



Crna Gora  
Ministarstvo javne uprave,  
digitalnog društva i medija



**Unapređenje sistema upravljanja  
otvorenim podacima**  
*Izveštaj nakon sprovedenog istraživanja*

Podgorica, januar 2022.godine

*U okviru projekta „Ubrzanje digitalnog upravljanja” Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) pruža podršku Vladi Crne Gore u procesu digitalne transformacije, jačajući otpornost i odgovornost institucija, povjerenje građana i privrede u servise javne uprave, saradnju privatnog i javnog sektora i unapređujući kapacitete javne uprave u cilju obezbjeđenja efikasnog i transparentnog upravljanja. Jedan od ključnih ciljeva projekta je da pruži podršku Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija u unapređenju sistema upravljanja otvorenim podacima.*

*CEED Consulting doo iz Podgorice sproveo je istraživanje sa ciljem da identifikuje ključne nedostatke u funkcionisanju portala otvorenih podataka, kao i skupove nedostajućih najčešće korišćenih otvorenih podataka, jasno praveći razliku između otvorenih podataka i podataka i informacija dobijenih u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Sadržaj ovog izvještaja isključiva je odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija ili UNDP-a. Svi pojmovi u ovom izvještaju navedeni u muškom rodu odnose se na iste pojmove u ženskom rodu i obrnuto. Sva prava zadržana. Kratki izvodi iz ove publikacije mogu se nepromijenjeni reprodukovati bez odobrenja autora, pod uslovom da se navede izvor.*

# Sadržaj

<b>1. UVOD I METODOLOGIJA.....</b>	<b>4</b>
<b>2. KONCEPT OTVORENIH PODATAKA .....</b>	<b>5</b>
<b>3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA.....</b>	<b>6</b>
4.1. DESK ISTRAŽIVANJE .....	6
4.2. KVANTITATIVNO ISTRAŽIVANJE .....	10
<i>Osnovne informacije o ispitanicima .....</i>	<i>10</i>
<i>Zainteresovanost za otvorene podatke.....</i>	<i>11</i>
<i>Razlozi za objavu podataka .....</i>	<i>14</i>
4.3 KVALITATIVNO ISTRAŽIVANJE .....	15
<i>Zašto otvoreni podaci nijesu više iskorišćen resurs u Crnoj Gori?.....</i>	<i>16</i>
<i>Kako stimulisati pojedince i organizacije da više koriste otvorene podatke i da dolaze do podataka u posjedu javne uprave putem portala <a href="http://www.data.gov.me">www.data.gov.me</a>? .....</i>	<i>17</i>
<i>Šta bi trebalo uraditi da podaci u posjedu javne uprave budu dostupni i korisni građanima i organizacijama?.....</i>	<i>18</i>
<i>Koliko je javna uprava spremna za kvalitetnu implementaciju politike otvorenih podataka (kadrovski, organizaciono, normativno...)? .....</i>	<i>18</i>
<i>U kojoj mjeri postoji vidljiva podrška i razumijevanje rukovodilaca i zaposlenih u javnoj upravi za politiku otvorenih podataka?.....</i>	<i>19</i>
<i>Da li bi na jednom mjestu trebalo objavljivati sve podatke u posjedu javne uprave, ili bi trebalo odvajati one koje su u mašinski čitljivom obliku od npr .pdf materijala? .....</i>	<i>19</i>
<b>4. ZAKLJUČCI .....</b>	<b>20</b>
<b>5. PREPORUKE.....</b>	<b>22</b>
<b>PRILOG 1: UPITNIK ZA KVANTITATIVNO ISTRAŽIVANJE.....</b>	<b>24</b>
<b>PRILOG 2: PREGLED UČESNIKA U FOKUSNIM DISKUSIJAMA .....</b>	<b>30</b>

## Uvod i metodologija

Otvaranje podataka koji su u posjedu javne uprave obaveza je Vlade Crne Gore prepoznata kroz nekoliko strateških dokumenta, koji su ključni za proces reforme javne uprave kao jednog od tri stuba pregovora sa EU. U sklopu agende za reformu javne uprave usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama 2017. godine kojim su stvoreni uslovi za ponovnu upotrebu informacija, pa je tako organ vlasti dužan da informacije za ponovnu upotrebu objavljuje na način koji omogućava lako pretraživanje u otvorenom i mašinski čitljivom formatu, na portalu [www.data.gov.me](http://www.data.gov.me). U decembru 2021. godine, Vlada je utvrdila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, čija implementacija treba da omogući efikasnije ostvarivanje prava građana na pristup informacijama u posjedu organa vlasti i transparentniji rad.

Projekat „Ubrzanje digitalnog upravljanja” Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) pruža podršku Vladi Crne Gore u procesu digitalne transformacije, jačajući otpornost i odgovornost institucija, povjerenje građana i privrede u servise javne uprave, saradnju privatnog i javnog sektora i unapređujući kapacitete javne uprave u cilju obezbjeđenja efikasnog i transparentnog upravljanja. Jedan od ključnih ciljeva projekta je da pruži podršku Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija u unapređenju sistema upravljanja otvorenim podacima.

Za potrebe navedenog sprovedeno je istraživanje sa ciljem da se identifikuju ključni nedostaci u funkcionisanju portala otvorenih podataka, kao i skupovi nedostajućih najčešće korišćenih otvorenih podataka, uz jasno napravljenu razliku između otvorenih podataka i podataka i informacija dobijenih u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama (shodno proceduri dostavljanja zahtjeva o slobodnom pristupu informacijama). U okviru navedenog istraživanja:

- Identifikovan je reprezentativan uzorak od 50 ispitanika iz poslovnih organizacija i kompanija, civilnog društva, akademske zajednice i medija koji najviše koriste otvorene podatke ili su zainteresovani za slobodan pristup informacijama.
- Osmišljena je i sprovedena anketa na prethodno definisanom reprezentativnom uzorku o njihovim potrebama u pogledu poboljšanja pristupa otvorenim podacima, ponovne upotrebe otvorenih podataka, kontinuiteta objavljivanja otvorenih podataka, identifikacije skupova otvorenih podataka velike vrijednosti i transparentnosti institucija odgovornih za upravljanje otvorenim podacima. Na anketu je odgovorilo 47 ispitanika, iz sva tri regiona, i svih ciljanih sektora: biznis zajednice, civilnog društva, medija i akademska zajednica<sup>1</sup>.
- Nakon obrade podataka dobijenih kroz anketu, organizovane su fokus grupe sa poslovnim organizacijama i kompanijama, civilnim društvom i akademskom zajednicom kako bi se produbili nalazi i bolje razumjeli motivi i potrebe kada su u pitanju otvoreni podaci. Na osnovu svih dobijenih inputa, pripremljene su preporuke za dalje aktivnosti. Organizovane su tri fokus grupe i prikupljena mišljenja i ocjene korisnika portala koji imaju dubinska znanja i informacije o otvorenim podacima i portalu otvorenih podataka. Ispitanici su birani na osnovu njihovog poznavanja predmetne oblasti, a sve u cilju da se ukaže na prednosti i

---

<sup>1</sup> Sadržaj ankete dat je u Prilogu 1 ovog izvještaja.

nedostatke dosadašnjih politika i aktivnosti u ovoj oblasti, kao i da predlože šta bi se moglo i trebalo uraditi u narednom periodu kako bi se unaprijedilo stanje u ovoj oblasti<sup>2</sup>.

Ovaj izvještaj služi kao osnova da relevantni akteri, uključujući donosiocice odluka, investitore, predstavnike akademske zajednice, inovatore, programere, novinare, istraživače i građane, kao i sve druge zainteresovane grupe, potakne da, svako iz svog ugla, doprinese razvoju koncepta otvorenih podataka i razvoju portala open data. Rezultati istraživanja treba da posluže kao osnov za buduće aktivnosti, kako bi se unaprijedio i ubrzao razvoj koncepta otvorenih podataka kao i portal otvorenih podataka.

Izvještaj je koncipiran tako da se sastoji od 4 cjeline. Pored uvoda i metodologije u kome su date informacije o korišćenim istraživačkim metodama i prikupljenim podacima, nalazi su sistematizovani u poglavlju Rezultati istraživanja. Nakon toga dat je pregled zaključaka projektnog tima i preporuke za unapređenje trenutnog stanja.

## Koncept otvorenih podataka

Portal otvorenih podataka ([www.data.gov.me](http://www.data.gov.me)) uspostavljen je u cilju efikasnijeg ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, i doprinosi korišćenju podataka u komercijalne i nekomercijalne svrhe putem zajedničkog kataloga metapodataka. Cilj je ojačati proaktivno objavljivanje podataka u organima vlasti, uključujući objavljivanje evidencija u mašinski čitljivom formatu (*eng.* open data), uz istovremeno poboljšanje kvaliteta u reaktivnoj transparentnosti gdje organi na zahtjev objavljuju informacije od javnog značaja.

Potreba za objavljivanjem podataka dodatno je podstaknuta u toku i nakon pojave COVID 19 pandemije, koja je uticala i na promjenu načina rada javne uprave okrenuvši je više ka otvorenosti i potrebi za što većim objavljivanjem podataka. Ovo je dijelom uticalo i da se portal otvorenih podataka više koristi.

Podaci na portalu su dostupni u formi excel, cvs, xml, json. To znači da dokumenti sa podacima moraju biti standardizovani i u formatu strukturiranom na način da ga softverske aplikacije mogu lako prepoznati i očitati, a sve u cilju omogućavanja lakšeg pristupa informacijama koje su predmet ponovne upotrebe. Ponovna upotreba podataka podrazumijeva mogućnost preuzimanja, distribucije, prilagođavanja, povezivanja sa drugim podacima, integrisanja u poslovne procese, proizvode i usluge i dr. Njihovim objavljivanjem u otvorenom formatu, podaci postaju dostupni širem krugu korisnika. Zbog toga je objavljivanje podataka u formatu koji omogućava ponovnu upotrebu od izuzetnog značaja za transparentnost rada javne uprave.

U pogledu reaktivne transparentnosti, potrebno je smanjiti broj zahtjeva za pristup informacijama, uz istovremeno proaktivno povećavanje količine i kvaliteta informacija koje objavljuju organi, ali i

---

<sup>2</sup> Lista institucija sa čijim predstavnicim su obavljeni intervjui data je u Prilogu 2 ovog izvještaja.

unapređenje portala otvorenih podataka u vidu uvođenja *high value data setova* (skupova podataka povezanih sa važnim koristima za društvo i privredu kada se ponovo koriste) i dinamičkih data setova (tj. setova u realnom vremenu).

Uprkos opšte prepoznatom velikom potencijalu otvorenih podataka, ovim istraživanjem željeli smo da utvrdimo da li je ovaj resurs dovoljno uočen i iskorišćen i u Crnoj Gori. Ovo je značajno i za naredni period jer će Crna Gora biti u obavezi da nacionalni zakonodavni okvir uskladi sa Konvencijom Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima, kao i Direktivom (EU) 2019/1024 o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija, kako bi se dodatno ojačala transparentnost i legitimitet organa vlasti.

Otvoreni podaci sa crnogorskog nacionalnog portala dostupni su i na evropskom portalu otvorenih podataka (<https://www.europeandataportal.eu/en>).

