



DEMOCRACYPLUS

# FISKALNA OTVORENOST

Tehnička procena i Vodič  
za fiskalnu otvorenost

---

REPUBLIKA KOSOVO





# **FISKALNA OTVORENOST**

**Tehnička procena i Vodič  
za fiskalnu otvorenost**

---

**REPUBLIKA KOSOVO**

Autorsko pravo© 2019 Demokratija plus (D+)

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne sme se umnožavati, čuvati ili prenositi u bilo kom obliku ili bilo kojim elektronskim, mehaničkim, fotokopirnim ili drugim sredstvima, bez dozvole D +.

Izradu ove publikacije podržala je Kosovska fondacija za otvoreno društvo (KFOS). Ovde izneti stavovi ne odražavaju nužno stavove KFOS-a.

# SADRŽAJ

<b>SKRAĆENICE I AKRONIMI .....</b>	<b>6</b>
<b>DEFINICIJE .....</b>	<b>7</b>
PRIHOD .....	7
RASHOD .....	7
DEFINICIJA OTVORENOG .....	7
FISKALNA OTVORENOST .....	7
SKUP PODATAKA .....	7
STANDARD PODATAKA .....	7
MEĐUOPERATIVNOST .....	7
API .....	7
<b>ZAŠTO - UVOD.....</b>	<b>8</b>
PRAVNI OKVIR.....	9
GLOBALNI INDEKS OTVORENIH PODATAKA.....	9
KONTEKST ZEMLJE .....	10
<b>KO - STRUKTURA I ODGOVORNOST.....</b>	<b>12</b>
MINISTARSTVO FINANSIJA I TRANSFERA.....	12
TREZOR .....	12
RASHODI.....	13
PRIHODI.....	14
SLUŽBENI BANKOVNI RAČUNI .....	15
ZAKLJUČAK .....	15
<b>KAKO – PREPORUKE .....</b>	<b>16</b>
UPRAVLJANJE OTVORENIM PODACIMA.....	16
IDENTIFIKOVANJE SKUPA PODATAKA .....	17
PRIPREMA SKUPA PODATAKA.....	17
SKUP PODATAKA O RASHODIMA.....	18
OBJAVLJIVANJE SKUPA PODATAKA.....	19
STANDARDI PODATAKA .....	20
STANDARD OTVORENIH UGOVORNIH PODATAKA .....	21
API FISKALNIH PODATAKA .....	21
UZORAK API METODA .....	22
TEHNIČKI PREGLED .....	22
<b>LITERATURA.....</b>	<b>24</b>

# SKRAĆENICE I AKRONIMI

<b>AID</b>	Agencija za informaciono društvo
<b>API</b>	Interfejs za programiranje aplikacija
<b>BDMS</b>	Sistem za upravljanje i razvoj budžeta
<b>CBK</b>	Centralna banka Republike Kosovo
<b>GODI</b>	Globalni indeks otvorenih podataka
<b>IKT</b>	Informaciono-komunikaciona tehnologija
<b>ISUFK</b>	Informacioni sistem za upravljanje finansijama Kosova
<b>KP</b>	Kontni plan
<b>KRT</b>	Konsolidovani račun trezora
<b>MFT</b>	Ministarstvo finansija i transfera
<b>MJU</b>	Ministarstvo javne uprave
<b>OP</b>	Otvoreni podaci
<b>POP</b>	Portal otvorenih podataka
<b>POU</b>	Partnerstvo za otvoreno ugovaranje
<b>POUp</b>	Partnerstvo za otvorenu upravu
<b>RGUP</b>	Radna grupa za otvorene podatke
<b>RKJN</b>	Regulatorna komisija za javne nabavke
<b>SOUP</b>	Standard otvorenih ugovornih podataka
<b>UNIREF</b>	Jedinstveni standard referentnih brojeva za naplatu javnih prihoda
<b>VK</b>	Vlada Kosova
<b>ZUJFO</b>	Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti

# DEFINICIJE

## PRIHOD

Vladini prihodi predstavljaju novac ili sredstva koja je bilo koja državna institucija dobila iz poreza ili neporeskih izvora, koji omogućavaju vladi da načini rashode (potrošnja).

## RASHOD

Rashodi (potrošnja) podrazumevaju bilo kakva plaćanja iz sredstava iz kosovskog budžeta.

## DEFINICIJA OTVORENOG

“Otvoreni podaci i sadržaj mogu se slobodno koristiti, modifikovati i deliti sa bilo čije strane, u bilo koju svrhu”<sup>1</sup>

## FISKALNA OTVORENOST

**Fiskalna otvorenost** obuhvata niz praksi i intervencija koje imaju za cilj da unaprede transparentnost, učešće i odgovornost.<sup>2</sup>

## SKUP PODATAKA

Podrazumeva zbirku povezanih skupova podataka koji su sastavljeni od zasebnih elemenata, međutim korisnik ili računar njima mogu upravljati u celini.

## STANDARD PODATAKA

**Standard podataka** podrazumeva smernice na osnovu kojih se vrši prikupljanje, čuvanje, korišćenje, ažuriranje i očuvanje podataka. Standardizacija podataka omogućuje razmenu i razumevanje podataka.

## MEĐUOPERATIVNOST

**Međuoperativnost** predstavlja sposobnost organizacija da ostvaruju međusobnu interakciju u cilju uzajamno korisnih ciljeva, što podrazumeva razmenu informacija i znanja između tih organizacija, kroz poslovne procese koje podržavaju, razmenom podataka između njihovih sistema informaciono-komunikacione tehnologije.<sup>3</sup>

## API

Interfejs za programiranje aplikacija (**API**) predstavlja skup funkcija i procedura koje omogućavaju kreiranje aplikacija za pristup funkcijama ili podacima operativnog sistema, aplikacije ili druge usluge.

