



ANALIZA STANJA OTVORENOSTI PODATKA U HRVATSKOJ

Na temelju nalaza istraživanja Global Data Barometer 2021



IMPRESSUM

Autorica:
Melisa Skender

Zagreb, 2021.

Gong

Izvršna direktorica: Oriana Ivković Novokmet

Vodnikova 4
10 000 Zagreb

e-mail: gong@gong.hr

web: www.gong.hr

Uvod

Prvo izdanje globalnog izvještaja o stanju otvorenih podataka [Global Data Barometer 2021](#) Hrvatsku je između 109 zemalja svijeta smjestilo na 27. mjesto, dok je među 20 zemalja članica EU obuhvaćenih izvještajem ipak ostala ispod prosjeka. Gong je u okviru regionalnog [Access Info Europe Huba](#) sudjelovao u istraživanju provedenom u razdoblju od svibnja 2019. do svibnja 2021. na šest kontinenata, kako bi prikupili usporedive podatke koliko se otvoreni podaci koriste za opće dobro i u javnom interesu.

Prema načinu na koji upravlja podacima javnog sektora Hrvatsku je istraživanje svrstalo u srednju kategoriju zemalja koje objavljuju podatke o javnim financijama, trgovačkim društvima, imovinskim karticama dužnosnika, ali u formatima koje je teško koristiti za ponovnu upotrebu. Najmanje bodova Hrvatska je dobila za otvorenost prostornih podataka, i podataka o klimi i okolišu.

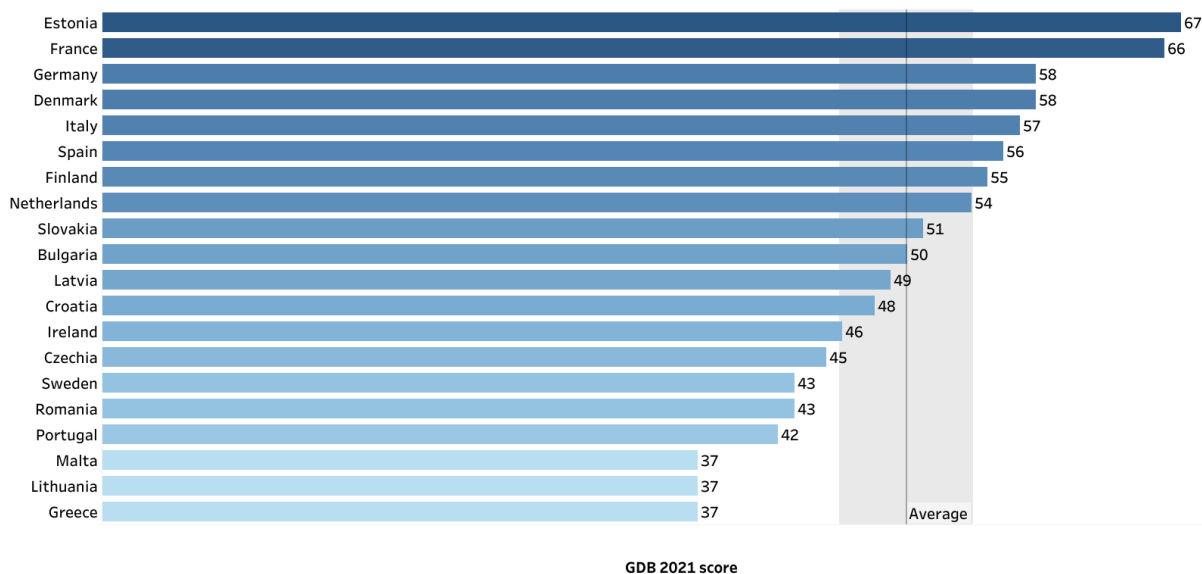
Posljednjeg desetljeća otvoreni podaci postali su važna tema nacionalnih i globalnih politika, ponajviše u cilju razvoja ekonomije, adresiranja društvenih izazova i odgovora na zabrinutost građanki i građana o korištenju njihovih osobnih podataka. Istovremeno, napredak prema učinkovitom upravljanju podacima i osvještavanju vrijednosti podataka za društvo i dalje je izrazito neravnomjeran u različitim zemljama, regijama i područjima. Rezultati ove višedimenzionalne i multisektorske studije uspostavljaju novi, globalni set mjerila za praćenje nacionalnih politika o upravljanju, dijeljenju, dostupnosti i korištenju otvorenih podataka kao vrijednog društvenog, a ne samo ekonomskog resursa.

