

Александар Ковачевић\*

Факултет политичких наука, Београд

---

## ОТВОРЕНИ ПОДАЦИ У ЈАВНОЈ УПРАВИ – СТУДИЈА СЛУЧАЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

---

### Сажетак

*Модерна јавна управа се заснива на концепту отворене управе, што укључује транспарентност, сарадњу и партиципацију. Оснивачи Уједињених нација подржавају овај концепт кроз декларацију о отвореној управи. Резултат њиховог напора је Партнерство за отворену управу, у које се придружују државе, локалне самоуправе и невладине организације. Кључни аспект отворене управе су отворени подаци који представљају јавно добро које је доступно свима без ограничења ауторских права и других контрола. Подаци требају бити комплетни, примарни, благовремени, приступачни, машински читљиви, недискриминаторни и без власничких права и лиценци. Република Србија се прикључила Партнерству за отворену управу 2012. године, а кроз четврти акциони план се фокусира на дигитализацију и већу партиципацију грађана у процесу одлучивања. Отварање података је стратешки приоритет наше државе, како сугеришу различити документи јавних политика. Циљ овог рада је да прикаже тренутну ситуацију у нашој земљи, а основна хипотеза гласи: отворени подаци у јавној управи подижу транспарентност и квалитет рада јавне*

---

\* Имејл адреса: [aleksandar.kovacevic@fpn.bg.ac.rs](mailto:aleksandar.kovacevic@fpn.bg.ac.rs)

*управе. Отуда и кључно истраживачко питање гласи: који су домети отварања података у јавној управи у Републици Србији? У овом раду се анализира концепт отворене управе и отворених података, са фокусом на стање у нашој земљи. Анализирају се различити пројекти и истражује употреба отворених података у имплементацији концепта паметних градова. У закључним разматрањима се истиче значај отварања података у јавној управи, али такође и истичу ограничења у овом процесу са којима се сусреће наше земља, а који се пак огледају у спорој имплементацији овог концепта.*

**Кључне речи:** *отворена управа, Партнерство за отворену управу, отворени подаци, јавна управа, паметни градови*

---

## УВОД

Модерна јавна управа се заснива на реформи јавне управе кроз увођење принципа транспарентности, сарадње и партиципације. Напори ентузијаста из области јавне управе уз подршку земаља чланица Уједињених нација су довели до стварања Партнерства за отворену управу 2011. године коме се придружују различити нивои власти, али и организације из невладиног сектора. Подизању транспарентности јавне управе претходи нужно отварање података који су у поседу органа јавне управе. Ови подаци представљају јавно добро и као такви морају бити доступни свима без икаквих ограничења. Наша држава се придружују Партнерству за отворену управу још 2012. године крећући се тако у корак са осталим државама у развијању отворене управе. Отварање података се поставља као стратешки циљ што ову тему чини релевантном, посебно у периоду када је потребно измерити постигнућа наше државе у овом пољу. Стога, овај рад полази од истраживачког питања: који су домети отварања података у јавној управи у Републици Србији? У раду ће се анализирати концепт отворене управе и отворених података са фокусом на тренутно стање у Републици Србији. У анализу се укључују различити пројекти и истражује употреба отворених података у имплементацији концепта паметних градова. У раду се

настоји истакнути велики значај отварања података у јавној управи, али се истичу и ограничења са којима се сусреће наша земља у имплементацији овог концепта.

## КОНЦЕПТ ОТВОРЕНЕ УПРАВЕ И ОТВОРЕНИХ ПОДАТАКА

Развојем информационо–комуникационих технологија отворила се могућност веће транспарентности у деловању органа јавних власти. Стога, концепт отворене управе је постао популаран широм света како код политичара тако и код креатора јавних политика у последње две деценије. Ипак, корене овог концепта је потребно потражити у уговорима о Европској унији. Професорке европског и управног права Дедри Куртин и Џоана Мендес говоре о променама у Европској унији којима су допринели различити егзогени догађаји. Први такав догађај је било одбијање Уговора из Маастрихта од стране грађана Данске на референдуму. Приликом поновљеног гласања, Комисија и Савет су инсистирали на важности Декларације бр. 17 која се односи на транспарентност у процесу одлучивања чиме се јача поверење у администрацију. Други догађај је била оставка Сантерове комисије због недостатка транспарентности и отворености у раду које је идентификовао Комитет независних експерата у свом извештају у марту 1999. године. Трећи и можда најзначајнији догађај је усвајање Лисабонског уговора у коме се по први пут повезују отвореност, транспарентност и партиципација са демократијом у оквиру демократских принципа. Сваки грађани има право да учествује у демократског животу уније, а одлуке које се доносе морају бити отвореније и што ближе грађанима, док су одређене обавезе у погледу остваривања ових принципа додељене институцијама (Curtin and Mendes 2011, 102–103). По доласку на место председника САД, Барак Обама је 21. јануара 2009. године је донео Меморандум о транспарентној и отвореној управи који се заснива на поменута три принципа. Транспарентност је за Обаму значила одговорност и пружање информација грађанима. Његова администрација је настојала да обезбеди приступ информацијама као јавном добру уз употребу модерних технологија. Обама је настојао укључити грађане у креирање јавних политика и омогућити им сарадњу са владом и другим институцијама. Захтевао је повратне информације од грађана како би подигао транспарентност, партиципацију и сарадњу на свим нивоима власти и са различитим секторима (Obama 2009).

У академској литератури се води расправа о концепту отворене управе. Због постојања две различите димензије отворености које се називају транспарентност и партиципација,<sup>1</sup> аутори ипак не долазе до јединствене дефиниције концепта отворене управе.<sup>2</sup> Потребно је извршити повезивање концепта транспарентности и отворености, тако да отвореност управе подразумева „степен у којем грађани могу да прате и утичу на владине процесе кроз приступ владиним информацијама и приступ аренама за доношење одлука” (Meijer et al. 2012, 13). Појмови транспарентности и партиципације се налазе у три типа односа. Први тип се назива синергијски однос који подразумева да транспарентност осигурава да јавност добије приступ информацијама о влади, а партиципација омогућује јавности приступ истој влади. За постизање ефективне партиципације је потребно обезбедити минимум транспарентности. Други тип односа се назива комплементарни однос чија је основна идеја да се активно грађанство може некада остварити кроз транспарентност, а под другим условима кроз партиципацију. Партиципација је у овом случају важна приликом покретања циклуса јавних политика, док је транспарентност значајна у фази имплементације. Трећи тип односа, који подразумева степен отворености у смислу размене аргумената који је ограничен транспарентношћу, се назива подривајући однос. Овде долази до негативног међусобног утицаја транспарентности и партиципације.<sup>3</sup> Иако ови типови односа могу помоћи у развоју концепта отворене управе, синергијски однос се чини ипак као најрелевантнији јер подразумева позитиван међусобни утицај транспарентности и партиципације (Meijer et al. 2012, 14–15).