1 DEFINICIJA OTVORENOG - <https://opendefinition.org/>

2 OGP FISKALNA OTVORENOST - <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/fiscal-openness/>

3 OKVIR MEĐUOPERATIVNOSTI EU - [https://ec.europa.eu/isa2/eif\\_en](https://ec.europa.eu/isa2/eif_en)

# ZAŠTO - UVOD

Fiskalna otvorenost<sup>4</sup> se može odnositi na niz različitih praksi, u smislu transparentnosti, učešća i odgovornosti. U žiži je ovog izveštaja da shvati u kojoj meri je VK sposobna da objavljuje podatke o tome kako prikuplja (prihode), troši (rashode) i upravlja javnim finansijskim resursima.

U ovom kontekstu, izveštaj se usredsređuje na to da identifikuje mogućnosti i da preporuke u vezi sa organizacijama koje su odgovorne za prikupljanje, upotrebu, ažuriranje i očuvanje podataka i informacionih sistema u kojima se nalaze relevantni fiskalni podaci - odnosno Ministarstvo finansija i transfera (MFT), Odeljenje Trezora.

Budžet Republike Kosovo za 2019. godinu iznosio je otprilike 2 milijarde EUR i taj novac poreskih obveznika potrošen je za plaćanje usluga kao što su obrazovanje, infrastruktura i zdravstvena zaštita. Građani Kosova imaju pravo da znaju detalje o tome kako se sredstva njihove vlade prikupljaju i troše.

Otvaranje podataka trezora prema principima otvorenih podataka i posebno podataka o potrošnji pruža mogućnosti za veću odgovornost i sveukupno bolje praćenje i nadzor od strane građana i organizacija civilnog društva.

## Primeri zemalja:

- 1.) [Otvorena potrošnja - Albanija](#)
- 2.) [Otvorene finansije – Makedonija](#)
- 3.) [Portal o transparentnosti – Istočni Timor](#)
- 4.) [Portal o transparentnosti – Brazil](#)
- 5.) [Otvoreni podaci \(skupovi finansijskih podataka\) – Španija](#)

Otvorenost u budžetskom i fiskalnom ciklusu bi, kroz transparentnost i nadzor, omogućila veću odgovornost i blagovremeno bi pružila mogućnosti za veći angažman građana. Zemlja u kojoj javna potrošnja predstavlja odraz interesa i potreba građana bez sumnje donosi veće poverenje i zadovoljstvo građana.

---

4 PARTNERSTVO ZA OTVORENU UPRAVU – FISKALNA OTVORENOST (<https://www.opengovpartnership.org/policy-area/fiscal-openness/>)



## ↘ PRAVNI OKVIR

Slede glavni zakoni i propisi koji su uzeti u obzir prilikom izrade ove procene:

- Zakon o upravljanju javnim finansijama
- Zakon o javnim nabavkama
- Zakon br. 03/L-172 o zaštiti ličnih podataka
- Zakon br. 03/L-178 o klasifikaciji informacija i bezbednosnoj proveru

## ↘ GLOBALNI INDEKS OTVORENIH PODATAKA

Globalni indeks otvorenih podataka koji predstavlja godišnji globalni standard za objavljivanje otvorenih podataka vlade je u izdanju za 2016/2017 rangirao Kosovo na 58. mestu u odnosu na ostale zemlje obuhvaćene indeksom.

### Kosovo

Rangirano #58 u odnosu na druga mesta u indeksu

0% Otvoreno

26% Rezultat

SET PODATAKA	PODELA	REZULTAT
Nacionalna statistika		80%
Nacionalni zakoni		65%
Vlasništvo nad zemljištem		65%
Nabavka		60%
Budžet vlade		45%
Nacionalna mapa		45%
Registar preduzeća		30%
Administrativne granice		0%
Nacrt zakona		0%
Kvalitet vazduha		0%
Prognoza vremena		0%
Rezultati izbora		0%
Lokacija		0%
Kvalitet vode		0%
Državna potrošnja		0%

PRILOG 1: RANG KOSOVA U INDEKSU GODI<sup>5</sup>

5 GLOBALNI INDEKS OTVORENIH PODATAKA - <https://index.okfn.org/place/>

Dok je u nekim oblastima kao što su statistika, zakoni, vlasništvo nad zemljom i nabavke Kosovo ostvarilo značajan napredak, u kontekstu fiskalnih podataka (potrošnje vlade) Vlada Kosova beleži rezultat 0% i treba dalja poboljšanja.

Indeks potrošnje vlade očekuje evidenciju o stvarnim i prošlim troškovima vlade na detaljnom nivou transakcija, kao što su:

- Evidencija individualnih transakcija
- Budžetska organizacija koja je obavila transakciju
- Datum transakcije
- Ime korisnika (npr. prodavac)
- Iznos transakcije

U indeksu se navodi da podaci VK-a Ministarstva finansija i transfera nisu otvoreno licencirani; nisu u otvorenom i mašinski čitljivom formatu; ne mogu se preuzeti; nisu ažurirani; nisu javno dostupni; i nisu dostupni besplatno.

## ↳ KONTEKST ZEMLJE

Poslednjih godina Vlada Kosova posvećena je jačanju odgovornosti, transparentnosti i delotvornosti javne uprave, a od 2016. godine je Vlada Kosova, Ministarstvo javne uprave, usvojilo Povelju o otvorenim podacima<sup>6</sup>, koja je dala mandat svim institucijama da osmisle i primene inicijativu za otvaranje podataka na nivou cele vlade.