Istraživanje stoga nije bilo usmjereno isključivo na to koliko je podataka otvorila koja država, nego je ispitalo i njihovu društvenu vrijednost, kvalitetu i upotrebljivost u područjima koja bitno utječu na kvalitetu života u zajednici. Kroz iscrpne upitnike za svaku zemlju, stručne recenzente i dodatne izvore, Global Data Barometer analizirao je tako jesu li države otvorile i učinile upotrebljivima ključne podatke o klimi, Covid-19 pandemiji, političkom integritetu, vlasništvu kompanija, prostorne podatke te podatke o javnim financijama i javnoj nabavi. Prije nego u nastavku kratko predstavimo rezultate za pojedina tematska područja, zadržat ćemo se na općem okviru otvaranja podataka u Hrvatskom slučaju.

Cilj ove kratke analize rezultata istraživanja Global Data Barometer je osvijestiti izazove s kojima se valja suočiti kako bismo iskoristili puni potencijal otvorenih podataka u Hrvatskoj. Pri tom ćemo hrvatske rezultate uspoređivati s ostalih 19 zemalja članica EU uključenih u istraživanje.

Ocjena otvorenosti podataka u zemljama EU

Izvor: Global Data Barometer <https://bit.ly/3sYQtNS>

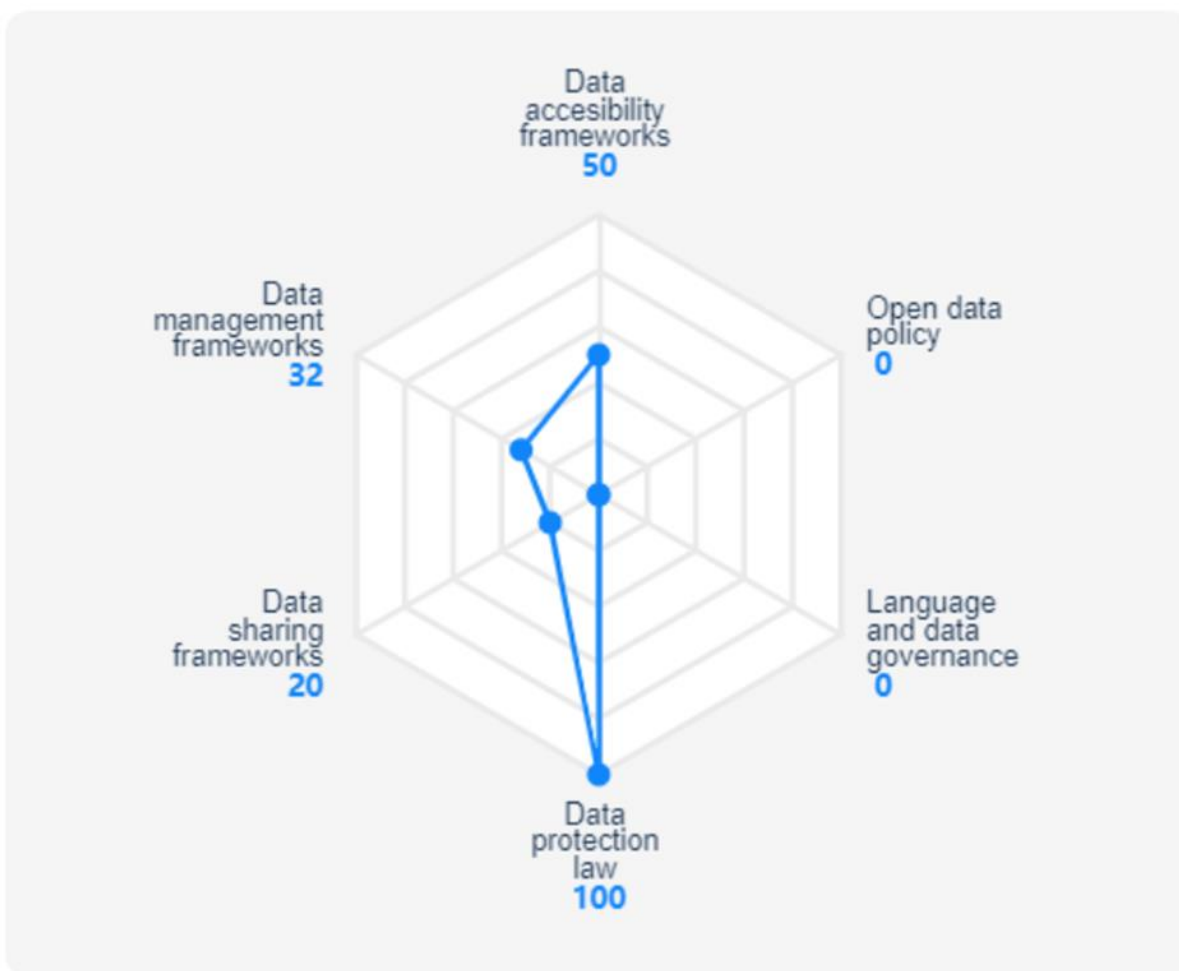


*Rezultati na skali od 0 do 100

Opći okvir otvaranja podataka u Hrvatskoj

Otvorenost podataka u svih sedam tematskih cjelina mjerena je kroz opći okvir koji uključuje **upravljanje** odnosno zakonodavni okvir i učinkovite politike otvaranja podataka, te procjenu mogućnosti da podaci budu korišteni za stvaranje novih društvenih vrijednosti, odnosno **sposobnost** svake države da osigura upotrebljive podatke.