Могуће је направити разлику између позитивних и негативних ефеката отворене управе који се посматрају са економског, политичког и правног аспекта. За почетак ћемо представити позитивне ефекте. Отвореност управе из угла економије није ништа друго него предуслов за оптимална тржишта, док је из угла политике предуслов за партиципацију грађана и заинтересованих актера.

<sup>1</sup> Куртин и Мендесова означавају транспарентност као визију, док партиципацију називају гласом (Curtin and Mendes 2011).

<sup>2</sup> Поједини аутори транспарентност владе изједначавају са отвореном управом (Piotrowski 2007, 10). Други пак отвореност означавају као карактеристику организације, док транспарентност захтева спољашње рецепторе способне за обраду информација (Heald 2006, 26).

<sup>3</sup> Учесници можда неће отворено износити своје ставове због бојазни од негативних реакција од стране аутсајдера. Тиме се нарушава склад између транспарентности и партиципације, које морају бити у комплементарном односу приликом свих фаза циклуса јавних политика (Meijer et al. 2012, 25).

Отвореност управе са правног аспекта није ништа друго него предуслов за законитост рада управе и владавину права. Она може да буде подстицај за интегритет и предуслов за смањивање корупције или предуслов за поверење због постојања директне везе између отворености и поверења (Meijer et al. 2012, 21–22). Наравно, могуће је говорити и о негативних ефектима отворене управе. Са економског аспекта, потпуне информације могу ометати рационално понашање. Аутори истичу да је креаторима политика потребна извесна доза краткорочне интимности и тајности у процесу одлучивању, док отвореност ово може нарушити. Ово се често представља кроз проблем конфликта у приоритетима и интересима између принципала и агента и објашњава се на основу игре између принципала и агента. Са политичког аспекта, претерано учешће јавности може ометати процес креирања јавних политика. Аутори ово објашњавају на примеру националне безбедности која би могла бити нарушена услед превелике отворености. Пуна транспарентност са становишта права може нарушити приватност како појединаца, тако и организација чиме се угрожавају њихови витални или комерцијални интереси (23). Транспарентност у управљању и широка партиципација грађана у креирању јавних политика треба да представљају *modus operandi* модерне управе, те се не можемо сложити са наведеним негативних аспектама. Ипак, сматрамо да је потребно извршити њихову продубљену анализу како би процес отварања управе постао ефикаснији и ефектнији. Аутори напоследку истичу да отвореност управе није само пуко креирање портала на који се постављају документа. Она мора да буде дизајнирана како би задовољила следећих пет критеријума: (1) остваривање синергијске или комплементарне везе између транспарентности и партиципације; (2) приступ разноликој популацији; (3) остваривање директних и индиректних ефеката; (4) признавање разноликости у жељама и (5) константно учење о жељеним и нежељеним ефектима (25).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Први критеријум истиче искључивање подривајућег односа и остварење синергијске и комплементарне везе између транспарентности и партиципације. Други критеријум подразумева анализу капацитета и потреба корисника чиме се подстиче активно грађанство у разноликој популацији. Трећи критеријум подразумева признавање значаја директних и индиректних ефеката отворености чак и ситуацијама када нико не користи бенефите транспарентности и партиципације. Приступ информацијама и потенцијално учешће у грађана процесу одлучивања може имати велики утицај на владине процесе. Четврти критеријум се односи на различите приступе отворености. Док се правници са фокусирају на суштинске елементе отворености, остали друштвени теоретичари се баве функционалним елементима отворености. Суштински приступ може довести до игнорисања ефеката

Концепт отворене управе је водио стварању Партнерства за отворену управу 2011. године, које је формирано од стране влада и организација цивилног друштва које трагају за новим начинима заједничког рада у суочавању са тешким изазовима. Идеја је била подржати сарадњу између влада, цивилног друштва и грађана, постизањем боље поделе иновација на глобалном нивоу. Модерна управа треба да служи целокупном друштву, а не само најмоћнијима. Партнерство за отворену управу је у првој деценији свог постојања окупило преко 200 влада, преко хиљаду организација цивилног друштва и других актера. Укључивање цивилног друштва у акционе планове је довело практичних промена у владиним праксама, што је допринело бољим резултатима за грађане (Open Government Partnership [OGP] 2023, 4). Приступ Партнерству за отворену управу је отворен за националне владе и локалне самоуправе уз обавезно прихватање начела из Декларације Партнерства за отворену управу. Та начела су: (1) повећање доступности података о активностима органа јавне власти; (2) подршка учешћу грађана; (3) примена највиших стандарда професионалног интегритета и (4) повећање приступа новим технологијама у сврху отворености и одговорности<sup>5</sup> (Open Government Partnership [OGP] 2011).

Један од кључних елемената отворене управе су отворени подаци. Отворени подаци подразумевају идеју да јавне податке треба проактивно и бесплатно објављивати за кориснике у лако доступним форматима за дељење (машински читљивим форматима) и анализу уз обавезно предузимање мера заштите личних и поверљивих информација. Сматра се да ће проактивно објављивање података подстаћи економски раст кроз развој нових апликација заснованих на технологији, информационим услугама и побољшаних облика анализе и процеса одлучивања (Jethani and Leorke 2021, 18). Отворени

---

отворености, док функционални приступ може игнорисати суштинско резонувања отворености, те треба инсистирати на мултидисциплинарном приступу. Последњи критеријум се односи на признавање постојање жељених и нежељених ефеката отворене управе. Владе треба константно да уче о овим ефектима како би оптимизовале дизајн отворене управе (Meijer et al. 2012, 25–26).

<sup>5</sup> Документ истиче обавезу органа јавних власти за подстицање приступа информацијама о својим активностима и право грађана на информације. Наглашен је значај учешћа грађана у креирању јавних политика и одлучивању. Одговорно управљање захтева високе етичке стандарде, антикорупцијске политике и механизме, транспарентност у управљању јавним финансијама и јавним набавкама и јачање владавине права. Истиче се употреба информационо – комуникационих технологија ради креирања безбедних платформи за пружање електронских услуга и размену информација (OGP 2011).