Štaviše, VK-a je usvojila Okvir međuoperativnosti koji uključuje razmenu informacija i znanja između organizacija, kroz poslovne procese koje podržavaju, razmenom podataka između njihovih IKT sistema. Kosovski okvir međuoperativnosti usaglašen je prema EIF - Evropskom okviru međuoperativnosti.<sup>7</sup>

Reforme za podršku ovim inicijativama zauzele su zapaženo mesto u odluci vlade br. 05/84<sup>8</sup>, od 15. januara 2019. godine, ali još važnije je da se u praksi primećuje time što VK sprovodi i uvodi niz novih usluga i IT sistema kao što su:

- 1.) Platforma otvorenih podataka (<https://opendata.rks-gov.net>),
- 2.) Portal transparentnosti (<https://ptmf.rks-gov.net/>) i
- 3.) Portal za elektronske nabavke (<https://e-prokurimi.rks-gov.net/>).

6 POVELJA O OTVORENIM PODACIMA - <https://map.rks-gov.net/desk/inc/media/6E0C6824-1761-4537-9230-EB6C9F54F266.pdf>

7 EVROPSKI OKVIR MEĐUOPERATIVNOSTI - [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif\\_brochure\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf)

8 [ODLUKA VLADE 05/84 15. JANUAR, 2019](#)

Kada govorimo o fiskalnoj otvorenosti, jedno od najvažnijih dešavanja poslednjih godina u Republici Kosovo je primena platforme za elektronske nabavke. Platforma za e-nabavke Vlade Kosova dostupna je na internetu još od 2016. godine i prikupila je veliku količinu dragocenih i važnih podataka o nabavkama; koje objavljuje i redovno ažurira Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN) na Portalu otvorenih podataka VK-a.

RKJN procenjuje da je 650 miliona evra godišnje javne potrošnje za 2019. godinu izvršeno u sklopu postupka nabavke i putem platforme, što e-nabavku čini dragocnim izvorom podataka koji će omogućiti uvid u potrošnju vlade posredstvom postupka nabavke.

Međutim, samo otvaranje podataka o nabavkama ne podrazumeva potpunu fiskalnu otvorenost, jer se odnosi samo na rashode načinjene u postupku nabavke i obuhvata samo faze od raspisivanja tendera do dodele i ugovaranja. Ostali važni podaci koji se odnose na prihode, ali i na planiranje i realizaciju (odnosno budžetska izdvajanja i do plaćanja faktura), kao i druge rashode, npr. bespovratna sredstva, socijalne šeme, reprezentacija itd. jednako su važan deo čitavog fiskalnog ciklusa, ali su i dalje široko nedostupni prema principima otvorenih podataka.

# KO - STRUKTURA I ODGOVORNOST

## ↳ MINISTARSTVO FINANSIJA I TRANSFERA

Mandat Ministarstva finansija i transfera Republike Kosovo, između ostalog, bio je da olakšava prikupljanje i upravljanje prihodima; planiranje i upravljanje budžetom; izdvajanja i rashode; fiskalne politike; itd.

U Ministarstvu finansija i transfera nalaze se sve glavne centralne agencije za ubiranje prihoda (Poreska uprava i Carina), Odeljenje za budžet i Odeljenje Trezora koji upravljaju javnim rashodima na svim nivoima.

Ministarstvo finansija i transfera u svom IT portfelju ima sve ključne IKT sisteme i većim delom je odgovorno za prikupljanje, čuvanje i očuvanje fiskalnih podataka.

## ↳ TREZOR

Odeljenje Trezora zaduženo je za informacioni sistem upravljanja finansijama Kosova **ISUFK**, zvani FreeBalance - komercijalni vlasnički softverski paket koji je sastavni deo programskog paketa FreeBalance Accountability Suite<sup>9</sup> koji podržava trenutne potrebe Ministarstva.

ISUFK uključuje funkcionalnost i podatke koji se odnose na budžet i budžetska izdvajanja, glavnu knjigu, rashode, kupovinu, upravljanje prihodima i imovinom i upravljanje zalihama. On predstavlja ključni deo IT portfelja Ministarstva, a funkcije Trezora su u biti Vladine funkcije. Štaviše, ISUFK Trezora nije izolovan sistem, već centralizovani sistem u središtu svih procesa javnih finansija VK-a koji koriste sve budžetske organizacije na svim nivoima, kako centralnom tako i lokalnom.

Iako u mnogim vladinim budžetskim organizacijama postoji mnogo IT sistema koji se na neki način bave prihodima i harmonizacijom (npr. Poreska uprava, Carina, Porez na imovinu itd.), svi unutar svog delokruga, prema važećim finansijskim propisima, sve transakcije prihoda i rashoda se evidentiraju i usklađuju u sistemu ISUFK, čineći ga centralnim mestom pristupanja fiskalnim podacima.

---

<sup>9</sup> FREEBALANCE ACCOUNTABILITY SUITE - <https://freebalance.com/products/freebalance-accountability-suite/>

## ➤ RASHODI

Sva javna potrošnja ili rashodi VK-a upisuju se u ISUFK u odnosu na stavke budžetirane pre bankovnih transfera.<sup>10</sup> Transakcije se prate i evidentiraju u skladu sa funkcionalnim kodovima predviđenim Kontnim planom MFT-a.<sup>11</sup>

Kada su u pitanju rashodi na ime nabavke, glavni deo slagalice koji nedostaje jesu podaci o nabavkama i obavezama VK (odnosno ugovorima) koji su rezultirali iz nekih aktivnosti nabavke.

Iako su ovi podaci o nabavkama dostupni po principima otvorenih podataka na portalu o otvorenim podacima VK, nedostatak međuoperativnosti između ISUFK-a i platforme e-nabavki stvara silose podataka ili dovodi do izolacije podataka, što zauzvrat dovodi do izazova kada bi neko pokušao da obavi bilo kakvu analizu ili poređenje.

**Primera radi:** kada bi neko pokušao da razume određenu nabavku ili ugovor i kojoj budžetskoj stavci pripada; ili da analizira isplatu finansijskih sredstava za bilo koji ugovor, ili obrnuto: kada bi neko hteo da vidi da li je bilo ikakvih aktivnosti nabavke ili ugovornih obaveza u svakoj budžetskoj stavci.