## Rezultati istraživanja

Ovaj izvještaj obuhvata nalaze istraživanja sprovedenog kombinovanom metodom, gdje su kvantitativno (anketa) i kvalitativno (dubinski intervjui i fokus grupe) istraživanje, dopunjeni nalazima tzv. desk istraživanja.

### 4.1. Desk istraživanje

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja je nezamjenjiv instrument za vršenje kontrole nad radom organa vlasti i uslov za kvalitetno i efikasno ostvarivanje drugih ljudskih prava i sloboda. Ovo pravo građanima otvara put da bez posrednika, stvarno i odgovorno učestvuju u vršenju javnih poslova i u procesu donošenja odluka.

Crna Gora je među prvim potpisnicama Konvencije Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima. Zakonodavni okvir u oblasti prava na pristup informacijama u Crnoj Gori ustanovljen je još 2012. godine, a odredbe Direktive EU o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora preuzete su izmjenama ovog zakona iz 2017. godine.

**Zakon o slobodnom pristupu informacijama<sup>3</sup> iz 2012. godine** predstavlja pravni okvir i osnov za otvorenost i transparentnost organa vlasti. Zakonska obaveza organa vlasti jeste da proaktivno objavljuju informacije na svojim internet stranicama i da redovno ažuriraju vodiče za slobodan pristup informacija. U narednom periodu Crna Gora će biti u obavezi da nacionalni zakonodavni okvir uskladi sa **Konvencijom Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima** (koju je Crna Gora već ratifikovala), koja je stupila je na snagu 1.12.2020. godine, kao i **Direktivom (EU) 2019/1024** o

---

<sup>3</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG", br. 44/2012 i 30/2017), link ka dokumentu: <https://www.gov.me/dokumenta/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4>

otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija, kako bi se dodatno ojačala transparentnost i legitimitet organa vlasti.

Slobodan pristup informacijama (u daljem tekstu SPI), kao i otvoreni podaci predstavljaju veoma važne segmente procesa reforme javne uprave (u daljem tekstu RJU), kao jednog od tri ključna stuba za pregovore sa EU. S tim u vezi, aktivnosti u vezi sa SPI i otvorenim podacima prepoznati su dominantno u strateškim dokumentima koji su u vezi sa RJU, ali i u vezi sa razvojem informacionog društva.

Crnogorsku Strategiju reforme javne uprave 2016-2020 donijela je Vlada Crne Gore u julu 2016. godine, sa ciljem da se nastavi reforma javne uprave (nakon implementacije prve strategije AURUM 2011-2016). Strategija RJU obuhvatila je cjelokupan sistem javne uprave, koji u Crnoj Gori čine državna administracija, jedinice lokalne samouprave i organizacije sa javnim ovlaštenjima. Struktura Strategije RJU odgovarala je reformskim oblastima koji su postavljeni u dokumentu SIGMA "Principi javne uprave"<sup>4</sup>. Detaljnije mjere u oblasti reforme eUprave navedene su u Strategiji razvoja informacionog društva 2016-2020. Kako je navedeno u Strategiji, cilj reformskih aktivnosti do 2020. godine bio je stvaranje efikasne javne uprave, orijentisane ka uslugama, koju karakteriše povećanje povjerenja građana i njene uspješnosti.

U kontekstu jačanja otvorenosti javne uprave u prethodnom periodu, shodno aktivnostima iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godina, ali i Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Strategiji razvoja informacionog društva do 2020. godine, uspostavljen je portal otvorenih podataka<sup>5</sup>. Par godina kasnije, tačnije 2019. godine, Ministarstvo javne uprave i Privredna komora Crne Gore realizovale su aktivnost uspostavljanja čvorišta otvorenih podataka (HUB) koji doprinosi unapređenju ekosistema otvorenih podataka.

Da pokretanje portala otvorenih podataka predstavlja dobar primjer otvorenosti javne uprave prepoznato je i u Srednjoročnoj evaluaciji Strategije RJU do 2020. godine.<sup>6</sup>

U cilju kontinuiranog nastavka reforme javne uprave, pripremljena je i u decembru 2021. godine usvojena **Strategija reforme javne uprave 2022 – 2026** (u daljem tekstu: Strategija 2022 – 2026). Strategija 2022 – 2026 prati ključne ciljeve definisane Godišnjim programom rada Vlade, Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021 – 2023, Programom pretpriprave podrške IPA III, ciljevima Slovenskog predsjedništva EU, Zaključcima sastanka EU ministara javne uprave iz juna 2021. godine, kao i SIGMA Principima javne uprave. Operacionalizacija Strategije RJU 2022 – 2026 će biti sprovedena kroz dva akciona plana, prvi trogodišnji za period 2022 – 2024. godina i drugi dvogodišnji za period 2025 – 2026. godina.

---

<sup>4</sup> Program za unapređenje administracije i upravljanja koji predstavlja zajedničku inicijativu OECD i Evropske komisije

<sup>5</sup> Portal otvorenih podataka: <https://data.gov.me/> prvi put u Crnoj Gori uspostavljen je 2018. godine i predstavlja centralno mjesto za objavljivanje informacija u posjedu javne uprave i omogućava lako pretraživanje podataka u otvorenom, odnosno mašinski čitljivom formatu. Trenutno se na portalu Otvorenih podataka nalazi 133 setova podataka objavljenih od strane 20 institucija iz 15 različitih oblasti. Crna Gora je postala član evropske porodice otvorenih podataka i otvoreni podaci sa crnogorskog nacionalnog portala od juna 2020. godine su dostupni na evropskom portalu otvorenih podataka <https://www.europeandataportal.eu/en>

<sup>6</sup> Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave do 2020.godine.

U decembru 2021. godine, Vlada Crne Gore je usvojila i Strategiju digitalne transformacije od 2022. do 2026.godine, sa jednogodišnjim Akcionim planom za 2022- 2023. godinu. Pomenutom strategijom definisana su dva strateška cilja i sedam operativnih. Prvi strateški cilj odnosi se na unapređenje kapaciteta i sposobnosti za digitalnu transformaciju, a drugi na jačanje digitalne svijesti crnogorskog društva i digitalne konkurentnosti ICT sektora.

**Komplementarnost dvije strategije (Strategije RJU do 2026. godine i Strategije digitalne transformacije 2022-2026)** postignuta je u izdvojenim oblastima pružanja e-usluga i transparentnosti rada javne uprave tj. dostupnosti podataka. Tako su otvoreni podaci (podaci dostupni na portalu otvorenih podataka) našli značajno mjesto u obje spomenute strategije, što govori o razvijenoj svijesti o značaju ovog segmenata kod kreatora politika u ovoj oblasti, konkretno kod Ministarstva nadležnog za poslove koordinacije procesa RJU i digitalizacije.

**Nacionalni akcioni plan (NAP) za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu** još jedan je od dokumentata koji je analiziran u okviru desk istraživanja. Učešćem u OGP inicijativi, Crna Gora se usmjerila na pet ključnih obaveza: poboljšanje javnih usluga, učešće građana, pristup informacijama - otvorenost organa državne uprave, efikasnije upravljanje javnim resursima i povećanje javnog integriteta. Partnerstvo za otvorenu upravu (OGP) je dobrovoljna međunarodna inicijativa pokrenuta 2011. godine, koja promoviše multilateralnu saradnju, podržava i pomaže razvoj otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti uprave kroz otvorenu saradnju predstavnika državne uprave, prvenstveno sa civilnim društvom, ali i drugim segmentima društva. Krajnji cilj saradnje je promocija i povećanje transparentnosti, borba protiv korupcije i aktivno uključivanje i osnaživanje učešća građana i civilnog sektora u kreiranje javnih politika. Crna Gora se OGP-u priključila 13. februara 2012. godine, i kao zemlja učesnica potpisala deklaraciju o otvorenoj Vladi.

Kroz desk istraživanje analizirani su dostupni sekundarni izvori koji sadrže relevantne informacije, važne za razumijevanje procesa upravljanja otvorenim podacima, postojeće politike i aktivnosti, kao i potencijalne mjere koje bi mogle unaprijediti ovaj segment. Takođe, analizirani su podaci koji već postoje u okviru internih izvora klijenta (poput analitike portala koja je prepoznata u Projektnom zadatku), publikacije koje izdaju nadležne državne institucije i/ili nevladine organizacije, internet, profesionalni časopisi, godišnji izvještaji kompanija i komercijalne baze podataka, intervjui sa relevantnim sagovornicima na datu temu, projekti koji su realizovani u ovoj oblasti (poput projekta "Otvoreni podaci za otvorene evropske inovacije"- **ODEON** ("Open Data for European Open INnovation") koji je Privredna komora Crne Gore realizovala u okviru Mediteranskog transnacionalnog programa saradnje "INTERREG Mediterranean").

**Na dan 31.1.2022. godine, analitika portala otvorenih podataka potvrđuje da je ukupno preuzeto 133.427 dokumenata; dostupno je 165 setova, iz 12 oblasti.** Interesantno je da nema dostupnih podataka iz oblasti „životne sredine“ iako je Crna Gora prva ekološka država na svijetu, a zaštita životne sredine predstavlja veoma važnu (možda jednu od najsloženijih) oblasti u pregovorima sa EU. Nula setova je i iz oblasti „održivog razvoja i turizma“, iako turizam predstavlja jednu od ključnih privrednih grana Crne Gore. Daljom analizom portala može se primijetiti da nema posebno



odvojenih tema koje su važne za građane, kao što je to slučaj sa portalima u okruženju gdje imamo primjera da su posebno izdvojeni podaci o npr. dijabetesu, kvalitetu vazduha, lokalnim budžetima i mnoge druge teme za koje su direktno zainteresovani građani.

Inicijativa o otvorenim podacima prisutna je širom svijeta u posljednjih 15 godina. Riječ je o relativno novoj inicijativi ali veoma značajnoj naročito sa stanovišta razvoja digitalizacije imajući u vidu da su podaci upravom u njenom centru. Prvi portal Open data uspostavile su SAD 2009. godine. Šest godina nakon toga, Evropska komisija je uspostavila Evropski portal otvorenih podataka (2015).

Otvaranjem podataka institucije obezbjeđuju viši nivo javnosti rada, i pružaju građanima i privredi nove mogućnosti u smislu da od podataka stvore novu ekonomsku vrijednost, kao što su npr: nove aplikacije, vizuelizacije, mape, projekti...

Pozicija država u oblasti *open data* u svijetu može se pratiti preko posebnih indikatora ili indeksa. Ključna su dva: *Global Open Data Index* (<https://index.okfn.org>) i *Open Data Barometar* (<https://opendatabarometer.org>). Imajući u vidu da se Crna Gora ne nalazi u posljednjem rangiranju Open Data Barometra, u nastavku ćemo se fokusirati na Global Open Data Index (GODI).