подаци се заснивају на осам оригиналних принципа које је креирала радна група предвођена Карлом Маламудом у децембру 2007. године у Себастиополу у Калифорнији. Подаци треба да буду: (1) потпуни; (2) примарни; (3) благовремени; (4) доступни; (5) машински читљиви; док приступ треба да буде (6) недискриминаторни; (7) невласнички и (8) без лиценце (Open Government Data [OGD] 2007).

Графикон 1 : Шест принципа отворених података према Повељи о отворених подацима



Извор: Open Data Charter [ODC] 2015.

Напорима и сарадњом преко 170 националних влада и организација усаглашена је Повеља о отвореним подацима која промовише прикупљање, дељење и коришћење добро управљаних података као одговор на изазове као што су корупција, климатске акције, родна питања, вештачка интелигенција и права на податке Ова повеља се заснива на шест принципа који су приказани на Графикону 1. Након истицања принципа отворених података потребно је навести и бенефите, али и препреке код отворених података. Бенефити се могу сврстати у три категорије: (1) политичке и друштвене, који укључују већу транспарентност, демократичност, партиципацију, поверење, задовољство, једнак приступ подацима, нове услуге за грађане и побољшање процеса одлучивања; (2) економске, са фокусом на раст, конкурентност, иновације и развој нових производа и услуга; и (3) оперативне – техничке, који укључују поновну употребу података, оптимизацију административних процеса, унапређење јавних политика, лакши приступ подацима, откривање,

одрживост и способност спајања и повезивања јавних и приватних податка (Janssen et al. 2012, 261). Са друге стране, препреке могу најчешће бити институционалне природе, мада можемо говорити и о сложености задатака, употреби и учешћу, правним препрекама и квалитету информација (Janssen et al. 2012, 262).

Досадашњи развој јавне управе као научне дисциплине се може поделити на две велике целине: јавну управу и нову јавну управу. Настанак јавне управе се везује за крај 19-ог и почетак 20-ог века, те овај облик јавне управе можемо назвати традиционалном. Током 20-ог века, она пролази кроз четири фазе и то: (1) фаза дихотомије, (2) фаза десетогодишњег даљег развоја науке и доминација тзв. POSDCORB (планирање, организовање, кадрирање, вођење, координирање, извештавање и буџетирање) концепта; (3) фаза оспоравања од стране бихевиориста и (4) фаза кризе идентитета односно испреплетаности управе и политике. Последња пета фаза, која отпочиње од почетка 70-их година прошлог века, назива се нова јавна управа и њу одликује усмереност на динамику управе, интердисциплинарни приступ, концепт јавних политика и појава нових трендова (нпр. компаративна и развојна јавна управа) (Станчетић 2015, 84–85). Професор Стивен Осборн (енгл. *Stephen P. Osborne*) у уводним разматрањима о концепту новог јавног управљања истиче да се у досадашњем развоју јавне управе могу разликовати три модела и то: (1) јавна управа (енгл. *Public Administration*)<sup>6</sup>; (2) нови јавни менаџмент (енгл. *New Public Management*)<sup>7</sup> и (3) ново јавно управљање (енгл. *New Public Governance*)<sup>8</sup> (Osborne 2006). Потреба за подизањем транспарентности, партиципације и отворености управе према грађанима је међутим довело настанка четвртог модела јавне управе који се назива отворена управа (енгл. *Open Governance*). Концепт отворене управе се посматра одвојено од новог јавног управљања, јер оно не признаје појавни односно искачући карактер нове сарадње нити показује разумевање масовне индивидуализоване сарадње.

<sup>6</sup> Он овим изразом обједињује комплетни развој јавне управе до појаве новог менаџмента управљања. видети: (Osborne 2006, 378)

<sup>7</sup> Пре настанка последња два модела јавне управе, поједини аутори истичу постајање пет основних стратегијских праваца реформе и то: правно-легалистичке, експериментално-пројективне, компензативно-партиципативне, организационо-процесне и стратегије новог система јавног управљања (Кавран 2002, 14–20 цитирано у: Миленковић 2013, 300).

<sup>8</sup> Ново јавно управљање је базирано на социологији организације и теорији мреже, захтева плурални приступ држави. Она је усмерена на међуорганизационо управљање, пружање услуга и исходе, поверење и релационе уговоре. Основна вредност је неокорпоративизам (Osborne 2006, 383).



Последњу фазу у реформи јавне управе карактерише пет кључних елемената: (1) радикална отвореност, (2) усредсређеност на грађане; (3) повезана интелигенција; (4) дигитални алтруизам и (5) онлајн промишљање асинхроне и деперсонализоване гомиле (Мејџер et al. 2019, 2; 5). Она се заснива на теорији сложености, умреженом индивидуализму и захтева отворену природу државе. Усмерена је ка мрежи појединаца и истиче масовну тимску производњу информација, док као механизам алокације ресурса користи платформу. Систем пружања услуга одликује радикална отвореност, а основна вредност је сарадња око заједничких вредности (8). Отворена управа и отворени подаци су послужили за креирање интернет портала отворене управе и отворених података који не представљају сами по себи циљ. Иако поједини аутори ове портале називају срцем отворене управе, сложићемо се становиштем да је поред ових портала неопходна и интеракција између управе и грађана (11). Ради бољег разумевања отворених података у наставку текста ћемо обрадити законски оквир отворених података на европском и националном нивоу са посебним акцентом на Републику Србију.

## **ПРАВНИ ОКВИР ОТВОРЕНИХ ПОДАТАКА – НИВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И НАЦИОНАЛНИ НИВО**

Отварање управе и отварање података који су у поседу органа јавних власти је већ дуги низ година стратешки циљ Европске уније. У овом контексту је потребно споменути два кључна докумената као што су Директива 2003/98/ЕС о поновној употреби информација из јавног сектора и амандмани (2013/37/EU) на поменуту директиву и Директива 2019/1024/EU о отвореним подацима и поновној употреби информација из јавног сектора. Прва Директива представља пионирски подухват који је за циљ имао подизање транспарентности администрације у Бриселу. Њоме су дефинисани кључни појмови као што су поновна употреба докумената која су у поседу органа јавног сектора од стране физичких и правних лица за комерцијалне и некомерцијалне намене која је другачија од почетне намене ових докумената (Directive 2003/98, Art. 2). Ова директива је имала скроман циљ јер је допуштала приступ и поновну употребу докумената само у случају када је тај приступ већ био дозвољен националним законодавствима. Овај приступ је омогућен на основу унапред дефинисаних услова који са данашњег гледишта

не испуњавају критеријум отворености (видети: Directive 2003/98, Art. 3). Амандманима из 2013. је промењен смисао прописа увођењем нових елемената попут машинског читљивог формата, отвореног облика и формално отвореног стандарда<sup>9</sup> (Directive 2013/37, Art. 1). Њима је предвиђена и промена општег начела чиме је уведена обавеза достављања података за поновну употребу за комерцијалне и некомерцијалне сврхе. Доступни формат података према измењеној директиви би требао да буде у отвореном и машински читљивом облику заједно са метаподацима, док сам формат и метаподаци треба да буду у складу са формалним отвореним стандардом када је год то могуће (Directive 2013/37, Art. 1).