Uklanjanje silosa podataka nije potrebno samo u analitičke svrhe, već je potrebno i za polugodišnji rebalans budžeta u svrhu ponovnog predviđanja i preraspodele sredstava. Ugovori koji proizilaze iz nabavki predstavljaju zakonske obaveze i samim tim finansijska sredstva koja su već izdvojena sa namerom da budu potrošena, ali još nisu dospela u sistem Trezora i bez međuoperativnosti između ISUFK-a i e-nabavki u ovom slučaju, kreatori politika MFT pristupaju na slepo svojim procesima odlučivanja.

**Kao primer:** Kosovski zakon o upravljanju javnim finansijama i druga finansijska pravila predviđaju da nijedna institucija ne sme da zaključuje bilo kakav pravni sporazum ili preuzima odgovornost (ugovor) pre nego što se obezbedi raspoloživost sredstava. „Izdvajanjem finansijskih sredstava iz namenskih izdvajanja u tu svrhu u aktuelnoj godini.” Ref: Fin pravilo 02 član 20

Loša ili nikakva provera raspoloživosti finansijskih sredstava pre započinjanja postupka nabavke ili sklapanja ugovornih obaveza bila je osnovni uzrok mnogih poznatih naslova u medijima, koji su doveli do loše percepcije o nabavkama. Jedan od primera je auto-put ka Gnjilanu.

Negativni efekti ove pojave stvaraju ogromne slučajeve u kojima privredni subjekti nastavljaju parnice i dobijaju sudske sporove za ove ugovore, protiv ugovornih uprava, a sredstva efektivno izvlače privatni izvršitelji. Ova prinudna naplata iz budžetskih stavki ili obaveza stvara domino efekat za druge potencijalne parnice.

Što se tiče rashoda koji su nastupili iz procesa nabavke, RKJN je izvestio da su osnovali radne grupe sa osobljem Trezora kako bi identifikovali mogućnosti međuoperativnosti, konkretno između e-nabavke i ISUFK-a i trenutno rade na pripremi tehničkih zahteva u prilog međuoperativnosti između gorenavedenih sistema. Ovo je predviđeno da se privede kraju do kraja godine (2020).

<sup>10</sup> Smernice Trezora i Finansijsko pravilo 02 – Potrošnja javnog novca

<sup>11</sup> KONTNI PLAN KOSOVA - <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/491C3E6F-D147-4A91-8E71-74C3998E5E8E.xlsx>

## ➤ PRIHODI

Trezor je 2007. godine uveo jedinstveni standard referentnih brojeva (UNIREF)<sup>12</sup>, za ubiranje javnih prihoda, kako bi se olakšala naplata na računu Trezora u CBK (Centralnoj banci Kosova), usklađivanje u budžetskim organizacijama i blagovremeni upis prihoda u informacijski sistem za upravljanje finansijama Kosova.

Za sav javni prihod koji se ubira putem komercijalnih banaka, budžetske organizacije izdaju fakture sa referentnim brojem i bar kodom koji odgovara referentnom broju odštampanom na svakoj fakturi.

Budžetske organizacije prenose javne prihode koje blagajne budžetskih organizacija prikupljaju u gotovini, na glavni račun Trezora u CBK korišćenjem usluga komercijalne banke sa odvojenim transferom i narativom transakcije, shodno vrsti prihoda.

UNIREF standard koji je Trezor usvojio u sebi sadrži važne informacije za identifikaciju vrste prihoda. Kao primer:

1. Prva dva karaktera sa leva na desno predstavljaju budžetsku organizaciju.
2. Treći karakter sa leva na desno predstavlja odeljenje u sklopu budžetske organizacije koja ubira dati prihod.
3. Poslednja dva karaktera sa leva na desno predstavljaju vrstu prihoda u sklopu budžetske organizacije.

Prihod se zavodi i usaglašava kao ukupni iznos u ISUFK-u na osnovu vrste prihoda na dnevnoj osnovi iz datoteka Međubankarskog platnog sistema CBK-a (IPS) koje sadrže listu detaljnih transakcija. Ove informacije se uvoze u skladište podataka MFT-a i potom ih koriste drugi IT sistemi VK-a za detaljno usklađivanje.

---

<sup>12</sup> Administrativno uputstvo 6/2007 - UNIREF

## ↳ SLUŽBENI BANKOVNI RAČUNI

Vlada Kosova upravlja rashodima i prihodima svih budžetskih organizacija preko službenih bankovnih računa CBK-a. Službeni bankovni račun je račun ili pod-račun koji je generalni direktor Trezora zakonito otvorio radi prijema ili rukovanja depozitima javnog novca. Trezor je otvorio Glavni račun Trezora kako bi podržao kontrolu opticaja novca, upravljanje gotovinom i planiranje investicija.

Trezor kontroliše otvaranje i zatvaranje svih bankovnih računa u ime Vlade Kosova, dok pod-račune koristi pre svega za naplatu prihoda, a uplate se redovno prenose na glavni račun Trezora.

Trezor je član kosovskog međubankarskog platnog sistema kojim upravlja CBK. IPS ima 13 direktnih učesnika, koji uključuju 10 komercijalnih banaka, CBK (u svoje i u ime vlade), MF / Trezor i Kosovski fond za penzijsku štednju (Trusti).

Novi međubankarski platni sistem CBK-a, koji nosi naziv ATS (sistem za automatizovani prenos), sastoji se od dve glavne komponente: RTGS komponenta (izvršavanje naloga za prenos u realnom vremenu po bruto principu) koja omogućuje prenos finansijskih sredstava u realnom vremenu; i komponenta ACH (automatski kliring) koja obrađuje grupne isplate i isplate male vrednosti, kroz tri kliring preseka.<sup>13</sup>

Kao član IPS-a, Trezor svakodnevno prilikom odobravanja transakcija IPS kliring sistema usmerava rashode i prima podatke o prihodima za sva plaćanja koja se zatim uvoze u ISUFK na poravnanje i zatim distribuiraju drugim budžetskim organizacijama radi detaljnog usaglašavanja prihoda na osnovu faktura (npr. PUK, Carina, porez na imovinu, policija, sudovi, opštinske takse itd.).