U posljednjem GODI izvještaju za 2016/2017. Godinu, Crna Gora je rangirana na listi od 94 zemlje. Riječ je o indeksu koje pokazuju kako vlade objavljuju otvorene podatke. Ocjena zemlje utvrđuje se na osnovu 15 setova podataka ili indikatora i to:

1. Državni budžet (Government Budget)
2. Nacionalni statistički podaci (National Statistics)
3. Javne nabavke (Public Procurement)
4. Nacionalni zakoni (National Laws)
5. Administrativne granice (Administrative Boundaries)
6. Nacrti pravnih akata (Draft Legislation)
7. Kvalitet vazduha (Air quality)
8. Kvalitet voda (Water Quality)
9. Nacionalne mape (National maps)
10. Vremenska prognoza (Weather Forecast)
11. Registar kompanija (Company Register)
12. Rezultati izbora (Election Results)
13. Lokacije (Locations)
14. Potrošnja državnog budžeta (Government Spending)
15. Vlasništvo zemlje (Land Ownership)

Prema GODI-ju u 2016/ 2017. Crna Gora se nalazi na 49. mjestu (od 94 zemlje) i iza je Hrvatske (44), Srbije ( 41) i Albanije (47), a ispred Sjeverne Makedonije (52), Bosne i Hercegovine (58) i Kosova (58). Na osnovu ovog indeksa, Crna Gora je najlošije ocijenjena u kategorijama: kvalitet vazduha, administrativne granice, registar kompanija, izborni rezultati, lokacije, vlasništvo zemlje. Dok je najbolje ocijenjena u oblasti: državnog budžeta, (trošenje budžeta značajno lošije ocijenjeno) nacionalne statistike, javnih nabavki, nacrtu pravnih akata.

GODI data setovi (indikator) predstavljaju dobru osnovu državama za utvrđivanje liste podataka koji su u posjedu državnih organa i koje bi trebalo objavljivati na portalu open data.

## 4.2. Kvantitativno istraživanje

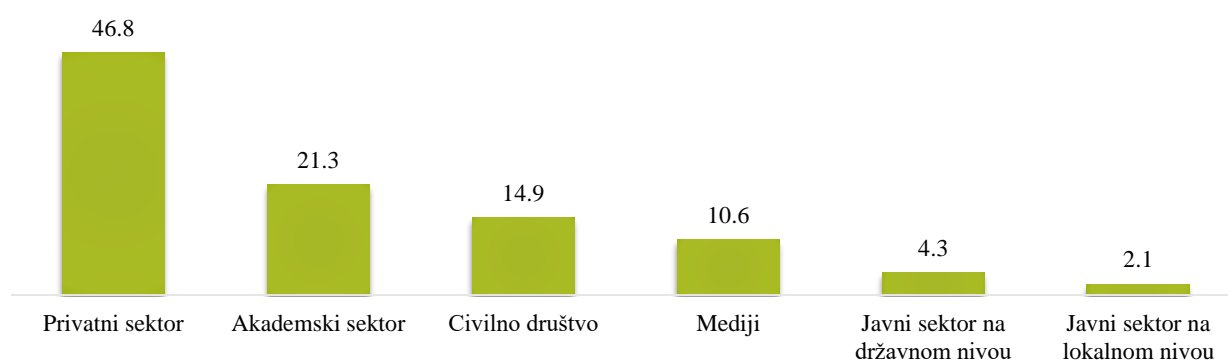
Kvantitativno istraživanje sprovedeno je na uzorku od 47 ispitanika. Uzimajući u obzir profil postojećih i potencijalnih korisnika otvorenih podataka, kao i aktuelnu epidemiološku situaciju u zemlji, anketiranje je organizovano *online*. Upitnik je nudio pitanja otvorenog i zatvorenog tipa. Ispitanicima je garantovana anonimnost, a analiza podataka je vršena kumulativno bez izdvajanja pojedinačnih odgovora. Prikupljanje podataka realizovano je tokom decembra 2021. godine. Istraživanje je sprovedeno na reprezentativnom uzorku na način da se osigura pouzdana analiza proporcionalne zastupljenosti svih ciljanih kategorija (poslovni sektor, civilno društvo, akademska zajednica i mediji).

Na osnovu dobijenih rezultata utvrđeni su glavni nalazi kvantitativnog istraživanja.

### **Osnovne informacije o ispitanicima**

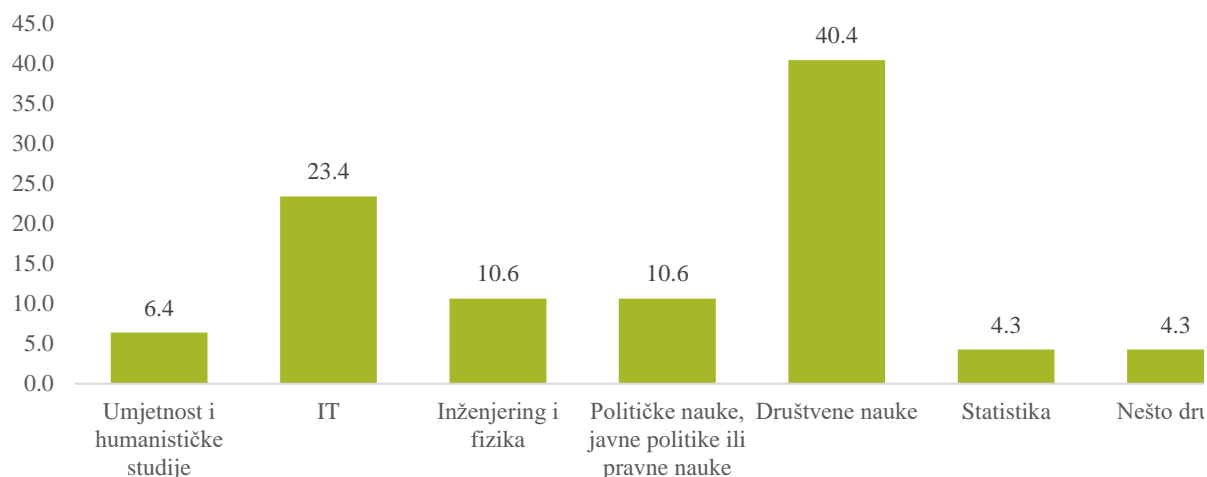
Istraživanje je realizovano u 7 opština (Podgorica, Nikšić, Bar, Herceg Novi, Kotor, Bijelo Polje i Pljevlja) na uzorku od 47 ispitanika. Regionalno posmatrano, obuhvaćena su sva tri regiona u Crnoj Gori: većina ispitanika je iz centralnog regiona (89,4%), iz južnog 6,4% dok je iz sjevernog regiona 4,2% ispitanika. Najviše ispitanika je iz privatnog sektora 48,8%.

**Grafik 1.** Koji sektor najbolje odražava Vaše angažovanje? (u %)



Sa fakultetskim obrazovanjem je 40,4% ispitanika, sa zvanjem magistra nauka 31,9%, sa zvanjem doktora nauka 25,5%, dok je 2,1 % (1 ispitanik) sa srednjom školom. Posmatrano po oblasti obrazovanja, najviše ispitanika je iz oblasti društvenih nauka 36,2%.

**Grafik 2.** Oblast obrazovanja (u %)

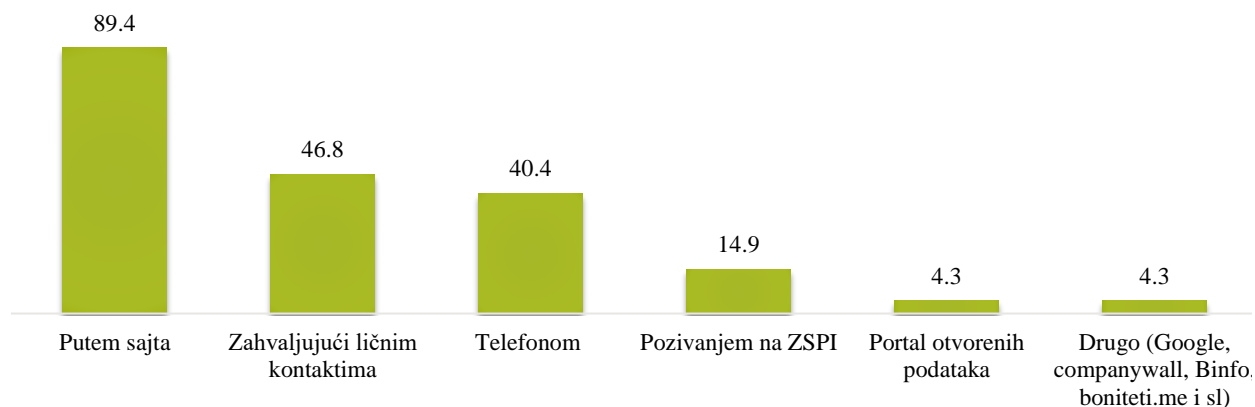


Na upitnik su najviše odgovorali ispitanici u starosnoj dobi od 31 do 40 godina 46,8%, od 41 do 50 godina 34,0% ispitanika, od 23 do 30 godina 14,9% ispitanika, i preko 50 godina 4,3% ispitanika. Više od polovine ispitanika su ženskog pola (59,6%).

#### **Zainteresovanost za otvorene podatke**

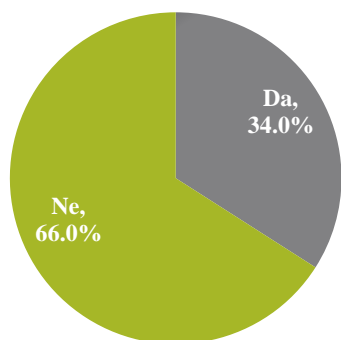
Sprovedeno istraživanje je imalo za cilj da sagleda koliko su ispitanici zainteresovani za otvorene podatke. **Do informacija koje su u posjedu javne uprave većina ispitanika dolazi putem sajta (89,4%), zahvaljujući ličnim kontaktima (46,8%) ili putem telefona (40,4%).**

**Grafik 3.** Kako dolazite do informacija koje su u posjedu javne uprave? (u %)

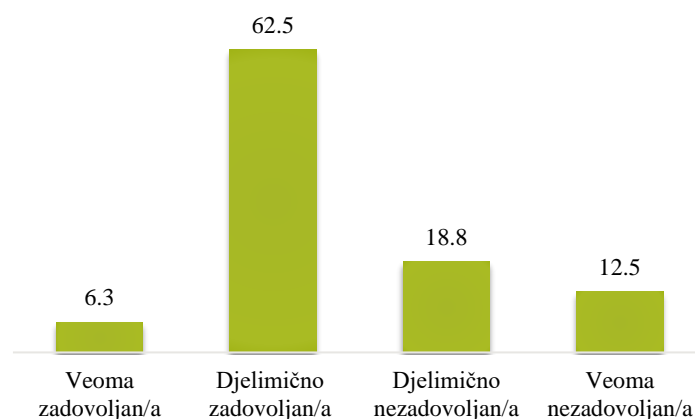


Svega 34,0% ispitanika je u prethodnih 12 mjeseci koristilo portal otvorenih podataka, a **skoro svi ispitanici su naveli da su im otvoreni podaci veoma važni (97,9%)**. Sa druge strane u pogledu zadovoljstva ponuđenim setovima podataka na portalu otvorenih podataka, njih **62,5% je djelimično zadovoljno** dok je 6,3% ispitanika veoma zadovoljno ponuđenim podacima. **Na pitanje koji su razlozi za nezadovoljstvo, 31,3% ispitanika su naveli: neažurnost, nedovoljno dostupnih baza podataka, nejasnoća sajta, nema podataka koje interesuju ispitanike.**

**Grafik 4.** U prethodnih 12 mjeseci da li ste koristili portal otvorenih podataka?

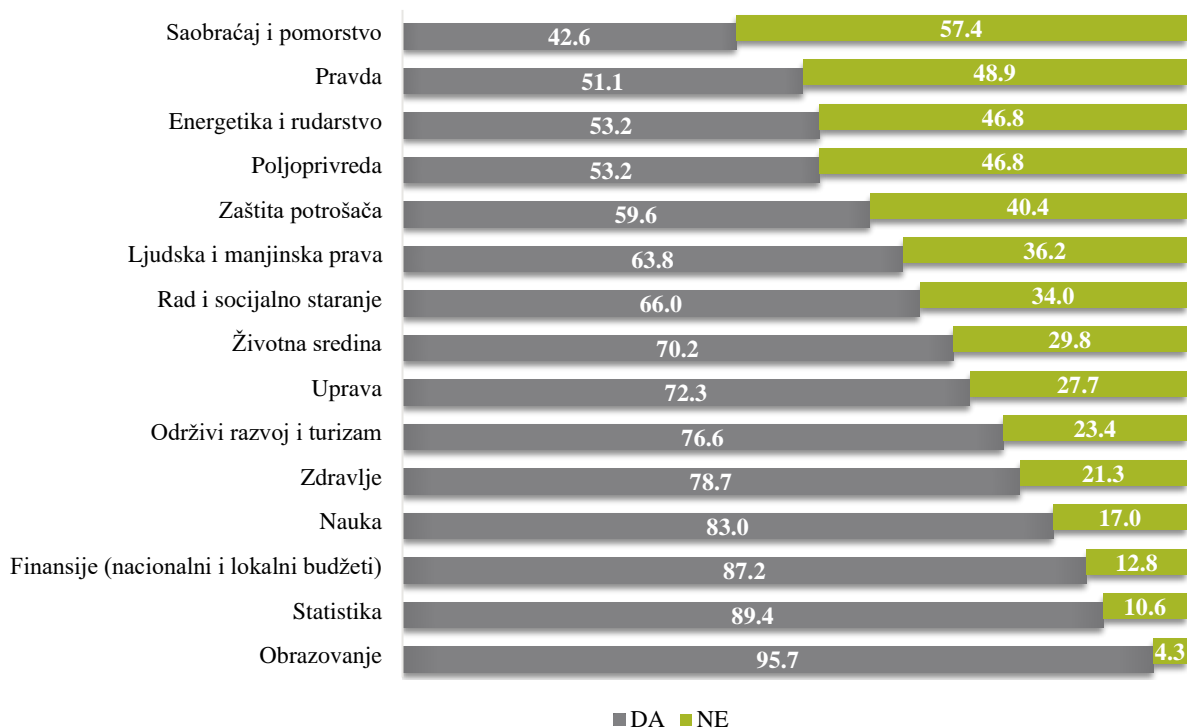


**Grafik 5.** Jeste li zadovoljni sa ponuđenim setovima podataka na portalu? (u %)



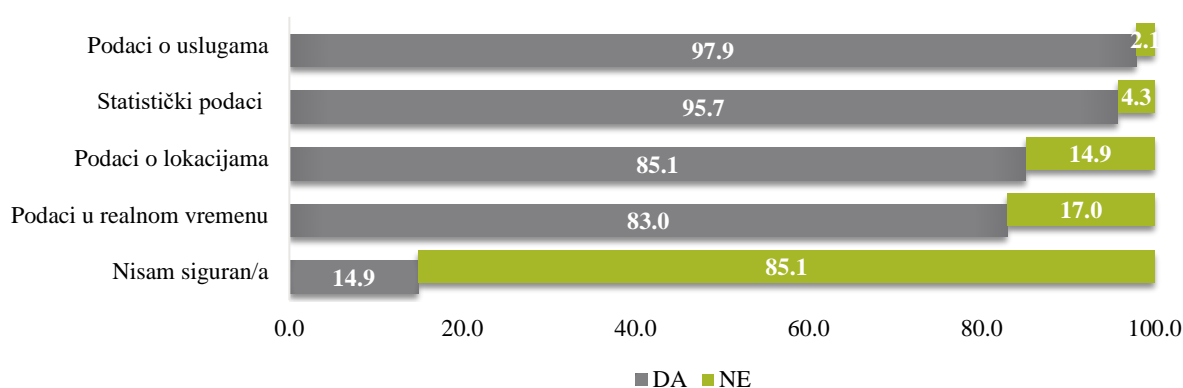
Vrlo značajno pitanje za kreatore politika odnosi se na prepoznavanje oblasti u kojima su ispitanici najviše zainteresovani za otvorene podatke. Najveće interesovanje vlada za oblast **obrazovanja** (95,7%) zatim oblast **finansija** (nacionalni i lokalni budžeti) sa 87,2 %, oblast **statistike** (89,4%), i oblast **nauke** (83,0%). Najmanja zainteresovanost, ali ne i beznačajna, vlada za podacima iz oblasti saobraćaja (42,6%) i pravde (51,1%). Pored navedenih, ispitanici su iskazali zainteresovanost i za sljedećim podacima: energetska efikasnost, građevinarstvo, preduzetništvo, IT, zakonodavstvo, javna preduzeća na nivou lokalnih samouprava, mediji, registri preduzeća, blokade i fondovi, i sl.

**Grafik 6:** Kada razmišljate o sopstvenom interesovanju za otvorene podatke, za podatke u kojim kategorijama ste zainteresovani? (u %)



Ispitanici su najviše zainteresovani za podatke o uslugama (koje pružaju državni organi) sa 97,7%, a značajan broj pozitivnih odgovora su dobili i statistički podaci 95,7%.

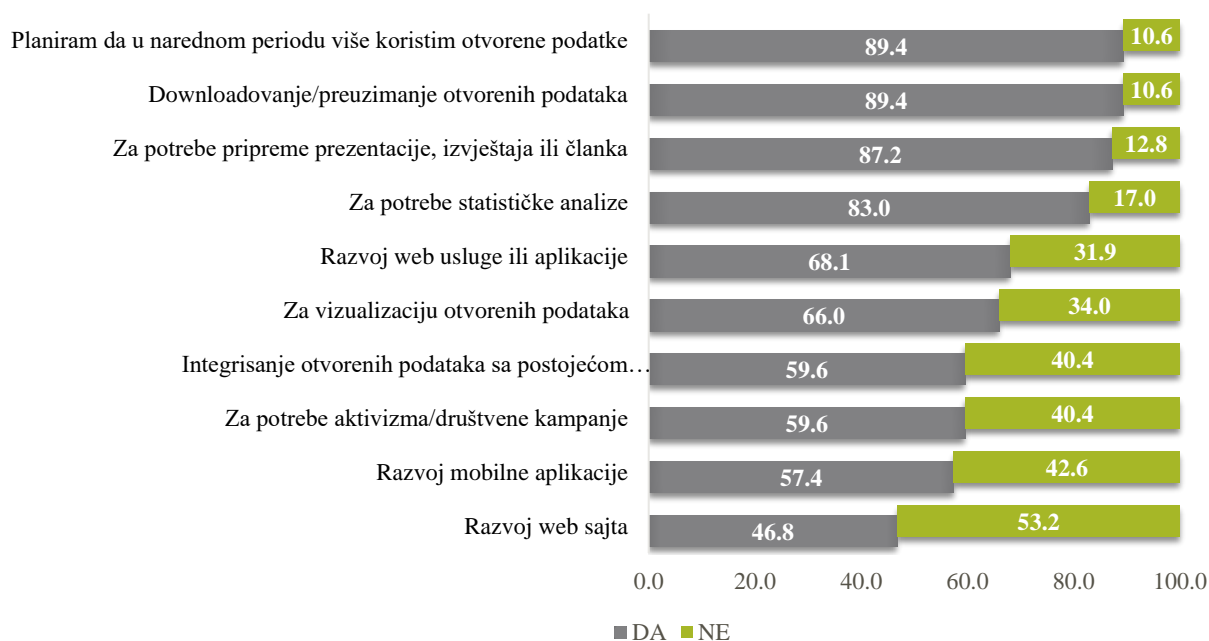
**Grafik 7:** Za koju vrstu otvorenih podataka Vlade ste zainteresovani? (u %)



Veoma važan segment istraživanja predstavlja ispitivanje stavova po pitanju motiva za korišćenje otvorenih podataka. Kao najvažnije  **motive za korišćenje otvornih podataka**, ispitanici navode  **rješavanje konkretnog problema** (66,0% veoma važno), slijedi  **unapređenje usluge za građane i klijente** (61,7%), i  **razvoj inovativne usluge/web sajta** (57,4%). Interesantno je da je pitanje ostvarivanje profita kao motiv za korišćenje podataka među manje važnim za ispitanike sa 25,5% pozitivnih odgovora. Kao najmanje važne motive ispitanici su navodili: radoznalost (10,6%), bolje razumijevanje rada državnih organa, uticaj na vladu da bude učinkovitija, sticanje novih vještina, kreiranje platforme za druge ljude da rade sa njima (po 6,4%).

**Većina ispitanika planira da u narednom periodu više koristi i da preuzima postojeće otvorene podatke (89,4%).** Otvoreni podaci značajno se koriste za potrebe priprema prezentacija, izvještaja i članaka (87,2%) i statističke analize (83,0%), dok se najmanje koriste za razvoj mobilnih aplikacija (57,4%) i razvoj web sajtova (46,8%).

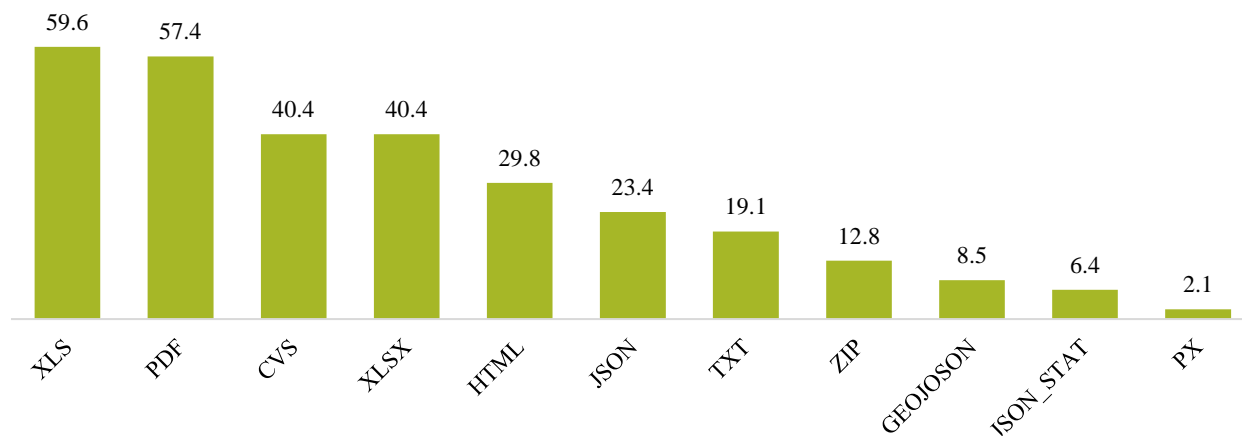
**Grafik 8:** Način korišćenja otvorenih podataka (u %)



### Razlozi za objavu podataka

Značajno je da bi najviše ispitanika (59,6%) voljelo da se otvoreni podaci nalaze u XLS formatu, a odmah za njim je PDF format sa 57,4%. To nam govori da bi **ispitanici voljeli da se na portalu pored mašinski čitljivih podataka nalaze i drugi tipovi podataka**, što je u nekim zemljama i praksa. Najmanje ispitanika je izrazilo interesovanje za PX format sa 2,1% , kao i za JSON\_STAT sa 6,4%.

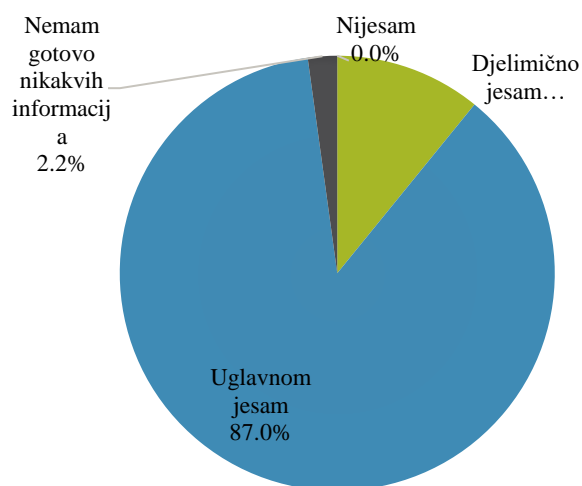
**Grafik 9:** Značaj formata podataka (u %)



Ispitanici **najčešće preuzimaju podatke direktnim downloadom** i to njih čak 88,0%, dok svega 12% to radi preko API-ja.

Zbog značaja portala otvorenih podataka i potrebe za njegovim unapređenjem, ispitanici su upitani da se izjasne **kako su zadovoljni portalom**. Gledano ukupno, **prosječna ocjena je 3,5** na skali od 1 do 5, što se može ocijeniti kao dobro. Najviše ocjena dobijeno je u kategoriji ocjene 4, pa je tako najviše ispitanika ovu ocjenu dalo za vizuelni aspekt portala, preglednost informacija na portalu, brzinu učitavanja portala, brzinu preuzimanja podataka. **Najlošije je ocjenjena blagovremenost objave podataka na portalu i interakcija sa moderatorom.**

**Grafik 10:** Da li ste zainteresovani za „otvorene podatke? (u%)



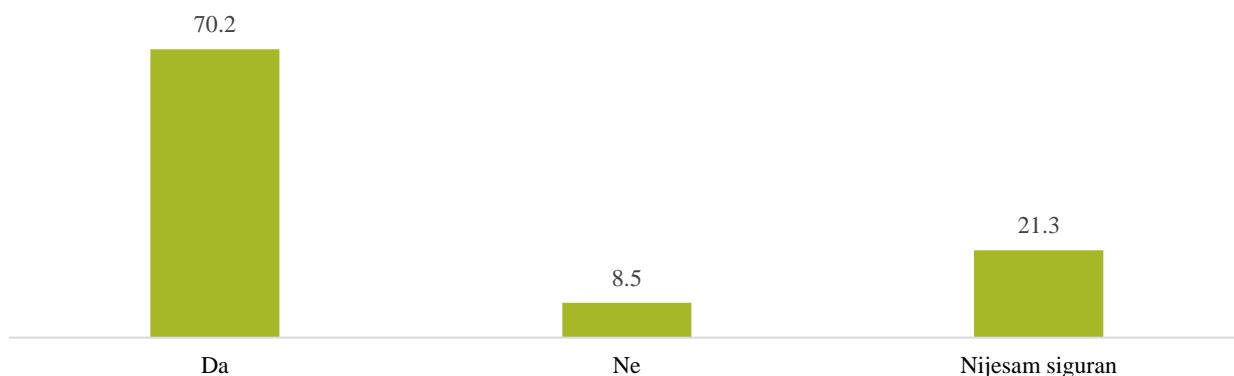
Interesantno je da većina ispitanika, čak 72,0%, smatra da je upotreba objavljenih podataka i njihova obrada bila jednostavna i obradiva ili veoma jednostavna i obradiva (8,0%), dok svega 4,0% smatra da dobijeni podaci nijesu ni jednostavni ni obradivi. To nam govori da je **kvalitet postavljenih podataka dobar**. Oni koji su nezadovoljni podacima odgovorili su da je razlog nezadovoljstva komplikovano snalaženje.

**Ono što je važno za donosiocje odluka je da je velika većina ispitanika (čak 87,0%) uglavnom zainteresovani za otvorene podatke, dok 10,9% ispitanika je djelimično zainteresovano.**

Niko od ispitanika nije odgovorio da nije zainteresovan za otvorene podatke. Oni koji su manje zainteresovani upitani su za razlog i svi su odgovorili da ne razumiju o čemu se radi.

Čak 70,2% ispitanika smatra da bi država trebala da organizuje obuke za korišćenje portala otvorenih podataka, 8,5% smatra da to nije potrebno, dok je neopredijeljenih bilo 21,3%.

**Grafik 11:** Da li smatrate da bi država trebala da organizuje obuke za korišćenje portala otvorenih podataka za korisnike? (u %)



Da **portal Open data nije dovoljno medijski promovisan** misli čak 89,4% ispitanika, 10,6% ne zna, a niko od ispitanika nije odgovorio da je portal dovoljno promovisan.

### 4.3 Kvalitativno istraživanje

Nakon obrade podataka iz ankete, organizovane su fokus grupe (kvalitativno istraživanje) kako bi produbili saznanja o stavovima, motivima i mišljenjima ispitanika o predmetu istraživanja. Za razliku od kvantitativnog, kvalitativno istraživanje omogućilo je dublje razumijevanje problema, motiva i potreba korisnika (ili potencijalnih korisnika) Portala otvorenih podataka.

Imajući u vidu zahtjeve projektnog zadatka, organizovane su 3 fokus grupe i to po jedna sa sljedećim ciljnim grupama:

- poslovnim asocijacijama i biznisima (sa akcentom na IT sektor)
- organizacijama civilnog društva koje se između ostalog bave analizom, monitoringom i evaluacijom javnih politika, uključujući i individualne istraživačke novinare,
- predstavnicima akademskog sektora, uključujući i individualne istraživače i studente doktorskih studija.

Kao i u slučaju kvantitativnog istraživanja, fokus grupe su, s obzirom na ciljne grupe, organizovane online. Sljedeća pitanja poslužila su kao okosnica diskusije:

1. Zašto otvoreni podaci nijesu više iskorišćen resurs u Crnoj Gori?
2. Kako stimulisati pojedince i organizacije da više koriste otvorene podatke i da dolaze do podataka u posjedu javne uprave putem portala [www.data.gov.me](http://www.data.gov.me)?

3. Šta bi trebalo uraditi da podaci u posjedu javne uprave budu dostupni i korisni građanima i organizacijama?
4. Koliko je javna uprava spremna za kvalitetnu implementaciju politike otvorenih podataka (kadrovski, organizaciono, normativno..)?
5. U kojoj mjeri postoji vidljiva podrška i razumijevanje rukovodilaca i zaposlenih u javnoj upravi za politiku otvorenih podataka?

Da li bi na jednom mjestu trebalo objavljivati sve podatke u posjedu javne uprave, ili bi trebalo odvajati one koje su u mašinski čitljivom obliku od npr .pdf materijala?

### **Zašto otvoreni podaci nijesu više iskorišćen resurs u Crnoj Gori?**

Sagovornici su jednoglasni da otvoreni podaci nijesu dovoljno iskorišćen resurs u Crnoj Gori, kao i da portal otvorenih podataka nije dovoljno promovisan. Iako su učesnici u fokus grupama pažljivo birani, uzimajući u obzir djelatnost preduzeća koje predstavljaju, aktivnosti organizacije civilnog društva iz koje dolaze i njihov opis posla, jedan broj njih je prvi put čuo za portal kada su dobili poziv za fokus grupu, iako ovaj portal postoji već nekoliko godina, a i sagovornici su osobe koje vrlo često koriste podatke iz javne uprave za obavljanje svojih redovnih aktivnosti.

*„Portal otvorenih podataka nedovoljno promovisan i nijesam ni znala da postoji. Ako ja ne znam koja se bavim tim, čudno je da građani znaju.” (predstavica NVO sektora)*

*„Ovo je sve uhadavanje... privreda mora pomoći i javnoj upravi u ovim procesima, tako što će izvršiti pritisak na upravu... Treba poraditi na promociji. Mi kao društvo ne prihvatamo promjene tako lako, posebno jer su građani često izloženi procesima reforme.” (predstavnik privatnog sektora)*

#### ***Dobar primjer razvoja inovativne usluge na osnovu otvorenih podataka***

**Portal Bi Info** (<http://www.binfo.me/portal.php>) je jedinstvena internet platforma preko koje se na brz i jednostavan način može pristupiti javnim, na internetu dostupnim bazama podataka o pravnim licima registrovanim u Crnoj Gori. Portal je razvila kompanija Business Intelligence Consulting iz Podgorice, i dostupan je pretplatnicima za određenu godišnju nadoknadu. U zavisnosti od izbora paketa pretplate, korisnici platforme imaju više ili manje funkcionalnosti na raspolaganju.

Koristeći podatke dostupne na sajtovima institucija, uključujući podatke Centralnog registra privrednih subjekata (CRPS) o registrovanim kompanija i njihovim finansijskim izvještajima, te podatke o sprovođenju javnih nabavki, rada sudova, objava o blokiranim preduzećima i urednim poreskim obveznicima, te podatke o nekretninama u vlasništvu i založenoj imovini, Business Intelligence Consulting kreirao je novi proizvod koji, zahvaljujući funkcionalnostima portala, omogućava brzu pretragu, izračun više indikatora poslovanja i poređenje sa konkurencijom; detaljan uvid u finansijske podatke preduzeća, pokazatelje i trendove poslovanja, itd.

Podaci na portalu se ažuriraju na dnevnom nivou, sa navedenim zvaničnim izvorima informacija.

Kao veliki problem sagovornici ističu i nerazumijevanje od strane donosioca odluka o značaju otvorenih podataka i da otvoreni podaci dovode do efikasnosti u radu i većoj produktivnosti. Ističe se i *“očigledno odsustvo saradnje sa Ministarstvom javne uprave, digitalnog društva i medija”* sa drugim resorima u javnoj upravi, jer ovo nije posao samo jednog ministarstva već kompletne Vlade ali i drugih institucija u sistemu javne uprave. Riječ je o horizontalnoj aktivnosti. Sagovornici ističu i



da je veliki problem nedostatak interne komunikacije unutar resora. Dešava se da prilikom traženja određenih podataka, ti podaci im se dostave u štampanom obliku iako su oni npr. dostupni na portalu (ne upute ih na portal).

Stiče se utisak da su za ove procese najveći „kočničari“ zaposleni (sagovornik iz NVO sektora), pa i kada se desi da dođe do promjene rukovodstva, u praksi se ništa ne mijenja.