Директива из 2003. године и амандмани на директиву из 2013. године представљају добру полазну основу за прелазак на концепт отворене управе и отворених података у Европској унији. Промене до којих је у међувремену дошло захтевале су суштинску промену директиве чиме би се њена основна урушила. Стога се посегло за доношењем нове Директиве којом су отворени подаци на јасан начин уведени у правни оквир ЕУ. Према новој директиви, отворени подаци су они подаци који су доступни у отвореним облицима које било ко и за било коју намену може слободно употребити, поновно употреби и делити (Directive 2019/1024). На самом почетку Директиве се јасно наводи да се под отвореним подацима подразумевају: документа у поседу јавног сектора, постојећа документа у поседу јавних предузећа и истраживачки подаци (Directive 2019/1024, Art. 1). Директива и даље инсистира на отварању података у машински читљивом облику заједно са метаподацима, али и уводи начело интегрисане и подразумеване отворености (енгл. *Open by design and by default*) којим се подстиче јавни сектор и јавна предузећа да производе и стављају на располагање документе који су обухваћени овом Директивом. Приликом отварања података инсистира се на употреби програмског интерфејса апликације (енгл. *Application Programming Interface*<sup>10</sup>) (Directive 2019/1024, Art. 1).

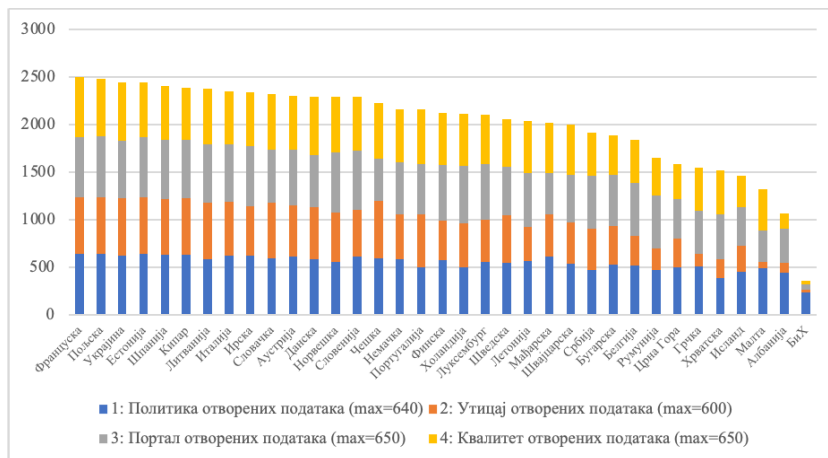
<sup>9</sup> Машински читљив облик је добро структурирана датотека, лако идентификована и препознатљива за програме. Отворени облик је независан од платформе и јавно доступан, док формални отворени стандард представља стандард усвојен у писаном облику којим се детаљно дефинишу захтеви за софтверску интероперабилност (Directive 2013/37, Art. 1).

<sup>10</sup> АПИ омогућава аутоматско преузимање или ажурирање података, аутоматизујући комуникацију између организација и корисника за ефикасно управљање подацима (Кривокапић и др. 2021, 55).

Чланице Европске уније регулишу ову област у складу са поменутиим директивама. То се јасно види и на примеру чланица ЕУ из нашег региона које пак бирају између два правца реформи: (1) измене прописа о слободном приступу информацијама (Словенија, Хрватска и Бугарска) и (2) усвајањем посебних закона којим се регулише ова материја (Румунија и Мађарска). Северна Македонија је још 2014. године усвојила закон о коришћењу података из јавног сектора, док је Црна Гора 2017. године променила постојеће законодавство како би га ускладила са Директивом ЕУ (Кривокапић и др. 2021, 63). Иако се државе одлучују да отворе податке, потребно је ипак размотрити зрелост отворених података која се одређује на основу четири димензије: политика, утицај, портал и квалитет отворених података. У оквиру прве димензије се разликују три индикатора: политички оквир, управљање отворених подацима и имплементација отворених података. У оквиру друге димензије се такође издвајају три индикатора: стратешка рационалност, мерење поновне употребе, створени утицај. У оквиру треће димензије разликују се: карактеристике портала, употреба портала, снабдевање портала подацима и одрживост портала. У оквиру последње димензије се разликује: оптицај и потпуност метаподатака, надгледање и мерење, профил апликације речника каталога података (DCAT – AP) и квалитет имплементације и повезани подаци (Page et al. 2023, 17–18). Истраживање показује да је политичка димензија остаје најзрелија, док димензија портала остаје на другом месту са најмањим побољшањем. Димензија квалитет показује значајно убрзано побољшање, док је димензија утицаја остаје на последњем месту уз минимална побољшања (7–8).

У овај извештај су укључене државе чланице ЕУ, ЕФТА и пет држава које су кандидати за чланство у ЕУ (Црна Гора, Србија, Албанија, Украјина и Босна и Херцеговина). Црна Гора, Србија и Албанија показују напредак у односу на претходну годину, а посебно се истиче Црна Гора која је у овом периоду донела Акциони план за имплементацију иницијативе за Партнерство за отворену управу за 2023–2024. годину, отпочела са формирањем Савета за управљање отвореним подацима, али и отпочела пројекат Дигиталне академије. Босна и Херцеговина показује значајан пад, док се у случају Украјине ради о благом паду (Page et al. 2023, 23–24).

Графикон 2 : Зрелост отворених података



Извор: European data [ED] 2023.

У наставку рада представићемо стање отворене управе и отворених података у Републици Србији.