Upravljanje podrazumijeva učinkovite politike s jasnim pravilima, procedurama i strukturom koja bi jamčila da su objavljeni podaci pouzdani, točni i sveobuhvatni. Pri tom je najvažnije osigurati zaštitu osjetljivih podataka, dok bi sve skupove koji ne sadrže osobne podatke trebalo otvoriti na način koji omogućava ponovnu upotrebu podataka. **Hrvatska je na ljestvici od 20 zemalja EU po pitanju upravljanja podacima zauzela 18. mjesto.** Maksimalnih 100 bodova dobila je samo u području zaštite podataka kako je prikazano u grafici ispod.



*Rezultati na skali od 0 do 100

Razlog ovako lošem rezultatu je činjenica da Hrvatska još nije objavila akcijski plan provedbe politike otvorenih podataka (*Open data policy*), niti zakonski okvir koji propisuje standarde za dijeljenje podataka javnog sektora (*Data sharing frameworks*). Time je ograničena i upotrebljivost podataka u aplikativnim rješenjima, za znanstvena istraživanja, socijalne inovacije, pa i za gospodarski rast. Prosječnim je ocijenjen i zakonski okvir koji jamči dostupnost otvorenih podataka (*Data management frameworks*), jer u Zakon o pravu na pristup informacijama još nije bila prenijeta EU Direktiva o otvorenim podacima javnog sektora koja jasno definira otvorene podatke i standarde za njihovu objavu i dijeljenje. Dostupnost podataka (*Data accessibility*) ocijenjena je prosječnom najviše zbog Registra stvarnih vlasnika koji nije otvoren za preuzimanje podataka. Dodatno, podaci su najčešće dostupni samo na hrvatskom jeziku.

Sposobnost, odnosno mogućnost da se s otvorenim podacima učini nešto vrijedno odnosi se na pitanje dostupnosti podataka, potrebnih vještina, infrastrukture, institucija i posrednika. Naime, objava podataka i zakonski okvir nisu dovoljna garancija da će podaci biti upotrebljivi za stvaranje dodane vrijednost za društvo ako javni sektor nema mogućnosti stvarati i održavati skupove podataka u takvim formatima koji bi omogućili njihovo korištenje i za druge svrhe.