„Fali posvećenost javne uprave otvorenim podacima. Dostupnost podataka i promocija je više teret zaposlenima u javnoj upravi. Više se na to gleda kao na moranje.“ (sagovornik iz privatnog sektora).

„Stiče se utisak da uprava želi da nam komplikuje život, a ne da nam pomogne, a tu su zahvaljujući našim parama.“ (sagovornik iz NVO sektora)

„Uprava nikako da shvati da je tu zbog građana.“ (sagovornik iz privatnog sektora)

### **Kako stimulisati pojednice i organizacije da više koriste otvorene podatke i da dolaze do podataka u posjedu javne uprave putem portala [www.data.gov.me](http://www.data.gov.me)?**

Kvalitet, tačnost, pravovremenost i dobra promocija su karakteristike koje ispitanici ističu kao ključne da bi se portal više koristio. „Ako neko jednom pođe na portal i ne nađe podatak ili nađe pogrešan podatak, pa to mu se desi još jednom, više teško da će se vratiti ... tražiće podatke na nekom drugom mjestu“. (predstavnik akademske zajednice)

„Relativno mali broj podataka je na portalu. Neke institucije objavljuju podatke koji nijesu od značaja....Portal se malo koristi jer nije bogat sa informacijama i podacima koje su internog karaktera i kvalitetni. Veliki broj podataka postoji u upravi ali se ne objavljuju.“ (predstavnik akademske zajednice)

„Ako na spisku opština vidite da nije navedena opština Tuzi koja taj status ima već više od tri godine, onda sumnjate u ažurnost svih podataka na portalu.“ (predstavnik akademske zajednice)

#### **Primjer podataka koji bi trebali da budu dostupni na portalu otvorenih podataka.**

**Moj Grad** (<https://mojgrad.me/>) je web portal koji je nastao sa ciljem da potragu za odgovorima na pitanja u vezi lokalnih budžeta svih opština u Crnoj Gori učini jednostavnijom. Razvio ga je Institut Alternativa, u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), uz finansijsku podršku Ministarstva finansija, Think Tank Fund-a i Information Programa (Institut za otvoreno društvo), u sklopu projekta "Monitoring lokalnih budžeta u Crnoj Gori".

Na portalu se mogu naći sljedeći podaci: podaci o prikupljenim i potrošenim sredstvima svih lokalnih samouprava u Crnoj Gori, počevši od 2009. godine; podaci o stopi nezaposlenosti; odluke o završnom računu budžeta svih opština; izvještaji o komercijalnoj reviziji završnih računa budžeta; podaci o broju lokalnih službenika i namještenika i njihovim primanjima; i podaci o zaduženosti (neizmirenim obavezama) lokalnih samouprava, itd. Moguće je pretražiti podatke za jedan grad posebno ili uporediti sve ili neke lokalne samouprave, odnosno regione, prema utvrđenom setu pokazatelja. Portal sadrži i infografike o ukupnom javnom dugu, rashodima, broju zaposlenih u lokalnim samoupravama, i dr. Podaci su prikupljeni iz različitih izvora na osnovu dostupnih online podataka i Zahtjeva o slobodnom pristupu informacijama.

Prikupljanje podataka trajalo je tri godine, a analiza i razvoj sajta za njihovo prikazivanje godinu dana. Sajt nije ažuriran od 2018. godine. Najveći dio podataka zbog koji je sajt razvijen još uvijek nije na portalu otvorenih podataka.

Jedna od sagovornica iz akademske zajednice je istakla da „Ukoliko rukovodioci institucija nisu sigurni da su baze podataka kojima raspolažu dobre, onda se ustežu da te podatke objave... objava netačnih podataka često naiđe na kritiku pogotovo nevladinih organizacija. Institucije na kraju prije odluče da se ne oglašavaju da ne bi pogriješili“.

### **Šta bi trebalo uraditi da podaci u posjedu javne uprave budu dostupni i korisni građanima i organizacijama?**

„Podaci moraju biti tačni i moraju se ukrštati i provjeravati sa nekoliko izvora“ (predstavnik privatnog sektora). Sagovornici smatraju da je promjena svijesti u upravi ključna kako na nivou rukovodilaca tako i zaposlenih. Jedan od načina da se promijeni postojeći *modus operandi* vide u primjeni represivnijih mjera koje bi uključivale i zakonske obaveze i adekvatne kaznene odredbe, kako bi se institucije na taj način natjerale da objavljuju podatke. Dodatno bi bilo važno definisati i koje podatke objavljivati i kada.

Jedan od predloga odnosi se na uvođenje obaveznog izvještavanja (u okviru godišnjeg izvještaja o radu) ali i prethodno definisanja godišnjih planova za objavu podataka, po kojima bi se pratilo da li je neko ispunio obavezu ili ne i o tome izvještavala Vlada. Sagovornici smatraju da se mora raditi i na edukaciji zaposlenih i rukovodilaca o značaju otvorenih podataka.

### **Koliko je javna uprava spremna za kvalitetnu implementaciju politike otvorenih podataka (kadrovski, organizaciono, normativno...)?**

Učesnici fokus grupa smatraju da je resorno Ministarstvo veoma posvećeno ovom procesu, ali da oni sami ne mogu „ove procese dovesti do kraja, jer je riječ o horizontalnim aktivnostima“. Takođe, smatraju da treba podržati MJUDDM u narednom periodu u jačanju kadrovskih kapaciteta, te da treba raditi na edukaciji unutar cjelokupnog javnog sektora. Posebno zabrinjava nezainteresovanost lokalnih samouprava i njihova nedovoljna transparentnost, naročito imajući u vidu da su JLS prvi kontakt sa građanina i da posjeduju veliki broj podataka koji su značajni za građane i privredu.

#### **Primjer podataka koji bi trebali da budu dostupni na portalu otvorenih podataka.**

**Moj Novac** (<https://mojnovac.me>), je portal koji je nastao u namjeri da omogući jednostavan uvid građanima i civilnom društvu u detalje koji se tiču državnog budžeta. Portal je pokrenuo Institut Alternativa 2017. godine, kao prvu vizuelizaciju državnog budžeta pripremljenu od strane civilnog društva u Crnoj Gori, a nadograđen i ažuriran je 2019. godine. Portal je napravljen uz pomoć Britanske ambasade u Podgorici, u okviru projekta „Promovisanje finansijske odgovornosti u Crnoj Gori“. Portal sadrži sljedeće podatke:

- godišnji budžeti od 2011. godine do danas, koje je moguće pretraživati po ekonomskoj i organizacionoj klasifikaciji, odnosno po vrsti primitaka i izdataka, kao i po institucijama uz detaljan pregled svih programa;
- pregled sprovođenja Programa reforme upravljanja javnim finansijama, strateškog dokumenta kojim se Vlada, između ostalog, obavezala na korjenitu promjenu načina na koji se planira i predstavlja budžetska potrošnja.
- prikaz kapitalnog budžeta omogućava pretragu kapitalnih projekata po opštinama u kojima se sprovode, programima kojima pripadaju ili visini budžetskih sredstava koja su opredijeljena za projekat. Osnovni podaci o projektima su upotpunjeni izvodima iz izvještaja Uprave za saobraćaj i Uprave javnih radova.

Institut Alternativa je još 2015. Godine uputio zahtjev Ministarstvu finansija da se predlozi budžeta učine dostupnim javnosti u Excel formatu, ali to ni danas nije slučaj. Tekst predloga budžeta, kao i usvojeni zakon o budžetu i kasnije o završnom računu budžeta dostupni su samo u .pdf formama koje se teško mogu pretraživati.

*„Nema kapaciteta u javnoj upravi za ove procese i treba im pomoći. Treba ih pojačati i institucionalno i kadrovski“ (predstavnik privatnog sektora).*

### **U kojoj mjeri postoji vidljiva podrška i razumijevanje rukovodilaca i zaposlenih u javnoj upravi za politiku otvorenih podataka?**

Sagovornici su saglasni da ne postoji dovoljno razumijevanja i podrške od strane rukovodilaca ali i da veliki otpor ovim procesima daju zaposleni koji ne žele da prihvate promjene.

*„Često je prisutna ‘kvazi’ otvorenost; forma, a ne suština. Svakim danom je sve gore. Primjer je Geo portal jer nema neku dodatnu vrijednost.“ (predstavnik privatnog sektora)*

*„Baza se mora ažurirati na dnevnoj bazi... Čudno je da nas institucije nikada nijesu upućivale na ovaj portal kada smo tražili pristup informacijama“.*

*„Uvijek se radi da nam se ne bi olakšalo... zašto se neki podaci ne bi dostavili u Excelu, a ne uvijek štampaju i dostavljaju što nama otežava posao. Postoji otpor u javnoj upravi za otvaranje podataka“.*

*„Nemaju tehnička znanja da koriste Excel i često postoji strah i nepovjerenje od NVO da ako dostave nesto elektronski da će se taj fail promijeniti. Oni ne shvataju da otvaranje podataka olakšava i njima posao.“ (predstavnici NVO sektora)*

*„Strah od digitalizacije i strah od Excela“.*

*„Rukovodeći kadar bi trebalo da budu nosioci ovih aktivnosti, ali to nije slučaj“. (predstavnici NVO sektora).*

*„Ne znamo ni koliko imamo registara... do sada je izbrojano da postoji 614 registara.“ (predstavnik privatnog sektora).*

*„Moraju da razumiju da je javna uporaba tu zbog građana.“ (predstavnik privatnog sektora)*

*„Džaba promocija portala ako nemamo kvalitetne podatke“ (predstavnik privatnog sektora).*

*“Promjena sajta [www.gov.me](http://www.gov.me) bila je sjajna prilika da se mnogi setovi podataka prebace na portal otvorenih podataka. Nažalost, to se nije desilo. Naprotiv, ostali smo uskraćeni za informacije i podatke (npr. U oblasti socijalne i dječje zaštite) koji su ranije bili dostupni, uprkos ograničenjima prethodnog Vladinog portala (veoma slabo pretraživanje).“ (predstavnik akademske zajednice)*

### **Da li bi na jednom mjestu trebalo objavljivati sve podatke u posjedu javne uprave, ili bi trebalo odvajati one koje su u mašinski čitljivom obliku od npr .pdf materijala?**

Izuzev jednog, svi učesnici fokus grupa su stava da sve podatke treba imati na jednom mjestu.

*“Ponekad i ne znamo kako bi iskoristili neki podatak dok ne naiđemo na njega. Onda vam padne na pamet ideja kako bi mogli da ga upotrijebite da stvorite nešto novo“. (predstavnik akademske zajednice)*

*„Podatke koje koristimo preuzimamo sa sajtova đe se oni izvorno objavlju. Ne koristimo portal otvorenih podataka, ali bi koristili i portal da ima kvalitetne podatke“. „Ključna stvar je da se objavljuju podaci u elektronskom formatu.“*

*„Korisno je da imamo jedan sajt.“ (predstavnik privatnog sektora).*

## Zaključci

Na osnovu sprovedenog kvalitativnog i kvantitativnog istraživanja, projektni tim izveo je zaključke u nastavku, na osnovu kojih se dalje definišu preporuke za unapređenje stanja.

1. Generalni zaključak nakon sprovedog istraživanja je da su **otvoreni podaci kao mehanizam za unapređenje transparentnosti, digitalizacije i uopšte reforme javne uprave još uvijek u početnoj fazi u Crnoj Gori**. Portal otvorenih podataka je u jednom segmentu doprinio da se ovaj mehanizam koristi i promoviše, ali još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Zabrinjava što sagovornicima kojima generalno digitalizacija i slobodan pristup informacijama nijesu nepoznanica nemaju dovoljno informacija o otvorenim podacima i portalu.
2. **Građani i privreda imaju izuzetno pozitivan stav o otvorenim podacima i smatraju ih veoma važnim**. Ovo potvrđuje podatak da značajan broj ispitanika smatra da su otvoreni podaci izuzetno važni ( 93,4%), a svega 2,1% nije moglo da procijeni njihovu važnost ili su se odlučili za odgovor “ne znam”.
3. **Ispitanici koji su koristili portal otvorenih podataka generalno su zadovoljni sa portalom**. Gledano ukupno, prosječna ocjena je 3,5 na skali od 1 do 5, što se može ocijeniti kao dobro. Takođe, ispitanici smatraju da **postoji prostor za njegovo unapređenje**. Najlošije ocjene date su za blagovremenost objave podataka na portalu i interakciju sa moderatorom. Interesantno je da većina ispitanika (čak 72%) smatra da je upotreba objavljenih podataka i njihova obrada bila jednostavna i obradiva, dok je svega 4% suprotnog mišljenja. Ispitanici koji su upoznati sa portalom otvorenih podataka ipak nijesu previše koristili portal, pa je tako u prethodnih 12 mjeseci svega 34% ispitanika koristilo portal. Ispitanici prostor za unapređenje vide u povećanju kvaliteta setova podataka koji se objavljuju kao i brojnost setova. Kada je u pitanju zadovoljstvo ponuđenim setovima podataka, 62,5% ispitanika je djelimično zadovoljno, dok je veoma zadovoljno 6,3%; 18,5% je djelimično nezadovoljno, a 12,5% veoma nezadovoljno.
4. Ispitanici smatraju da **portal nije dovoljno medijski promovisan** - tako misli čak 89,4% ispitanika i to je jedan od važnih faktora zašto otvoreni podaci nijesu iskorišćen resurs u Crnoj Gori. Jedan broj sagovornika koji su učestvovali u fokus grupama je prvi put čuo za portal kada su dobili poziv za učešće u fokus grupi, iako ovaj portal postoji već nekoliko godina, a sagovornici su bile osobe koje vrlo često koriste podatke iz javne uprave za obavljanje svojih redovnih aktivnosti.

5. Istraživanje je pokazalo da **ispitanici u otvorenim podacima i portalu vide dobar mehanizam za društveno-odgovorno ponašanje**, pa su tako ključni motivi za korišćenje otvorenih podataka rješavanje konkretnog problema (66% ispitanika), unapređenje usluge za građane i klijente (61,7%), te razvoj inovativne usluge /web sajta (57,4%). Interesantno je da je pitanje ostvarivanja profita kao motiv za korišćenje otvorenih podataka među manje važnim za ispitanike sa 25,5% pozitivnih odgovora, mada može biti i posljedica činjenice da su među ispitanicima ne samo predstavnici privatnog sektora već i civilnog društva i akademske zajednice i medija.
6. Istraživanje je pokazalo da bi **građani i privreda voljeli da se na portalu otvorenih podataka nalaze sva dokumenta i to u svim elektronskim oblicima uključujući i .pdf format i Word**. Čak 57,4% ispitanika smatra da je za njih opravdano da se dokumenta na portalu objavljuju u .pdf formatu.
7. **Najveće interesovanje vlada za otvorene podatke iz oblasti obrazovanja, statistike i finansija**. Za otvorene podatke u sektoru obrazovanja zainteresovani je 95,7% ispitanika, za oblast statistike 89,4%, dok je interesovanje za finansije na centralnom i lokalnom nivou pokazalo 87,2% ispitanika.
8. **Postoji veliko interesovanje za otvorenim podacima, ali i nedovoljno poznavanje ovog pojma**. To se najbolje može zaključiti iz odgovora da li bi obuke iz oblasti otvorenih podataka bile korisne. Kada smo ispitanike pitali da li bi država trebala da organizuje obuke o otvorenim podacima, 70% je odgovorilo potvrdno, 8,5% je odgovorilo ne, dok je neopredijeljenih bilo 21,3%.
9. **Ispitanici dominantno do informacija o radu javne uprave dolaze elektronskim putem, što je dobra polazna osnova za razvoj portala open data jer korišćenje ICT tehnologija ne predstavlja problem za ispitanike**. Ono što predstavlja izazov je činjenica da se portal otvorenih podataka jako malo navodi kao izvor podataka - dominantno su to sajtovi pojedinačnih institucija. Tako je najviše ispitanika odgovorilo da do informacija dolazi putem sajta (89,4%), putem telefona (40,4%), zahvaljujući ličnim kontaktima (46,8%), pozivanjem na ZSPI (14,9%), preko portala otvorenih podataka (4,3%). U manjem procentu zastupljeni su standardni pretraživači i specijalizovani portali (4,3%).
10. Ispitanici smatraju da **postoji nerazumijevanje od strane donosioca odluka u javnoj upravi o značaju otvorenih podataka**, te da otvoreni podaci povećavaju efikasnosti u radu i povećavaju produktivnost. Može se zaključiti da je potrebno jačati kapacite unutar organa državne uprave i lokalnih samouprava na svim nivoima, te jačati svijest o značaju otvorenih podataka, a sve u cilju stvaranja pune otvorenosti javne uprave.

## Preporuke

Nakon sagledavanja rezultata kvalitativnog istraživanja, kao i nakon diskusija u okviru fokus grupa, projektni tim predlaže sljedećih deset preporuka za unapređenje stanja i prezentovanih zaključaka, definisane su preporuke.

1. **Promocija portala otvorenih podataka mora biti mnogo veća.** Neophodno je organizovati promociju portala na više načina, a jedan bi mogao biti promocija na svakom sajtu državnih organa i JLS. Takođe, moguće je inicirati javni konkurs na godišnjem nivou kojim bi se simbolično nagrađivali projekti/aktivnosti/istraživački radovi (npr. deset najznačajnijih projekata), koji su realizovani na osnovu otvorenih podataka, a u saradnji sa državnim i partnerima iz privatnog sektora. Na taj način, prepoznali bi „šampione“ u sistemu i promovisali ih. Promotivne aktivnosti svakako treba da sačekaju da se portal otvorenih podataka dopuni novim setovima podataka, koji će biti ažurirani i dostupni u formatu za jednostavnu ponovnu upotrebu.
2. Kroz redovne aktivnosti nadležne institucije (npr. Uprava za kadrove), neophodno je **edukovati zaposlene, kao i rukovodioce u javnoj upravi o značaju i prednostima otvorenih podataka.** To će takođe doprinijeti prepoznavanju podataka koji se mogu učiniti otvorenim i na taj način omogućiti kreiranje dodatne vrijednosti za društvo i privredu.
3. **Neophodno je jačati kadrovske i institucionalne kapacite u javnom sektoru za “proizvodnju” otvorenih podataka.** Ovo će takođe biti i “nus proizvod” procesa digitalizacije, međutim, važno je da tema otvorenih podataka bude u fokusu redovnih aktivnosti, a time i sastavni element planova za kadrovsko jačanje pojedinačnih institucija.
4. **Utvrđiti obaveznosti donošenja godišnjih planova objave podataka i obaveznost izvještavanja Vladi o realizaciji tih planova.** Prije same promocije, neophodno je obogatiti sadržaj portala otvorenih podataka i osigurati da podaci budu ažurirani.
5. **Utvrđiti kalendare objava podataka i nastojati da se podaci objavljuju ažurno,** npr. svake nedjelje ako nije moguće dnevno ažuriranje podataka, naročito statističkih podataka. Dobar primjer u praksi je Uprava za statistiku (MONSTAT) koja ima definisan kalendar objava i na svom web sajtu u kontinuitetu najavljuje sljedećih 5 objava.
6. **Zakonski utvrditi obavezu institucijama u javnoj upravi da se dostavljaju podaci na portal otvorenih podataka** uz postojanje kaznenih odredaba i redovno izvještavanje Vladi o primjeni ovih zakonskih odredaba.
7. Kada su u pitanju dostupni setovi podataka, **struktura GODI indeksa daje nam indikacije koje setove treba učiniti dostupnim na portalu otvorenih podataka.** Crna Gora je najlošije ocijenjena u kategorijama: kvalitet vazduha, administrativne granice, registar kompanija,

izborni rezultati, lokacije, vlasništvo zemlje. Dok je najbolje ocijenjena u oblasti: državnog budžeta, (trošenje budžeta značajno lošije ocijenjeno) nacionalne statistike, javnih nabavki, nacrtu pravnih akata.

8. Postojeći korisnici sugerišu da je potrebno **bolje funkcionalno postaviti portal, sa boljom sistematizacijom podataka i uvesti veći broj funkcionalnosti sa raspoloživim podacima**, kao npr. mogućnost grafičkog i tabelarnog prikazivanja dostupnih podataka, odnosno adekvatnom vizuelizacijom raspoloživih podataka, uz izbor varijabli i vremenskog okvira posmatranja, ali i izdvajanje i akcentovanje na ključne teme koje su važne građanima, kao npr. teme u oblasti zdravstva, prosvjete, zaštite životne sredine, saobraćaja i i sl.
9. **Značajna je podrška međunarodnih partnera** koje bi trebalo uključiti u ove procese, kako bi se povećao značaj ovog procesa, a i bolje uticalo na donosiocima odluka da prihvate promjene. Praksa pokazuje da uključivanje međunarodnih organizacija izaziva veće interesovanje resora za realizaciju određenog projekta, opogotovo ako se to posmatra u kontekstu npr. napretka u pregovorima sa EU ili ispunjavanja preuzetih međunarodnih obaveza, nego ukoliko je to isključivo aktivnost nekog resora u javnoj upravi. Promocija rangiranja zemlje prema nekoj od međunarodno priznatih metodologija takođe može uticati na donosiocima odluka da pitanju otvorenih podataka pridaju veću pažnju.
10. **Utvrđiti mehanizam da se čuje komentar građana i privrede** i utvrđiti način na koji lica zainteresovana za otvorene podatke, mogu sugerisati koji su to podaci od značaja koji trebaju biti dostupni. Pored postojeće forme za slanje e-maila na [opendata@mju.gov.me](mailto:opendata@mju.gov.me) ovo može uključiti Chat forum za komunikaciju sa administratorom, ili formular u kojem bi bili predefinisane oblasti i institucije kod kojih se nalaze traženi podaci.
11. **Odrediti kontakt osobe u institucijama u javnoj upravi koje ce se baviti pitanjima otvorenih podataka.** Većina institucija već ima osobu koja se bavi primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama i/ili odnosima sa NVO. Na osnovu uobičajenih zahtjeva u skladu sa ZSPI, ove osobe bi mogle da prepoznaju podatke koje konkretna institucija može da objavi na portalu otvorenih podataka, kojom dinamikom i kada je potrebno vršiti ažuriranje.
12. **Kvalitet podataka se mora povećati.** Jedan od načina je i upoređivanje podataka sa matičnim i drugim izvorima podataka. Ovo iz razloga da se izbjegne da iz više izvora imamo različite podatke, što su potvrdili da se dešava istraživači koji su učestvovali u fokus grupama.
13. **Organizovati edukativne radionice na temu otvorenih podataka za potencijalne korisnike** (građane, biznis zajednicu, akademsku zajednicu, medije i NVO). Ovo može biti dopunjeno i raznim tutorijalima i sličnim sadržajima koji bi se promovisali na društvenim mrežama.