## ПАРТНЕРСТВО ЗА ОТворенУ УПРАВУ И ОТворЕНИ ПОДАЦИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Попут земаља региона и ЕУ и Србија постепено подстиче транспарентност управе и учешће грађана у процесу доношења одлука. Концепт отворене управе је скоро необрађен у домаћој политиколошкој литератури, што овом раду даје посебан значај<sup>11</sup>. Стога, у циљу разумевања реформе јавне управе у нашој земљи користиће се релевантна страна литература, али и различити извештаји, стратешки документи и прописи. Наша држава је још 2012. године приступила Партнерству за отворену управу и од тада развила пет акционих планова. Последњи акциони план који важи за период од 2023. до 2027. године је усвојен на Влади крајем 2023. године. Њиме Република Србија признаје значај учешћа у Партнерству и истиче остварени напредак и конкретне резултате који су постигнути у претходном периоду као што су унапређење законског оквира у појединим областима попут учешћа јавности у доношењу одлука, финансирање организација цивилног друштва из буџета и слободног приступа информацијама

<sup>11</sup> Колеге са Института за јавну управу из Хрватске помињу овај концепт реформе јавне управе, али је пре свега обрађују са правног аспекта. Видети: Koprčić et al. 2017.

од јавног значаја, али и дигитализација јавних услуга и отворени подаци. У протеклом периоду су креирани Портал отворених података, Портал е–Консултације и Портал Регистра административних података<sup>12</sup> (Акциони план за Партнерство за отворену управу, 2023). Кроз пети акциони план наша држава је пред себе поставила десет изузетно амбициозних циљева и то: (1) електронска народна иницијатива; (2) квалитетније учешће грађана у изради прописа и докумената јавних политика; (3) унапређење транспарентности праћења поднетих иницијатива од стране грађана и привреде; (4) транспарентно трошење буџета кроз унапређење јавних конкурса за доделу средства организацијама цивилног друштва; (5) развијање проактивне управе; (6) унапређење транспарентности рада Владе; (7) отворена управа за квалитетнији живот особа са инвалидитетом; (8) отворени зелени подаци; (9) формирање јединственог информационог система за праћење пројектног суфинансирања у области јавног информисања и (10) јавне услуге по мери грађана (идети: Акциони план за Партнерство за отворену управу, 2023). Овај акциони план се надовезује на Стратегију реформе јавне управе чије је основно начело управа по мери свих нас које постоји од 2015. године и која представља померање фокуса од управе као регулатора ка управи као сервису грађана и других крајњих корисника (Стратегија реформе јавне управе 2022, део II).

Приступање Партнерству за отворену управу и усвајањем различитих стратешких докумената и акционих планова, отпочео је процес отварања података у нашој земљи. Радна група за отворене податке формирана је 2016. године, а кључни резултат рада њеног рада је развијање Портала за отворене податке крајем 2017. године. Законом о електронској управи из 2018. године је уведена обавеза достављања отворених података. Овај закон даје дефиницију отворених података као података који су, заједно са метаподацима, доступни за поновну употребу у машински читљивом и отвореном облику (Закон о електронској управи 2018, чл. 4). Чланом 27. истог закона су прописана су основна обележја Портала отворених података чије начин рада, организационе и техничке стандарде ближе уређује Влада својом уредбом. Уредбом су прописани технички стандарди (формат објављивања који мора да буде у складу са Листом стандарда интероперабилности [видети: Канцеларија за

<sup>12</sup> Не треба заборавити поменути и низ других портала попут портала е–Управа, е–Катастар, Централни регистар обједињене процедуре, е–Наука и др.

информационе технологије и електронску управу [ИТЕ] 2018]), а органи који користе друге платформе за отварање података дужни су да за повезивање са Порталом користе АПИ, односно програм који користи ReST (енгл. *Representational state transfer*) сервисе (Уредба о начину рада Портала отворених података, 2018). У процесу отварања података можемо говорити о три модела: (1) мануелно отварање; (2) аутоматизација извоза података и (3) аутоматизација дистрибуције података употребом АПИ-ја. У случају првог модела ради се о потпуном одсуству аутоматизације и објављивање података од стране лица задуженог у органу управе. Други модел подразумева аутоматизацију извоза података кроз повезивање базе података и веб презентације институције. Трећи модел је најнапреднији и подразумева аутоматизацију дистрибуције података што је захтевније, али технички корисније решење. Препоручује се да се платформа подигне на посебан поддомен институције (Кривокапић и др. 2021, 53–54).

Раније смо истакли да се подаци могу отворати на захтев за поновну употребу или се ради о подразумеваној отворености. Подразумевана отвореност није ништа друго него проактивно отварање података. У нашем случају, она је регулисана Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја [ЗСПЈЗ] (2021, члан 1). који истиче да обавезу органа јавних власти да учине јавности доступним све информације о свом раду које се сматрају информацијама од јавног значаја.<sup>13</sup> У наставку рада представићемо примере позитивне праксе у отварању података у Србији, али и утврђене недостатке који су уочени у овој анализи.

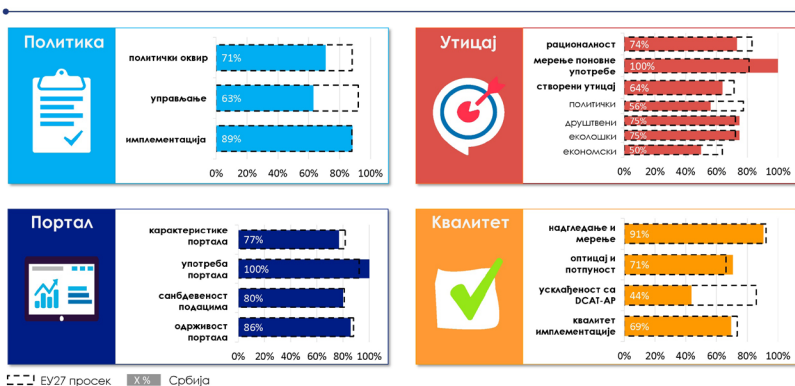
## **Позитивна праска у отварању података у Републици Србији и ограничења у процесу отварања података**

Република Србија је у претходној деценији заиста учинила доста у процесу отварања података. Међутим, као и сваки процес реформе и овај процес је захтевао изузетно залагање појединаца и ентузијаста из органа управе који су омогућили да се резултати виде већ у првим годинама након отпочињања процеса. Свакако најзначајнији резултат је Портал отворених података који данас има 2412 сетова података у 8 области (јавне финансије, мобилност, образовање, енергетика, управа,

<sup>13</sup> Информацијом од јавног значаја су оне информације којима располаже орган јавне власти, настале у раду или у вези са радом овог органа, које су садржане у документима (ЗСПЈЗ 2021, члан 2).