## ↳ ZAKLJUČAK

U mnogim zemljama, čak i razvijenijim, podaci i dokumenti često mogu biti raštrkani po različitim modernim i nasleđenim IT sistemima, kao i različitim institucijama, što inicijative otvorenih podataka čini izuzetno složenim i u nekim slučajevima nemogućim.

To, međutim, nije slučaj u Vladi Kosova. Budući da je ISUFK centralizovan informacioni sistem koji koriste sve budžetske organizacije, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, u kome se čuva većina, ako ne i svi fiskalni podaci koji se odnose na prihode i rashode, on svakako koristi svakoj inicijativi za otvorenost.

U tom kontekstu, čisto sa tehničkog stanovišta, Vlada Kosova je u jedinstvenom položaju da uz pravu političku i tehničku podršku Ministarstva finansija i transfera, uz minimalne napore uspostavi proces objavlivanja fiskalnih podataka iz ISUFK-a ili njegovog skladišta podataka prema principima otvorenih podataka.

13 OPERATIVNA ŠEMA MEĐUBANKARSKOG PLATNOG SISTEMA NA KOSOVU - <https://bqk-kos.org/?id=119>

# KAKO – PREPORUKE

## ↳ UPRAVLJANJE OTVORENIM PODACIMA

Otvaranje podataka nije uvek lako i objavljivanje sirovih podataka nije dovoljno. Uobičajena greška ili pogrešno tumačenje koje mnoge institucije i vladine organizacije prave prilikom otvaranja podataka jeste fokusiranje na kvantitet, a ne na kvalitet podataka koje objavljuju. Podaci se često objavljuju u pogrešnim formatima time što nedostaju metapodaci a nakon što se objave, onda se vode i ažuriraju.

Podaci moraju biti pažljivo strukturirani, opisani i objavljeni na način koji ispunjava principe otvorenih podataka, a jednako je važno da organizacije uspostave procese koji obezbeđuju dugoročnu održivost.

Da bi se to postiglo, mora se uspostaviti mehanizam putem memoranduma odluke koji usvaja ministar, kako bi se podstakla saradnja i koordinacija otvorenih podataka širom Ministarstva finansija i transfera. Ovo ne samo da će pomoći u postavljanju jasnih ciljeva i očekivanja, već će osigurati održivost na duži rok.

Da bi se to postiglo, od vitalnog je značaja da se oformi **Radna grupa za otvorene podatke** - RGOP MFT-a, koju će u početku voditi član višeg nivoa iz Kabineta ministra (po mogućstvu sam ministar), a čiji će članovi biti direktori ključnih agencija i odeljenja, član Pravne službe i Kancelarije za odnose sa javnošću, a koja će odlučivati o važnim pitanjima politike i raditi na izradi nacрта planova vezanih za inicijativu za otvorene podatke.

RGOP bi trebalo da nadgleda unutrašnje agencije i odeljenja i koordinira rad sa Upravnim odborom za otvorene podatke VK-a na čelu sa Agencijom za informaciono društvo (AID) kako bi obezbedio ostvarivanje rezultata i standarda predviđenih celokupnim planom otvorenih podataka VK-a. RGOP će morati aktivno da raspodeljuje politike, procedure i planove otvorenih podataka osoblju Ministarstva koje će unaprediti unutrašnje prakse upravljanja podacima u vezi sa:

- prikupljanjem ili stvaranjem popisa podataka, na način koji podržava inicijative otvorenih podataka;
- izgradnjom informacionih sistema koji podržavaju međuoperativnost i dostupnost informacija;
- obezbeđenjem privatnosti podataka i potpune zaštite poverljivosti podataka u skladu sa kosovskim zakonodavstvom i najboljim praksama;
- uključivanjem i sprovođenjem zahteva otvorenosti u glavnim poslovnim procesima ministarstva koji će obezbediti dugoročnu održivost.



## ↳ IDENTIFIKOVANJE SKUPA PODATAKA

Prvi korak u procesu objavljivanja podataka je identifikacija i odabir dostupnih skupova podataka iz unutrašnjih izvora Ministarstva, gde bi MFT mogao biti zakonito identifikovan kao **vlasnik podataka**.

Da bi postigla ovaj zadatak, Radna grupa za otvorene podatke (RGOP) trebalo bi da koristi razne izvore u tesnoj koordinaciji sa Ministarstvom javne uprave za formulisanje plana za identifikaciju i objavljivanje podataka.

### **Odgovornosti osoblja odeljenja Ministarstva:**

- Identifikovanje skupova podataka koji će biti objavljeni;

### **Odgovornosti Pravnog odeljenja Ministarstva:**

- Pokretanje i sprovođenje revizije privatnosti, poverljivosti i pravnih pitanja za svaki skup podataka;
- Definisane licence za skup podataka.

### **Odgovornosti osoblja za IT Ministarstva**

- Objavljivanje i ažuriranje skupova podataka

### **Potencijalni izvori:**

- Ministarstvo finansija i transfera, Trezor (FreeBalance – prihodi, rashodi),
- Ministarstvo finansija i transfera, Odeljenje za IT (Skladište podataka),
- Ministarstvo finansija i transfera, Odeljenje za budžet (Budžet),
- Ministarstvo finansija i transfera, Odeljenje za porez na imovinu (Registar poreza na imovinu, naplata, vrednovanje, zone vrednosti itd.)
- Ministarstvo finansija i transfera, Poreska uprava (registar poreskih obveznika)
- Ministarstvo finansija i transfera, Carina (uvoz/izvoz).