# Prilog 1: Upitnik za kvantitativno istraživanje

## ZAINTERESOVANOST ZA OTVORENE PODATKE

**1. Koliko su po Vašem mišljenju važni „otvoreni podaci“?**

- a. Izuzetno nevažni
- b. Donekle nevažni
- c. Donekle važni
- d. Izuzetno važni
- e. Ne znam/ne mogu da procijenim

**2. Kako dolazite do informacija koje su u posjedu javne uprave?**

- a. Putem sajta
- b. Telefonom
- c. Lično, zahvaljujući kontaktima koje imam
- d. Pozivanjem na zspi
- e. Portal otvorenih podataka
- f. Nešto drugo, navesti \_\_\_\_\_

**3. U prethodnih 12 mjeseci da li ste koristili portal otvorenih podataka Vlade Crne Gore data.gov.me?**

- a. Da
- b. Ne (pređi na pitanje 6)

**4. Koliko ste zadovoljni sa Portalom otvorenih podataka?**

- a. Veoma sam zadovoljan/a
- b. Zadovoljan/a sam
- c. Nijesam zadovoljan/a
- d. Potpuno sam nezadovoljan/a
- e. Nijesam koristio/la, ne mogu da procijenim

**5. Jeste li zadovoljni sa ponuđenim setom podataka na Portalu?**

- a. Veoma zadovoljan/a
- b. Djelimično zadovoljan/a
- c. Djelimično nezadovoljan/a
- d. Veoma nezadovoljan/a
- e. Ne mogu da procijenim

**6. Kada razmišljate o sopstvenom interesovanju za otvorene podatke, za podatke u kojim kategorijama ste zainteresovani?**

	Da	Ne
Obrazovanje		
Zdravlje		
Finansije (nacionalni i lokalni budžeti)		
Poljoprivreda		
Pravda		
Životna sredina		
Nauka		



Uprava		
Saobraćaj i pomorstvo		
Rad i socijalno staranje		
Ljudska i manjinska prava		
Održivi razvoj i turizam		
Energetika i rudarstvo		
Statistika		
Zaštita potrošača		

7. Ukoliko postoje kategorije podataka za koje ste zainteresovani, a nisu navedeni u prethodnoj tabeli molimo Vas navedite o kojim kategorijama podataka se radi?

---



---

8. Za koju vrstu otvorenih podataka Vlade ste zainteresovani?

	Da	Ne
Statistički podaci (npr. statistički podaci o ostvarenim rezultatima)		
Podaci o lokacijama (npr. lokacije na kojima se pružaju razne usluge državnih organa)		
Podaci o uslugama (npr. detalji o uslugama koje pružaju državni organi)		
Podaci u realnom vremenu (npr. ažurirani podaci o uslugama javnog prevoza)		
Nisam siguran/a		

9. Ukoliko postoje vrste podataka za koje ste zainteresovani, a nisu navedeni u prethodnoj tabeli molimo Vas navedite o kojim vrstama podataka se radi?

---

10. Koliko su za Vas važni sljedeći motivi da koristite otvorene podatke?

	Uopšte nije važno	Nevažno	Ni važno ni nevažno	Važno	Veoma važno
Radoznalost					
Bolje razumijevanje rada državnih organa					
Razvoj inovativne usluge/web sajta					
Ostvarenje profita					
Doprinos mojoj lokalnoj zajednici					
Uticao na Vladu da bude učinkovitija					
Sticanje novih vještina					

Učiniti državne organe odgovornijim					
Unapređenje usluga za građane ili klijente					
Kreiranje platforme za druge ljude da mogu da rade na njima					
Rješavanje konkretnog problema					
Želim da budem prepoznat/a kao neko ko kreira nešto korisno					

**VAŠE VIĐENJE OTVORENIH PODATAKA**

**11. Prema Vašem mišljenju, koliko su važni sljedeći razlozi za objavu otvorenih podataka?**

	Uopšte nije važno	Nevažno	Ni važno ni nevažno	Važno	Veoma važno
Otvoreni podaci se mogu koristiti da se državni organi pozovu na odgovornost					
Otvoreni podaci se mogu koristiti u komercijalne svrhe					
Za otvorene podatke plaćaju građani i zato treba da su dostupni građanima					
Otvoreni podaci se mogu koristiti za razvoj web sajta sa povezanim podacima					
Otvoreni podaci se mogu koristiti za osmišljavanje reforme javnih usluga					
Zahvaljujući otvorenim podacima, kompanije mogu da razvijaju nove usluge					
Građani mogu bolje da razumiju rad državnih organa zahvaljujući objavljenim otvorenim podacima					
Zahvaljujući otvorenim podacima, građani mogu bolje da ocjenjuju rad državnih organa					
Inovatori van javnog sektora mogu koristiti otvorene podatke da ponude bolje online usluge.					
Naučnici i istraživači mogu analizirati društvene fenomene, zahvaljujući objavljenim otvorenim podacima					

**12. Ukoliko ste već koristili ili bi koristili otvorene podatke u budućnosti, koja od navedenih izjava najbolje pojašnjava na koji način ste ih ili biste ih koristili?**

	Da	Ne
Downloadovanje/preuzimanje otvorenih podataka		
Razvoj web sajta		
Razvoj web usluge ili aplikacije		
Razvoj mobilne aplikacije		
Za potrebe pripreme prezentacije, izvještaja ili članka		

Za potrebe aktivizma/društvene kampanje		
Integrisanje otvorenih podataka sa postojećom aplikacijom/web sajtom		
Za vizualizaciju otvorenih podataka		
Za potrebe statističke analize		
Planiram da u narednom periodu više koristim otvorene podatke		

**13. U kojem formatu biste najviše voljeli da se nalaze podaci (možete zaokružiti više odgovora):**

- a. CVS
- b. XLS
- c. XLSX
- d. JSON\_STAT
- e. PX
- f. TXT
- g. ZIP
- h. GEOJSON
- i. PDF
- j. HTML
- k. JSON
- l. SQL
- m. Neki drugi \_\_\_\_\_

**KORIŠĆENJE OTVORENIH PODATAKA**

**Samo za ispitanike koji su koristili otvorene podatke.** Ako niste koristili otvorene podatke, pređite na pitanje 24.

**14. Šta je bio fokus Vašeg projekta?**

	Da	Ne
Razvoj web usluge ili aplikacije		
Razvoj mobilne aplikacije		
Za potrebe pripreme prezentacije, izvještaja ili članka		
Za potrebe aktivizma/društvene kampanje		
Integrisanje otvorenih podataka sa postojećom aplikacijom/web sajtom		
Za vizualizaciju otvorenih podataka		
Za potrebe statističke analize		
Nešto drugo (opišite)		

**15. Da li je upotreba objavljenih podataka jednostavna i lako obradiva?**

- a. Veoma jednostavna i obradiva
- b. Jednostavna i obradiva
- c. Nije jednostavna ni obradiva
- d. Veoma komplikovana i neobradiva
- e. Ne znam

**16. Za one koji nijesu zadovoljni koji je razlog za nezadovoljstvo?**

- a. Nepotpuni i netačni podaci,
- b. Nije bilo to što tražim,
- c. Komplikovano je bilo za snalaženje,
- d. Nešto drugo, navesti \_\_\_\_\_

**Preći na pitanje 26.**

**17. Da li ste zainteresovani za „otvorene podatke“?**

- a. U potpunosti
- b. Djelimično jesam
- c. Uglavnom jesam
- d. Nemam gotovo nikakvih informacija

**18. Za one koji nijesu. Pitanje zašto nijeste zainteresovani**

- a. Ne interesuje me ta tema
- b. Nema dovoljno informacija u medijima
- c. Informacije o ovome su suviše
- d. Nepotpune
- e. Proces je zatvoren
- f. Ne razumijem o čemu se radi
- g. Nejasna mi je terminologija

**19. Da li smatrate da bi država trebala da organizuje obuke za korišćenje Portala open data za korisnike?**

- a. Da
- b. Ne
- c. Nijesam siguran
- d. Ne znam

**20. Da li je Portal otvorenih podataka dovoljno promovisan u medijima?**

- a. Jeste
- b. Nije
- c. Ne znam

<b>OSNOVNE INFORMACIJE O ISPITANIKU/CI</b>
--

**21. Pol**

- a. Ženski
- b. Muški

**22. Godine starosti \_\_\_\_\_**

**23. Najveći nivo završenog obrazovanja**

- a. Srednja škola
- b. Fakultetsko obrazovanje
- c. Titula magistra
- d. Titula doktora nauka

**24. Molimo Vas označite oblast obrazovanja?**

- a. Umjetnost i humanističke nauke
- b. IT
- c. Inženjering i fizika
- d. Matematika

- e. Političke nauke, javne politike ili pravne nauke
- f. Društvene nauke
- g. Statistika
- h. Nešto drugo, navedite šta \_\_\_\_\_

**25. Opština** \_\_\_\_\_

**26. Zanimanje**

- a. Student/kinja
- b. Volonter/ka
- c. Zaposlen/a
- d. Samozaposlen/a
- e. Vlasnik biznisa
- f. Penzioner/ka
- g. Poljoprivrednik/ca
- h. Domaćin/ca
- i. Nezaposlen/a

**27. Koji sektor najbolje odražava Vaše angažovanje?**

- a. Privatni sektor
- b. Javni sektor na lokalnom nivou
- c. Javni sektor na državnom nivou
- d. Akademski sektor
- e. Civilno društvo
- f. Nešto drugo \_\_\_\_\_

**28. Ukoliko imate bilo kakav dodatni komentar, slobodno navedite:**

## **Prilog 2: Pregled učesnika u fokusnim diskusijama**

### **Fokus grupa sa NVO**

1. NVO Expeditio, Biljana Gligorić
2. NVO CAZAS, Jelena Rakčević
3. NVO CGO, Damir Suljević
4. NVO Građanska Alijansa, Ivana Đodić

### **Fokus grupa akademskom zajednicom**

1. Vuko Jovanović, Univerzitet Mediteran
2. Mladen Perazić, Univerzitet Mediteran
3. Marina Milić, kao doktorand Ekonomskog fakulteta UCG
4. Bojana Mališić, doktorand na UDG
5. Milika Mirković, UDG
6. Vojin Golubović, UDG

### **Fokus grupa sa predstavnicima biznis zajednice**

1. Vlado Vuković, Coinis
2. Predrag Bulajić, Winsoft
3. Bojana Kalezić, MBA
4. Milan Maric, S&T Crna Gora
5. Nada Rakočević, PKCG
6. Bojana Maraš, Mtel digitalna fabrika
7. Uroš Bulatović, UMPCG
8. Ratko Nikolić, BI Communication