здравље, животна средина и циљеви одрживог развоја) и 42 примера употребе (Канцеларија за информационе технологије и електронску управу [ИТЕ] 2024а). Поред националног портала отворених података, потребно је споменути засебне portale отворених података као што су портали Агенције за заштиту животне средине, Министарства просвете, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Републичког завода за статистику, Републичког геодетског завода и Града Крагујеваца који су доступни на интернету. На основу свих карактеристика можемо закључити да наша држава има добре предуслове за проактивно и аутоматско отварање података уз коришћење свих бенефита које пружа употреба дигиталних алата. Републички завод за статистику (РЗС 2024) прикупља и обрађује велику количину података које проактивно објављује на свом порталу. Подаци су ажурни и доступни у машински читљивом облику и спремни за даљу употребу и анализу уз обавезу навођења РЗС-а као извора података. Пример добре праксе је Портал отворених података Министарства просвете где постоје различити скупови података који могу да послуже као основ за добру анализу стања образовања у нашој држави на свим нивоима. Подаци су ажурни и доступни у машински читљивом облику. Након навођења примера добре праксе потребно је обрадити зрелост отворених података. Србија показује напредак у односу на претходне године што се може видети на основу појединачни категорија где је негде чак и изнад просека у ЕУ. У укупном скору по димензијама Србија остаје испод просека у ЕУ, изузев у димензији портала где је изједначена са просеком у ЕУ.

Графикон 3 Зрелост података у Србији у поређењу са ЕУ



Извор: ED 2023.

Након истакнутих позитивних аспеката, потребно је истаћи и ограничења у процесу отварања података. Када говоримо о ограничењима у поступку отварања података овде пре свега мислимо на неажурност база података што ограничава квалитет података, недовољно отварање података од стране појединих органа јавне власти и самим тим изостанак политичке воље за проактивно отварање података. Уколико погледамо национални портал можемо закључити да су базе података често неажурне што се одражава на квалитет података. Неажурност је често последица недостатка професионалног особља у органима јавних власти који би се бавили овим послом. Као лош пример у отварању података послужиће нам град Београд. Град Београд је отворио свега 12 скупова података из области јавног градског превоза. На први поглед јасно можемо уочити да су подаци неажурни и стари скоро три пуне године (видети: Канцеларија за информационе технологије и електронску управу [ИТЕ] 2024а) дакле готово неупотребљиви. Претходне године је дошло до потпуне промене наплате јавног превоза у Београду, а нове цене карата нису приказане у отвореном формату. Наша престоница настоји да у наредном периоду у потпуности имплементира концепт паметних градова. Како је један од основних постулата паметних градова паметна мобилност, за очекивати је да град Београд у складу са Планом одрживе урбане мобилности из 2020. године отвори податке. Дакле, уколико градови желе да подстакну паметну урбану мобилност, они морају усвојити и имплементирати клаузулу 19. ИСО 37.120/2018 (видети: World Council of City Data [WCD]. 2018). У складу са стратегијом отворених података паметни градови треба да отворе податке који су јасно дефинисани овим индикаторима. На примеру четири града из Јужне Америке, аутори покушавају да објасне усклађеност отворених података са горе наведеним индикаторима и показују да Буенос Ајрес и Рио де Жанеиро имају барем по један скуп података који испуњава наведени индикатор, док је у случају Монтевидеа и Сао Паула истраживање показало непотпуну или делимичну усклађеност са појединим индикаторима подршке и профила. Упркос непотпуној усклађености, Монтевидео има најбољи укупни скор што га чини градом са највећим степеном отворености података и квалитетом отворених података (Matheus and Vaz 2023). Прегледом скупова података на националном порталу, можемо утврдити да Град Београд није отворио ове податке. Ипак неке од података са наведених индикатора као што су број приватних возила у поседу на 1000 становника са проценом тренда, просечно



трајање путовања по главним видовима превоза, расподелу путовања по различитим видовима превоза, обим превезених путника по дану у систему јавног градског превоза могуће је пронаћи у студији Транспортне потребе и карактеристике путника и путовања, док друге податке попут броја планираних и изграђених бициклических стаза можемо пронаћи у Генералном урбанистичком плану Града Београда (видети: Центар за планирање урбаног развоја [ЦЕП] 2015; Генерални урбанистички план града Београда [ГУПБГ] 2016).

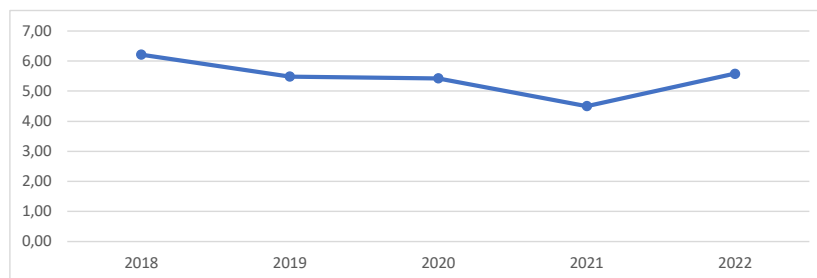
Табела 1: Градски ниво усклађености са отвореним подацима према ISO 37.120/2018 индикаторима

| ISO 37.120/2018 индикатори  |   | Буенос Ајрес |      | Монтевидео |      | Рио де Жанеиро |      | Сао Паоло |      |
|-----------------------------|---|--------------|------|------------|------|----------------|------|-----------|------|
|                             |   | П/НП         | Скор | П/НП       | Скор | П/НП           | Скор | П/НП      | Скор |
| Клубови                     | Број км јавног превоза на 100.000 становника  | П            | 0,20 | П          | 0,40 | П              | 0,45 | П         | 0,09 |
|                             | Годишњи број путовања јавним превозом по глави становника   | П            | 0,16 | П          | 0,24 | П              | 0,15 | П         | 0,29 |
| Подришца                    | Удео путника који путују на посао на алтернативан начин приватним возилима  | П            | 0,14 | П          | 0,16 | П              | 0,18 | П         | 0,36 |
|                             | Број км бициклических стаза и трака на 100.000 становника   | П            | 0,09 | НП         | 0,00 | П              | 0,08 | П         | 0,04 |
|                             | Укупан број саобраћајних незгода са смртним исходом   | П            | 0,03 | НП         | 0,00 | П              | 0,04 | НП        | 0,00 |
|                             | Удео становништва које живи у кругу од 0,5 км од јавног превоза који је доступан најмање сваких 20 минута током шпица | П            | 0,03 | П          | 0,13 | П              | 0,04 | П         | 0,01 |
|                             | Просечно време путовања   | П            | 0,13 | П          | 0,42 | П              | 0,13 | П         | 0,34 |
| Профил                      | Број приватних возила по глави становника   | П            | 0,16 | П          | 0,23 | П              | 0,04 | НП        | 0,00 |
|                             | Број моторизованих двоточкаша по глави становника   | П            | 0,14 | П          | 0,23 | П              | 0,04 | НП        | 0,00 |
| Просек по посматраном граду |   | 0,12         |      | 0,20       |      | 0,13           |      | 0,13      |      |

\*П=поседује; НП= не поседује.