Global Data Barometer oslanjao se pri ocijeni ovog indeksa na [Gursteinov pojam učinkovite upotrebe](#) i Hrvatsku svrstao u srednju kategoriju, između nisko-sposobnih i visoko-sposobnih zemalja. Srednje

sposobnima da osiguraju upotrebljive podatke smatraju se one zemlje čije su vlade manje sklone donošenju čvrstih standarda i praksi i niže su rangirane i prema [UN-ovom indexu online usluga države](#). Premda svih 25 zemalja u ovoj skupini ima neku vrstu inicijativa za otvorene podatke, poput **Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Hrvatskoj**, njihov je doseg na lokalnim, regionalnim i na razini gradova i općina slab. Vlade ovih zemalja također su manje sklone pružati podršku kod ponovnog korištenja podataka javnog sektora.

Mnogi korisnici podataka, pokazalo je istraživanje Global Data Barometera, zaobilaze problem nedostatka strukturiranih skupova podataka i jedinstvene poveznice među njima na način da uzimaju podatke iz više izvora za validaciju, otvaraju zatvorene formate i čiste podatke. Često se događa da organizacije civilnog društva, akademska zajednica, pa i privatni sektor tako postaju posrednici koji otvaraju pristup strukturiranim podacima drugima koji bi ih željeli koristiti. Ipak, takav se model u najvećem broju slučajeva pokazao slabo održivim.

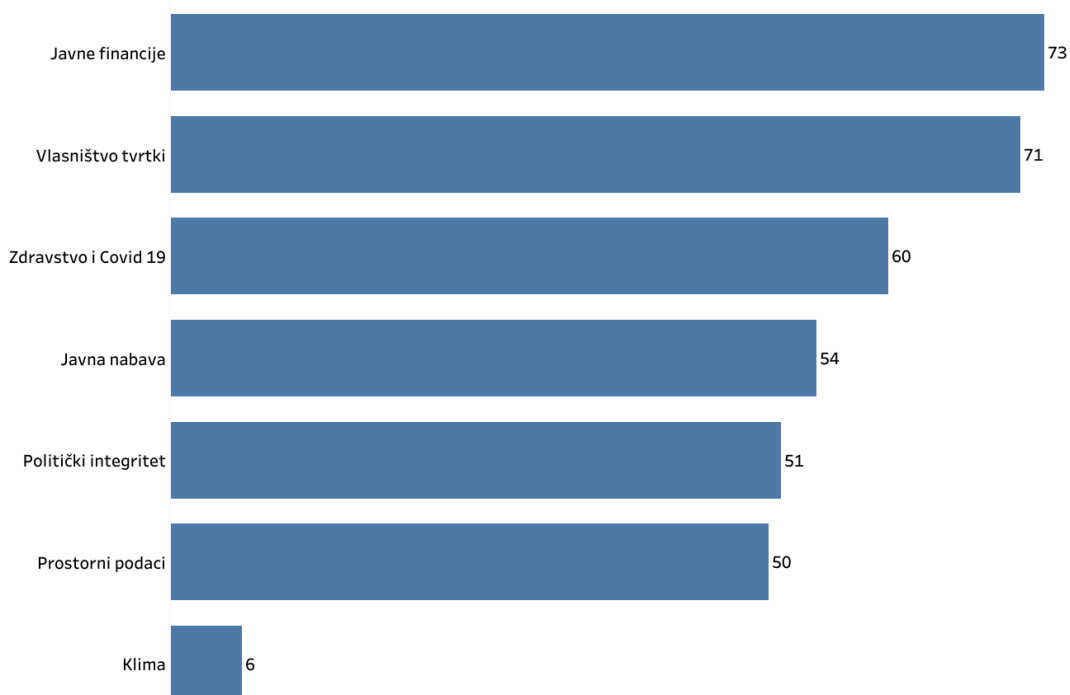
S druge strane, upravo suradnja organizacija civilnog društva, građanskih hakera, novinarki i organizacija koje razvijaju aplikativna rješenja, omogućuje upotrebu otvorenih podataka za razotkrivanje korupcije, promicanje političkog integriteta, praćenje stanja okoliša i oblikovanje političkih debata, pokazalo je istraživanje Global Data Barometera za 2021. godinu.

Tematske cjeline i prioritetni skupovi podataka

Kada je riječ o tematskim cjelinama obuhvaćenima u istraživanju Global Data Barometera, **Hrvatska najgore stoji s podacima o klimi i okolišu i prostornim podacima**, a obje ove skupine podataka uključene su među visokovrijedne i prioritetne za otvaranje u aneksu europske Direktive o otvorenim podacima javnog sektora. Bude li uspješno prenesena u hrvatski **Zakon o pravu na pristup informacijama** učinak ove Direktive osigurao bi da podaci upravo iz ove dvije skupine budu najprije dostupni u otvorenom formatu za slobodno preuzimanje.

Rezultati po tematskim područjima za Hrvatsku

Izvor: Global Data Barometer <https://globaldatabarometer.org/research/countries-and-themes/>



*Rezultati na skali od 0 do 100

Po pitanju **otvorenosti podataka o javnim financijama i vlasništvu trgovačkih društava Hrvatska je iznad prosjeka**. Posebno vezano uz javne financije, ispitivalo se u kojoj mjeri je moguće povezati podatke proračuna s podacima o isplata iz državne riznice i podacima o ugovorenim javnim nabavama te omogućiti pregled ovih podataka za svaki projekt. Dodatne bodove u ovoj kategoriji Hrvatska je dobila jer postoje jedinstveni identifikatori koji povezuju ove podatke. Premda niti jedan od ovih skupova nema osiguran API pristup kao najviši standard strojne čitljivosti, činjenica da ih je moguće preuzeti u tabličnom formatu i povezati putem OIB-a kao jedinstvenog identifikatora osigurala je visoki broj bodova za ove kategorije.

Dodatno, iako su podaci o trgovačkim društvima iz sudskog registra dostupni putem API-ja, što bi trebalo značiti i maksimalan broj bodova, prosjek kvari **registar stvarnih vlasnika** koji nije otvorio mogućnost besplatnog preuzimanja podataka iz registra. Gong od početka zagovara da podaci iz ovog registra moraju biti svima besplatno dostupni u otvorenom formatu za slobodno preuzimanje jer samo uz takvu, potpunu transparentnost, registar može ispuniti svoju svrhu u sprječavanju pranja novca i borbe protiv korupcije. Trenutno, a na što smo već upozoravale prilikom dodjele koncesije zagrebačkog Radija 101, otvara se i [pitanje vjerodostojnosti podataka](#) u registru.

Konačni prijedlog izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama uvrstio je sve tri kategorije podataka; **klimatske, prostorne i podatke o vlasnicima tvrtki**, u visokovrijedne, pa je opravdano očekivati kako će besplatan API pristup biti osiguran i za podatke registra stvarnih vlasnika.