## ↳ PRIPREMA SKUPA PODATAKA

Nakon identifikacije skupa podataka, imenovano osoblje ministarstva mora osigurati stvaranje skupova podataka bez grešaka. Za svaki proizvedeni skup podataka, odgovornost za održavanje treba dodeliti osoblju koje bi trebalo da sanira sve buduće greške i ispravi skupove podataka i ažurira relevantne meta-podatke.

## ↳ SKUP PODATAKA O RASHODIMA

U kontekstu fiskalnih podataka, toplo se preporučuje da Trezor kao deo MFT-a razmotri koji će se podaci o rashodima objaviti u ovom skupu podataka, ali će na kraju skup podataka morati da sadrži detaljne podatke o nivou transakcija, što znači pojedinačnu evidenciju transakcija.

Svaka od ovih transakcija trebalo bi da sadrži sledeće podatke:

- Izvor transakcije
- Korisnik transakcije
- Datum kada je izvršena transakcija
- Iznos novca prenet u datoj transakciji
- Druga imovina koja opisuje transakciju

Fiskalni skup podataka mora da ispuni neke minimalne uslove, koji slede:

- svaki red mora da sadrži jednu tačku podatka sa jedinstvenom vrednošću, i
- metapodaci moraju biti pruženi u okviru tabele podataka

### **Primeri podataka koje treba obuhvatiti:**

1. Fiskalna godina
2. Budžetski kod
3. Opis Fonda
4. Vrsta transakcije (rashod/prihod)
5. Funkcionalni kod
6. Opis funkcije
7. Kod budžetske organizacije (koja je obavila transakciju)
8. Opis budžetske organizacije
9. Kod programa
10. Opis programa
11. Datum transakcije
12. Ime korisnika (npr. prodavac, lice)
13. Jedinstveni ID korisnika (npr. identifikacioni broj privrednog subjekta, fiskalni identifikacioni broj)
14. Identifikacioni broj nabavke (kada je primenjivo)
15. Naziv nabavke (kada je primenjivo)
16. Broj ugovora (kada je primenjivo)
17. Iznos
18. Broj fakture (kada je primenjivo)

## EXPENDITURE DATASET EXAMPLE

Fond	Opis fonda	Funkcionalni kod	Funkcionalni opis	Tip	BD Kod	BD opis	Programski kod	Opis programa	Datum transakcije	Iznos	Valuta	Korisnik	Identifikacioni dokument korisnika	Identifikacioni dokument nabavke	Opis nabavke	Br. ugovora	Br. fakture
21	Prihodi iz sopstvenih izvora	1	Javne usluge	Rashodi	616	Priština	3015	Priština	9/2/20	9750	EUR	Kompanija XYZ	123456789	616-19-2903-1-1-1/C320	Nabavka medicinske opreme za potrebe HKMF IKMU	616-19-2903-1-1-1	1/2/20

## Metapodaci

Šema metapodataka trebalo bi da uključuje neke obavezne metapodatke, kao što su:

- Naslov
- Opis
- Oznake (ključne reči npr, rashodi, prihodi)
- Odeljenje
- Vidljivost
- Izvor
- Autor
- E-mejl autora
- Lice koje vodi podatke
- E-mejl lica koje vodi podatke

## ↘ OBJAVLJIVANJE SKUPA PODATAKA

Portal **opendata.rks-gov.net** je vladin katalog metapodataka u vezi sa podacima objavljenim u otvorenom formatu od strane javnih uprava na Kosovu. Portal promovise Vlada Kosova, a njime upravlja Agencija za informaciono društvo - Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave.

Trenutno platforma otvorenih podataka Republike Kosovo pruža pristup broju od oko 195 skupova podataka iz 13 organizacija. Sa fiskalnog stanovišta, na ovom portalu se objavljuju minimalni skupovi podataka, osim podataka o nabavkama i podacima o uvozu / izvozu carine koji se ne vode i ažuriraju redovno.

Platforma otvorenih podataka Vlade Kosova osmišljena je na osnovu platforme CKAN. CKAN je vodeća svetska platforma portala podataka iz otvorenog izvora i kompletno inovativno softversko rešenje koje čini podatke dostupnim i upotrebljivim - pružanjem alatki za usklađivanje objavljivanja, deljenja, pronalaženja i korišćenja podataka.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> CKAN <http://ckan.org/>

## AUTOMATIZACIJA

Sa stanovišta objavljivanja skupa podataka, da bi osigurao nesmetano ažuriranje i održivost, MFT treba da nastoji da automatizuje proces objavljivanja integrišući ga u CKAN API. Akcioni API u sklopu platforme CKAN predstavlja moćan API u formatu RPC koji izlaže sve glavne karakteristike CKAN-a API klijentima. Sve glavne funkcije CKAN-a mogu se koristiti spoljnim kodom koji se poziva na CKAN API. Na primer, korišćenjem CKAN API-ja MFT može da kreira, ažurira i briše skupove podataka, resurse i druge objekte.<sup>15</sup>

## ↘ STANDARDI PODATAKA

Podaci dolaze u najrazličitijim oblicima i formatima i ta raznolikost takođe ograničava poređenje podataka. Ključni izazov prilikom razmatranja otvorenih podataka i fiskalne otvorenosti je mogućnost objavljivanja podataka o svim ciklusima javnih finansija, od planiranja do isplate, na dosledan i uporediv način.

Mnoge zemlje i organizacije objavile su i usvojile standarde otvorenih podataka koji mogu poslužiti kao smernica za prikupljanje, čuvanje, korišćenje, ažuriranje i očuvanje podataka.