Извор: Matheus and Vaz 2023

Графикон 4: Број саобраћајних незгода са смртним исходом на 100.000 становника на територији града Београда



Извор: Обрада аутора

Табела 2: Подаци о броју саобраћајних незгода на територији града Београда

|   | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Процењен број становника  | 1690193 | 1694056 | 1694480 | 1688667 | 1684259 |
| Укупан број саобраћајних незгода са смртним исходом               | 105     | 93      | 92      | 76      | 94      |
| Број саобраћајних незгода са смртним исходом на 100000 становника | 6.21    | 5.49    | 5.43    | 4.50    | 5.58    |

Извор: Обрада аутора

Истраживачима је потребан велики труд како би дошли до ових података који би требали да буду доступни у отвореном и машински читљивом облику. За потребе овог рада биће представљен укупан број саобраћајних незгода са смртних исходом. За ову на први поглед лагану рачунску операцију користићемо податке Републичког завода за статистику о просечном броју становника града Београда који су доступни на Порталу отворених података РЗС у отвореном и машински читљивом облику и податке Агенције за безбедност саобраћаја о броју саобраћајних незгода за период од 2018. до 2022. на подручју Полицијске управе за Град Београд која је доступан у оквиру специјализоване базе података (видети: Агенција за безбедност саобраћаја [АБС] 2023) за коју можемо рећи да је отворена али не и машински читљива. Укрштањем ових скупова података је могуће одредити вредност горе наведеног индикатора што је приказано у Графикону бр. 4 и Табели бр. 2. Како је овај податак од велике важности приликом израде студија о безбедности саобраћаја, сигурно би било од великог значаја уколико бисмо до овог податка могли да дођемо у отвореном и машински читљивом облику. Пример добре употребе скупова података је могла да буде и Платформа отворених буџета. Међутим, почетни замах из 2020. године када је 104 града и општине објавило свој буџет у отвореном облику резултирало са свега две општине у 2023. години. Занимљиво је да је за територију града Београда једино градска општина Нови Београд у 2020. години објавила ове податке у отвореном облику.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Видети детаљније на: Канцеларија за информационе технологије и електронску управу [ИТЕ] 2024б.

## ЗАКЉУЧАК

Отворена управа представља нови вид реформе управе коју одликује транспарентност, партиципација и сарадња. Њу карактеришу отворени подаци који су доступни бесплатно у машински читљивом облику који се пак могу даље анализирати и употребљавати. Креирањем стандарда и принципа отворене управе ентузијаста су покушали да приволе државе и локалне власти да реформишу постојеће системе. Иако подаци показују напредак код појединачних држава ипак се морамо сложити да је неопходно учинити додатне напоре како би се обезбедио сигуран напредак у овом пољу. Дигитална револуција и развој информационо – комуникационих технологија са собом носи нове могућности у реформи управе која се све више дигитализује. Развој електронске управе и дигитализација су високо постављени на лествици реформе наше управе. Влада Републике Србије кроз учешће у Партнерству за отворену управу и кроз креирање Портала отворених података доста чини на реформи управе. Ипак, индикатори показују да је степен отворености података нашој земљи испод просека ЕУ, али је такође чињеница да се наша земља најбоље позиционира у нашем региону и да се налази испред седам земаља чланица ЕУ. Стање са отвореним подацима је нешто лошије на локалном нивоу посебно на нивоу града Београда где смо на примеру индикатора урбане мобилности у контексту развијања пројекта Београда као паметног града показали да не постоје отворени подаци у овом контексту иако се ти подаци налазе у поседу града у оквиру различитих докумената. Проблем са отвореним подацима у нашој земљи је пре свега изостанак ажурности, а можемо слободно рећи и недостатак довољног броја стручних кадрова који ће се бавити овом области. Не можемо да поменемо и изостанак политичке воље која је пак тесно повезана са недостатком кадрова на коју смо указали раније. Србија би у наредном периоду требала да настави са отварањем нових и ажурирањем постојећих података у складу са начелом подразумеване отворености која је дефинисана важећим прописима којим је регулисан слободан приступ информацијама од јавног значаја. Ово се може постићи кроз реактуелизовање примера позитивне праксе и кроз ангажовање стручног кадра које ће бити задужено за обављање овог сложеног посла.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Агенција за безбедност саобраћаја [АБС]. 2024. „Саобраћајне незгоде и последице саобраћајних незгода.” *Агенција за безбедност саобраћаја*. Последњи приступ: 28. јануар 2024. <http://bazabs.abs.gov.rs/smartPortal/saobNezgode>.

Генерални урбанистички план града Београда [ГУПБГ]. „Службени лист града Београда”, бр. 11/2016.

Закључак о усвајању Акционог плана за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2023–2027. године [Акциони план за Партнерство за отворену управу], „Службени гласник Републике Србије”, бр. 119/2023.

Закон о електронској управи. 2018. „Службени гласник Републике Србије” бр. 27/2018.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.

Канцеларија за информационе технологије и електронску управу [ИТЕ]. 2018. *Листа стандарда интероперабилности – верзија 2.1*. Београд: Канцеларија за информационе технологије и електронску управу.

Канцеларија за информационе технологије и електронску управу [ИТЕ]. 2024а. „Портал отворених података.” *Канцеларија за информационе технологије и електронску управу*. Последњи приступ: 28. јануар 2024. <https://data.gov.rs>.

Канцеларија за информационе технологије и електронску управу [ИТЕ]. 2024б. „План буџета градова и општина у Србији.” *Канцеларија за информационе технологије и електронску управу*. Последњи приступ: 28. јануар 2024. <https://budzeti.data.gov.rs>.

Кривокапић, Ђорђе, Јелена Адамовић, Филип Милошевић, и Катарина Космина. 2021. *Водич кроз отворене податке*. Београд: Програм Уједињених нација за развој.

Миленковић, Дејан. 2013. *Јавна управа – одабране теме*. Београд: ФПН и Чигоја.