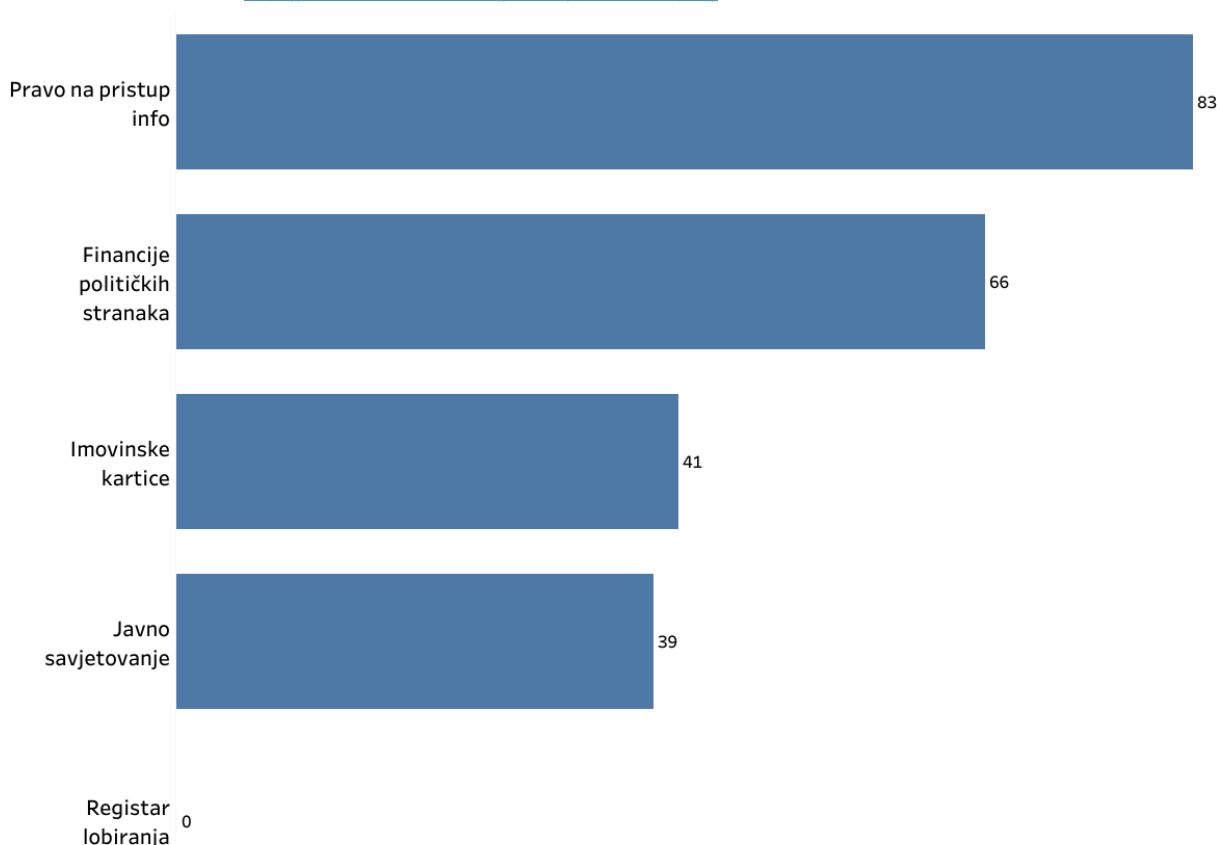
Za podatke o političkom integritetu, međutim, nema takvih garancija.

Pitanje političkog integriteta

Pitanje političkog integriteta najveća je tematska cjelina istraživanja Global Data Barometer 2021. i pokriva pet specifičnih područja: podatke o financiranju političkih stranaka, podatke imovinskih kartica, registar lobiranja, podatke javnog savjetovanja u donošenju odluka kao i podatke o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama.

Politički integritet u Hrvatskoj

Izvor: Global Data Barometer <https://globaldatabarometer.org/module/political-integrity/>



*Rezultati na skali od 0 do 100

Pravo na pristup informacijama najbolje je ocijenjeno i široko korišteno pravo temeljem kojega je moguće tražiti otvorene skupove podataka od tijela javne vlasti. Hrvatska je među boljim europskim zemljama i kada je riječ o financiranju političkih stranaka, od kako je 2019. počela objavljivati otvorene podatke na stranicama Državnog izbornog povjerenstva. Podaci su, međutim, dostupni za svake izbore i listu posebno, pa Gong u suradnji s građanskim hakerima Code for Croatia nakon svakih izbora preuzima ove [podatke i objavljuje ih zbirno u pretraživoj bazi podataka](#) kako bi javnost imala bolji pregled ukupnih donacija i troškova političkih kampanja. Dodatno, Državno izborno povjerenstvo, koje objavljuje OIB-e donatora, ne objavljuje OIB-e kandidata na izborima.

Također, na imovinskim karticama, jednako kao i u imeniku dužnosnika koji vodi Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, nedostaje OIB ili bilo kakav drugi jedinstveni identifikator dužnosnika, a koji bi omogućio

povezivanje ovih podataka s, primjerice, podacima o osnivačima i članovima uprava tvrtki iz sudskog registra, ili registra stvarnih vlasnika.

Podatke imovinskih kartica dužnosnika, i one o financiranju političkih stranaka, Global Data Barometer izdvojio je kao visokovrijedne skupove podataka koji se tiču političkog integriteta, uz preporuku kako bi oba ova skupa podataka trebala biti otvorena za preuzimanje u formatu koji omogućuje njihovu ponovnu upotrebu. Primjerice, analizu i povezivanje s drugim skupovima podataka kako bi se uočile nepravilnosti ili otkrile veze koje bi mogle ukazivati na politički utjecaj određenih kompanija ili osoba.