Podaci o nabavkama VK-a koje je objavio RKJN koriste Standard otvorenih ugovornih podataka (SOUP). Pored objavljivanja skupova podataka o nabavkama u POP-u, RKJN je potvrdio da razvijaju SOUP API koji će omogućiti postavljanje upita podataka o nabavkama. Očekuje se da će RKJN SOUP API omogućiti sistemu trećih lica ili krajnjem korisniku da preuzme sva saopštenja i zapise ugovornih procesa koji odgovaraju određenom upitu.

### Na primer:

- Istraživač želi da preuzme sve rashode u određenoj budžetskoj stavci;
- Istraživač želi da preuzme sve rashode sa određenim brojem organizacije ili klasifikacijom;
- Istraživač želi da preuzme sve rashode određenog korisnika; ltd.

---

<sup>15</sup> CKAN API - <https://ckan.org/portfolio/api/>

## STANDARD OTVORENIH UGOVORNIH PODATAKA

Standard otvorenih ugovornih podataka<sup>16</sup>, je besplatni, ne vlasnički standard otvorenih podataka o javnim ugovorima, koji primenjuje preko 30 vlada širom sveta.

SOUP opisuje kako se objavljuju podaci i dokumenti u svim fazama procesa ugovaranja. Stvoren je da podrži organizacije da povećaju transparentnost ugovaranja i omoguće dublju analizu ugovornih podataka od strane širokog kruga korisnika.

SOUP pruža:

- skup preporučenih polja podataka i dokumenata za objavljivanje;
- zajednički strukturirani model podataka;
- uputstva i alatke za podršku implementacije i upotrebe podataka;
- profile za javno-privatna partnerstva, infrastrukturne projekte, Evropsku uniju i Opšti sporazum o nabavkama Svetske trgovinske organizacije;
- mehanizam proširenja za dodavanje dodatnih ključnih informacija podacima SOUP-a;

## ↘ API FISKALNIH PODATAKA

Pored objavljivanja skupova podataka na platformi otvorenih podataka VK, MFT bi trebalo da istraži izvodljivost izrade API-ja za omogućavanje upita fiskalnih podataka. U idealnom slučaju ako se uzme u obzir razvoj ove sposobnosti, preporučeni standard podataka bio bi prirodno SOUP.

Sa Regulatornom komisijom za javne nabavke koja razvija API za podatke o nabavkama u skladu sa SOUP, imalo bi smisla samo da MFT sledi trend i takođe prihvati ovaj široko korišćeni i međunarodno prihvaćeni standard podataka, jer bi time dopunio podatke o nabavkama i zaista pružio mogućnosti analize vladinih rashoda u standardizovanom obliku i na dosledan način.

<sup>16</sup> OCDS - <https://standard.open-contracting.org/latest/en/>

## Uzorak API metoda

- Dobijate objavljene podatke (dobijate sve objavljene podatke sortirane po datumu izmene)
- Dobijate evidenciju (dobijte svu evidenciju sortiranu po datumu izmene)
  - a. Prilagodite filtriranje / naručivanje objavljenih podataka/ zapisa, npr. (prema datumu izdavanja, nazivu ili drugim poljima šeme, npr. od strane ugovornog tela, od strane privrednog operatera)
- Imajte funkciju osnovne pretrage objavljenih podataka/evidencije
- Dobijate objavljene podatke/evidenciju sa brojevima strana.
- Dobijate mogućnosti (nabavite listu funkcija koje API podržava)
- Nabavite listu ID-a objavljenih podataka sa URL-om njihovog paketa (sortiranim prema datumu izmene)
- Dobijate listu objavljenih podataka po identifikacionom broju objavljenog podatka i URL-u paketa
- Sastavite listu dobavljača / pretražite je
- Sastavite listu ugovornih agencija / pretražite je

Vredno je napomenuti da Partnerstvo za otvorenu upravu pruža besplatnu službu za pomoć i podršku zemljama koje sprovode SOUP i ima brojne besplatne resurse online, što olakšava implementaciju SOUP-a.

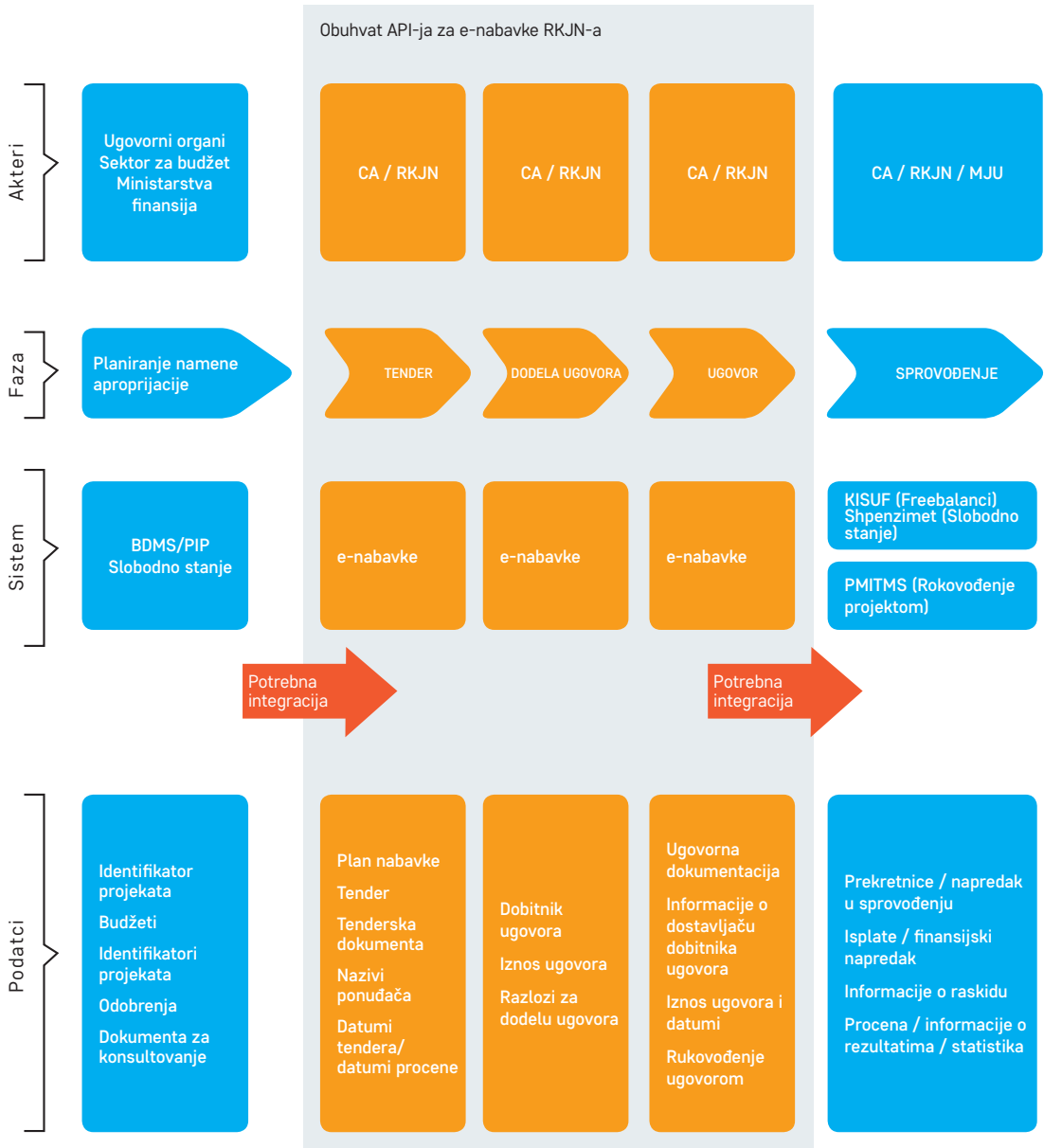
POUp SOUP resursi:

- [OCDS field level mapping template](#) se može upotrebiti za mapiranje dokumenata.
- Pogledajte [OCDS field level mapping template guidance](#) za savete o korišćenju šablona za mapiranje.

## ↘ TEHNIČKI PREGLED

Dijagram koji sledi u nastavku pruža tehnički pregled SOUP na visokom nivou i kako se uklapa u kontekst VK-a sa interesnim stranama, fazama, IT sistemima i relevantnim podacima. Stavke u narandžastoj boji označavaju platformu e-nabavke koja bi uglavnom trebalo da bude pokrivena SOUP API-jem RKJN-a i skupovima podataka već objavljenim na platformi otvorenih podataka VK-a. Stavke označene plavom bojom predstavljaju područja poboljšanja unutar delokruga MFT-a.

## Standard otvorenih podataka o ugovoru



# LITERATURA

BR.	REFERENTNI	LINK
1	DEFINICIJA OTVORENOG	<a href="https://opendefinition.org/">https://opendefinition.org/</a>
2	POUp FISKALNA OTVORENOST	<a href="https://www.opengovpartnership.org/policy-area/fiscal-openness/">https://www.opengovpartnership.org/policy-area/fiscal-openness/</a>
3	EU OKVIR MEĐUOPERATIVNOSTI	<a href="https://ec.europa.eu/isa2/eif_en">https://ec.europa.eu/isa2/eif_en</a>
4	GLOBALNI INDEKS OTVORENIH PODATAKA	<a href="https://index.okfn.org/place/">https://index.okfn.org/place/</a>
5	POVELJA O OTVORENIM PODACIMA	<a href="https://map.rks-gov.net/desk/inc/media/6E0C6824-1761-4537-9230-EB6C9F54F266.pdf">https://map.rks-gov.net/desk/inc/media/6E0C6824-1761-4537-9230-EB6C9F54F266.pdf</a>
6	EVROPSKI OKVIR MEĐUOPERATIVNOSTI	<a href="https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf">https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf</a>
7	FREEBALANCE ACCOUNTABILITY SUITE	<a href="https://freebalance.com/products/freebalance-accountability-suite/">https://freebalance.com/products/freebalance-accountability-suite/</a>
8	SMERNICE TREZORA I FINANSIJSKO PRAVILO 02 – POTROŠNJA JAVNOG NOVCA	<a href="https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/907306B3-D2F9-4362-AEEC-ECC4F7D3852B.pdf">https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/907306B3-D2F9-4362-AEEC-ECC4F7D3852B.pdf</a>
9	KONTNI PLAN KOSOVA	<a href="https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/491C3E6F-D147-4A91-8E71-74C3998E5E8E.xlsx">https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/491C3E6F-D147-4A91-8E71-74C3998E5E8E.xlsx</a>
10	OPERATIVNA ŠEMA MEĐUBANKARSKOG PLATNOG SISTEMA NA KOSOVU	<a href="https://bqk-kos.org/?id=119">https://bqk-kos.org/?id=119</a>
11	CKAN	<a href="http://ckan.org/">http://ckan.org/</a>
12	SOUP	<a href="https://standard.open-contracting.org/latest/en/">https://standard.open-contracting.org/latest/en/</a>





Demokratija Plus (D+) je nezavisna, neprofitabilan i nestranačka organizacija, zvanično registrovana marta 2016.godine. D+ stremi ka razvoju demokratskog društva kroz podizanje učešća građana u političkim procesima, prouzrokujući veću javnu odgovornost i utičući na donošenje odluka. Mi integrišemo informacione tehnologije u svim našim naporima dok se trudimo da primenimo moć interneta, koji igra važnu ulogu u demokratizaciji društva.

D+ cilja da doprinese uspostavljanju praksi dobrog upravljanja u javnim institucijama na centralnom i lokalnom nivou, jačanju vladavine prava, unapređujući političke partije i proces slobodnih i fer izbora.

Podržano od:

