbu mjera politike otvorenih podataka

Državni tajnik Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva kao tijela nadležnog za otvorene podatke imenovat će Koordinaciju za provedbu mjera politike otvorenih podataka u sastavu od najmanje *osam* članova:

- Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva – dva člana
- Ministarstva uprave – dva člana
- Povjerenik za informiranje – dva člana
- Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske – dva člana

Zadaće Koordinacije su izrada prijedloga Akcijskog plana, praćenje provedbe mjera iz Akcijskog plana te podnošenje izvješća Vijeću za državnu informacijsku infrastrukturu.

Koordinacijom predsjeda predstavnik Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva na razini dužnosnika, dok će ostali članovi biti imenovani na prijedlog čelnika institucije čiji su predstavnici.

Koordinacija po potrebi može osnivati radne skupine po pojedinim ciljevima, mjerama ili aktivnostima politike odnosno tematskim područjima.

Koordinacija može u rad radnih skupina uključiti predstavnike privatnog sektora i civilnog društva.

Očekivani učinak politike otvorenih podataka

Primjena načela politike otvorenih podataka osobito pridonosi:

Transparentnosti javne uprave – pruža zainteresiranoj javnosti informacije o tome što tijela rade. Besplatna dostupnost podataka, kad god je to moguće, osobito je bitna osnova za transparentnost.

Sudjelovanju javnosti – osigurava jačanje učinkovitosti vlasti i uprave i poboljšava kvalitetu svojih odluka od strane široko rasprostranjenog poznavanja društva uključenog u odlučivanje.

Suradnji na svim razinama – kroz nove alate, metode i sustave ubrzava se suradnja javnog sektora s privatnim sektorom. Implementacija politike otvorenih podataka u upravnim i političkim procesima treba biti napravljena u svjetlu transformacije vrijednosti i kulture

odlučivanja. U tu svrhu potrebni su transparentni procesi koji čine otvorene podatke ključnim stupom svih strategija otvorene vlasti.

Provedbom mjera iz Akcijskog plana politike otvorenih podataka potrebno je osigurati:

- izvršavanje obveze tijela za objavljivanjem podataka
- potrebne tehničke preduvjete za razvoj tržišta otvorenih podataka
- kvalitetnu edukaciju službenika u području otvorenih podataka
- promicanje ideje otvorenih podataka, a posebno iskorištavanje njihovog komercijalnog potencijala
- promicanje značaja i korištenja otvorenih podataka za razvoj demokratskog društva te znanstvenog razvoja
- poticanje gospodarstva, osobito srednjeg i malog poduzetništva, na upotrebu otvorenih podataka radi stvaranja dodane gospodarske vrijednosti i inovativnih rješenja

Vremenski okvir i praćenje politike otvorenih podataka

Politika otvorenih podataka i njezina načela primjenjivat će se kontinuirano i trajno, odnosno do eventualne izmjene u skladu s razvojem otvorenih podataka na globalnom i europskom nivou.

Akcijski plan na prijedlog Koordinacije za provedbu mjera politike otvorenih podataka usvaja Vijeće za državnu informacijsku infrastrukturu u roku od 90 dana od donošenja politike otvorenih podataka. Budući akcijski planovi usvajati će se istekom važenja prethodnog.

Koordinacija za provedbu mjera politike otvorenih podataka pratit će provedbu mjera i jednom godišnje izvještavati o realiziranim mjerama i stanju u području otvorenosti podataka Vijeće za državnu informacijsku infrastrukturu.

Obvezuju se sva tijela državne uprave iz članka 2., 3. i 4. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave („Narodne novine“, br. 93/16 i 104/16) da o ovome Zaključku informiraju pravne osobe s javnim ovlastima iz svoje nadležnosti.