Hrvatska je među 50% zemalja koje objavljuju imovinske kartice dužnosnika, ali nije među 10% onih koje te podatke imaju otvorene za preuzimanje. Jednako tako, za podatke imovinskih kartica dužnosnika ne postoji registar slobodan za preuzimanje podataka. Oni su dostupni tek pretraživanjem po prezimenu, funkciji ili tijelu javne vlasti, a preuzimanje je moguće samo u PDF-u za svaki pojedini izvještaj. Spomenimo samo da više takvih dokumenata postoji za gotovo svakog dužnosnika. Nova verzija Zakona o sprječavanju sukoba interesa nije ispravila taj propust, ali je popis dužnosnika proširila na preko tisuću javnih funkcija u lokalnim jedinicama što podatke imovinskih kartica čini još manje preglednima, a provjeru točnosti podataka teško mogućom, osim kad je posrijedi konkretna prijava ili novinarsko istraživanje. Vrijednost ovih podataka dodatno je umanjena činjenicom da podaci imovinskih kartica ne sadrže jedinstveni identifikator za osobe dužnosnika.

Podaci mogu biti moćan alat za otkrivanje čiji interesi oblikuju način na koji se odluke donose i provode. Stoga se **najkritičnijim za politički integritet smatra nedostatak podataka o lobističkim aktivnostima** koji bi omogućili uvid u to koliki utjecaj različiti lobiji imaju na donositelje odluka.

Kontakti s trećim osobama (lobistima itd.) vrlo su neodređeno spomenuti u Kodeksu ponašanja državnih dužnosnika u tijelima izvršne vlasti koji je Vlada donijela na 117. sjednici u svibnju 2022. godine. Ovdje se napominje kako će o važnim sastancima s trećim osobama javnost biti obaviještena na mrežnim stranicama tijela u kojem dužnosnik obnaša dužnost odnosno putem društvenih mreža. Ovako neodređena obaveza objave podataka o sastancima s trećim osobama, daleko je od strukturiranog skupa podataka ili barem tabličnog formata u kojem bi se za svaki sastanak ispunjavale kolone s informacijom o datumu, trećoj osobi, temi sastanka i tko je bio prisutan. Takav registar mogao bi se onda objaviti na istom mjestu za sve dužnosnike kao registar lobiranja.

Zaključak

Brojne zemlje svrstane u visoko i srednje sposobne otvoriti pouzdane, točne i sveobuhvatne podatke javnog sektora, a među kojima je i Hrvatska, imaju razumno visok standard otvorenosti podataka kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Ipak, nalazi istraživanja Global Data Barometer ukazali su i na **ograničenja u političkom okruženju** gdje je neovisnim i organizacijama civilnog društva otežano razvijati i održavati aplikacije koje otvorene podatke koriste za opće društvenu korist.

Konkretno, potrebno je uložiti znatne resurse kako bi se podaci koje javni sektor nudi pripremili za unos u bilo koju bazu ili aplikaciju i isti postupak ponavljati kod svakog ažuriranja podataka. Cijenu toga moguće je pokriti samo kroz poslovni plan koji podrazumijeva naplatu pristupa.

Među ključnim problemima je i slaba interoperabilnost podataka javnog sektora, naročito onih koji se tiču političkog integriteta. Interoperabilnost podrazumijeva konzistentne identifikatore, poput osobnog

identifikacijskog broja (OIB), koji jedinstveno označavaju isti element u različitim bazama. Konkretno, kad se isto ime pojavi u imovinskoj kartici i u sudskom registru, OIB je oznaka prema kojoj se osoba može jedinstveno identificirati. Ipak, na imovinskim karticama, u imeniku dužnosnika, kao niti na listama kandidata na izborima ne postoji OIB kao jedinstveni identifikator osobe.

Istraživanje je prepoznalo kako bi zemlje srednje, ali i visoko-sposobne za upravljanje svojim podacima u društvenom interesu, trebale **usmjeriti napore k tome da osiguraju interoperabilnost podataka** kroz uvođenje općih standarda i jedinstvenih identifikatora koji bi omogućili povezivanje različitih skupova podataka i stvaranje dodane vrijednosti.

Hrvatskoj su nužna i **zakonska rješenja za specifična područja poput lobiranja**. Propisivanje obaveze prikupljanja podataka o lobističkim aktivnostima predstavlja prioritet za praćenje utjecaja koji lobisti mogu imati na donošenje pojedinih odluka. Čak i tamo gdje zakonski okvir postoji, postoji i prostor za unapređenje dostupnosti podataka i njihove upotrebljivosti da budu uspoređeni, osobito s podacima o osnivačima i stvarnim vlasnicima poslovnih subjekata. Ovi skupovi podataka potvrđeno imaju najveću vrijednost za krajnje korisnike, a u čak 20 zemalja iz istraživanja upravo su ovi skupovi podataka bili ključni za razotkrivanje korupcije i pranja novca.

Kada postoji **jasan i provediv zakonski okvir za prikupljanje i objavu podataka**, veća je vjerojatnost da će organizacije civilnog društva, ali i gospodarski subjekti, koristiti podatke za razvoj novih rješenja i inovacija, pokazalo je istraživanje. Također, kada je obaveza prikupljanja i objave podataka propisana zakonom, ona ima veći legitimitet i u većoj je mjeri izložena javnosti.

Predložene izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama u tom smislu predstavljaju tek 'flaster' koji ne jamči da će podaci Državne riznice, javne nabave ili registra stvarnih vlasnika imati otvoren i besplatan API pristup, niti interoperabilnost podataka.

Zakon će, jednom kad bude donesen, ipak definirati otvorene podatke i obavezu tijela javne vlasti, s izuzetkom državnih tvrtki, da odgovore na zahtjeve za omogućavanje API pristupa koji je Direktivom o otvorenim podacima propisan kao standard. Međutim, i tu Zakon donosi iznimke od obaveze ako bi objavljivanja informacija za ponovnu uporabu predstavljalo financijska ili tehnička ograničenja.

Dinamika otvaranja podataka na način koji bi osigurao njihovu visoku upotrebljivost za inovacije, aplikacije, istraživanja, pa i za analitičke podloge kod strateškog planiranja politika, u velikoj mjeri i dalje će tako ovisiti o potražnji – odnosno javnom interesu iskazanom za pojedine skupove podataka. Ovo predstavlja ograničenje u smislu nedostatka edukacije korisnika, sustavne podrške i poticanja korištenja podataka javnog sektora za rješenja koja bi unaprijedila život u zajednici. Prilikom objave podataka ili razvoja aplikacija, osim toga, tijela javne vlasti nemaju praksu savjetovanja s mogućim korisnicima zbog čega one često nisu niti korisnički orijentirane.

Zemlje koje prema rezultatima Global Data Barometra 2021. spadaju u kategoriju prosječnih odnosno srednje sposobnih osigurati podatke u skladu sa standardima upotrebljivosti, trebaju **snažno političko vodstvo koje bi pokazalo stvarnu volju** razviti učinkovitu strategiju otvaranja podataka. Takvu koja će omogućiti ne samo njihovu gospodarsku isplativost, nego će osigurati i **razvoj potrebnih vještina, institucija i sloboda** potrebnih kako bi se podaci koristili kao društveni resurs. Izostanak napora da se educiraju korisnici i službenici i da se osnaži institucije koje reguliraju slobodan pristup podacima da promoviraju njihovo korištenje u interesu

društva, predstavlja **rizik da će pristup javnim podacima biti ograničen i korišten za privatnu dobit** bez mogućnosti da ih većina građana i građanki ravnopravno koristi za vlastite interese, ili u općem interesu. Najveći potencijal u tom smislu, navodi istraživanje, pokazale su suradnje između tradicionalnih, na misiju i viziju usmjerenih organizacija civilnog društva i više tehnološki usmjerenih građanskih organizacija koje imaju znanja za razvoj modela u kojima bi se podaci mogli koristiti za rješavanje konkretnih društvenih izazova.

[Svi podaci istraživanja Global Data Barometer 2021. dostupni su online u otvorenom formatu i za slobodno korištenje.](#)