- Републички завод за статистику [РЗС]. 2024. „Отворени подаци.” *Републички завод за статистику*. Последњи приступ: 28. јануар 2024. <https://opendata.stat.gov.rs> .
- Станчетић, Веран. 2015. „Нова јавна управа и модели реформе.” *Администрација и јавне политике* 1 (2): 83–102. DOI: 10.22182/ajp.222015
- Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. [Стратегија реформе јавне управе], „Службени гласник Републике Србије”, бр. 42/2021 и 9/2022.
- Уредба о начину рада Портала отворених података, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 104/2018.
- Центар за планирање урбаног развоја [ЦЕП]. 2015. *Транспортне потребе и карактеристике путника и путовања*. Београд: ЦЕП.
- Curtin, Deirdre, and Joana Mendes 2011. “Transparence et Participation: des Principes Démocratiques Pour L’Administration de L’Union Européenne.” *Revue française d’administration publique* (137–138): 101–121. DOI: 110.3917/rfap.137.0101.
- Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information, OJ L 345, 31.12.2003, p. 90–96.
- Directive 2013/37/EU 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 Text with EEA relevance, OJ L 175, 27.6.2013, p. 1–8.
- Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information (recast), OJ L 172, 26.6.2019, p. 56–83.
- European data [ED]. 2023. “Open Data in Europe 2023.” *European data*. Последњи приступ: 26. јануар 2024. <https://bit.ly/497RPbK>.
- Heald, David. 2006. “Varieties of Transparency.” *In Transparency: The Key to Better Governance?* eds. Christopher Hood, and David Heald, 25–43, New York: Oxford University Press.
- Janssen, Marijn, Charalabidis Yannis, and Anneke Zuiderwijk. 2012. “Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government.” *Information Systems Management* 29: 258–268. DOI: 10.1080/10580530.2012.716740.

- Jethani, Suneel, and Dale Leorke. *Openness in Practice: Understanding Attitudes to Open Government Data*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Koprić, Ivan, Musa Anamarija, i Teo Giljević. 2017. *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Meijer, Albert, Curtin Deirdre and Maarten Hillebrandt. 2012. "Open government: connecting vision and voice." *International Review of Administrative Sciences* 78 (1): 10–29. DOI: 10.1177/0020852311429533
- Meijer, Albert, Lips Miriam, and Kaiping Chen. 2019. "Open Governance of Cities: A new paradigm for understanding urban collaboration." *Frontiers in Sustainable Cities* 1 (3): 1–9. doi: 10.3389/frsc.2019.00003.
- Matheus, Ricardo, and José Carlos Vaz. 2023. "Comparative Analysis of Urban Mobility Open Data in Latin American Cities and Its Contribution to the Smart Cities Democratic Governance." In *IPSA Conference Proceedings Library, 27th World Congress of Political Science*, Buenos Aires: IPSA.
- Obama, Barack. 2009. "Memorandum on Transparency and Open Government." *The White House*. 21.01.2009. <https://bit.ly/42eRiCN>.
- Open Government Partnership [OGP]. 2023. *OGP's 2023–2028 Strategy*. OGP.
- Open Government Partnership [OGP]. 2011. "Open Government Declaration". *OGP*. September 2011. <https://bit.ly/4bcyJTV>.
- Open Government Data [OGD]. 2007. "The 8 Principles of Open Government Data." *Open Government Data*. 7–8. December 2007. <https://bit.ly/3SC6Jle>.
- Open Data Charter [ODC] 2015. "ODC Principles." *ODC*. Poslednji pristup: 28. januar 2024. <https://bit.ly/3vRpgBk>.
- Osborne, Stephen P. 2006. "The New Public Governance?" *Public Management Review*. 8 (3): 377–387. DOI: 10.1080/14719030600853022.
- Page, Martin, Hajduk Emir, Lincklaen Arriëns Eline N., Cecconi Gianfranco, and Suzan Brinkhuis. 2023. *2023 Open Data Maturity Report*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.

Piotrowski, Suzanne J. 2007. *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*. Albany: State University of New York Press.

World Council of City Data [WCD]. *ISO 37120:2018 Sustainable cities and communities – Indicators for city services and quality of life*. Canada: WCD.

**Aleksandar Kovačević\***

*Faculty of Political Sciences, Belgrade*

---

## **THE OPEN DATA IN PUBLIC ADMINISTRATION – A CASE STUDY OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

---

### **Resume**

---

*The open government concept, rooted in cooperation and transparency, is crucial for modern public administration, drawing inspiration from projects by the Obama administration and the European Union. Democratic ideals, as per the Lisbon Treaty, underscore the importance of transparency, participation, and cooperation. Obama emphasizes a people-centric, technology-oriented government. The Open Government Partnership, initiated by administrative change advocates, led to a declaration promoting principles like technology for transparency, civic engagement, professional integrity, and improved information availability. Open governance relies heavily on open data, advocating for the proactive provision of public data in accessible, machine-readable formats. Enshrined in EU regulation and state legislation since 2003, open data has evolved to include machine-readable formats and formal open standards, explicit in the 2019 directive. Since joining the Open Government Partnership in 2012, Serbia has enacted five action plans, with the latest adopted in December 2023 focusing on objectives like electronic citizens' initiatives, transparent budget spending for NGO projects, enhanced government transparency, green open data, and public services for citizens. The country established a working group for open data in 2016, launched its first national open data portal in 2017,*

---

\* Email address: [aleksandar.kovacevic@fpn.bg.ac.rs](mailto:aleksandar.kovacevic@fpn.bg.ac.rs)



*and integrated open data into legislation through the Electronic Administration Act in 2018. Despite progress with a working group, a national open data portal, and integration into legislation, challenges persist in Serbia's open data maturity, particularly in policy, impact, and data quality. While excelling in portal availability, data maturity lags behind the EU average. Issues emerge in specific datasets, such as outdated or inaccessible information. The good example is absence of open data in Belgrade, especially in smart city initiative. If we flow the ISO 37.120/2018 indicators, we can conclude that there is not this data in open form. One of the indicators is the number of deaths in traffic accidents per 100,000 people. To count this, we need to use open data from the Statistical Office and open but not machine-readable data from the Road Traffic Safety Agency. By crossing data, data is obtained that should be available in an open form for further use by citizens and other stakeholders. Addressing these challenges Serbia needs to prioritize continuous data openness, update existing datasets, and foster political will, learning from positive examples, engaging skilled professionals, and recommitting to open access principles.*

**Keywords:** *Open Governance, Open Government Partnership, Open data, Public Administration, Smart Cities*

---