

ИНИЦИАТИВАТА ЗА ОТВАРЯНЕ НА ДАННИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА – МЕЖДУ ПРОЗРАЧНОСТТА И ИКОНОМИЧЕСКИЯ РАСТЕЖ

Николай Михайлов Бизев

Институт по публична администрация

THE OPEN DATA INITIATIVE IN THE STATE ADMINISTRATION – BETWEEN TRANSPARENCY AND ECONOMIC GROWTH

Nikolay Mihaylov Bizev

Abstract

In 2010 the European Commission published the Europe 2020 strategy. The priority in this document is given to the development of an innovative economy based on information technology including the data driven economy. That same year Britain published the first government data sets on official web portal. Three years later Directive 2013/37/EC of the European Council and the European Parliament has introduced a requirement for the EU members states to unify the rules for provision of information produced by the public sector. In early 2015 the Bulgarian specialized open data portal began operational. By the end of 2015 the law implementing Directive 2013/37/EC has passed through the National Assembly. However the policy for opening government data is unfocused. The purpose of this article is to present the initiative to open data and the possibilities for their use in Bulgaria with particular emphasis on the danger of shifting the focus of the initiative to secondary objectives without significant effect on society.

Keywords: open data, open government, public sector reform, state administration

Инициативата за отваряне на данни в администрацията – между прозрачността и икономическия растеж

1. Въведение

През 2010 г. Европейската Комисия публикува Стратегията Европа 2020. Приоритетно място в документа е отделено на развитието на иновативна икономика, основана на информационните технологии, в т.ч икономика, основана на данни. Същата година Великобритания публикува първите набори от данни на официален интернет портал. Три години след това, с Директива 2013/37/ЕС на Европейския Съвет и Европейския Парламент, е въведено нормативното изискване държавите – членки на ЕС да унифицират правилата си за предоставяне на информация, произведена от обществения сектор.

Макар и със закъснение отворените данни вече са част и от административната реформа в България. В началото на 2015 г. започна да функционира специализиран портал за отворени данни, на който се публикуваха първите набори с отворени данни [1]. На портала могат да се открият бази данни на около 40 организации от обществения сектор.

Целта на настоящата статия е да се представи инициативата за отворени данни и възможностите за използването им в България като особено акцентира върху опасността от изместване фокуса на инициативата към второстепенни цели без значим ефект за обществото.

В различни правителствени документи, с които отворените данни се промотират у нас политическият ангажимент към внедряване на инициативата я припознава като средство за прилагане на принципите на открито управление и отчетност в администрацията. В същото време фокусът на развитие на отворените данни, задаван от Европейската Комисия (ЕК) постепенно започва да се отменя от аргументите за прозрачност към нуждата от растеж в икономиката на Европейския съюз. В свое изследване ЕК смята, че до 2020

[1] <https://opendata.government.bg/>

г. в резултат от развитие на инициативата могат да бъдат разкрити до 2 хил. работни места в България [2]. Страната ни вече институционализира инициативата за отворени данни с приемането на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация. ЗИД на ЗДОИ предвижда всяка институция да определя данни за публикуване, а МС да приема списък с набори от данни, които да бъдат публикувани в отворен формат в интернет. Към момента обаче липсват единни правила за приоритизиране на данните. Не е ясно на какъв принцип са събирани вече публикуваните данни и какъв е принципа, по който ще се избират приоритетните набори от данни. Ако подобен проблем не бъде адресиран е възможно е страната ни да насочи инициативата за отворени данни към тясно специализираната област на административната реформа и да пренебрегне европейската посока на икономически растеж, чрез прозрачност. За да бъде внимателно оценена и анализирана, политиката за отворени данни следва да бъде изведена в отделен политически документ. Чрез него могат да бъдат внедрени икономическите ползи от инициативата и ползите от спазването на принципите за прозрачност и добро управление без да се подценява едното за сметка на другото. Погледната от друга страна, инициативата може да бъде много по-гъвкава ако се прилага на местно ниво. Всяка община може да вземе решение за отваряне на данни само със заповед на кмета или решение на Общинския съвет.

2. Какво са отворените данни?

Дефинирането на понятието „отворени данни“ е предмет на засилено изследване в последните 10 години. За отворени данни активно започва да се говори през 2005 г., когато неправителствената организация „Open knowledge Foundation“ създава дефиницията за „отвореност“ на данните. Според нея, за да бъдат отворени, данните следва да бъдат достъпни, предлагани безплатно или на цена, отговаряща на производството им и свободни за употреба и преработване.

Основният период за формиране на политиките и концепциите за отворените данни е от 2005 г. до 2013 г. По това време се утвърждават общоприетите принципи и дефиниции, предимно в държави като САЩ и Великобритания.

В Европейския съюз (ЕС) понятието „отворени данни“ се свързва с **правото на достъп до обществена информация, произвеждана от институциите на общественния сектор**. Според Европейската комисия отворените данни са: „идея, че определени данни, генерирани от институции на общественния сектор, трябва да се предоставят в свободен за повторна употреба, машинно-четим формат“.

Най-често отворените данни се свързват с възможността за развитие на иновативни продукти и услуги. Към понятието се реферира като средство за подобряване на връзката държава-общество, заради възможностите да бъдат проверени данните, изработвани от държавата, в изпълнение на различни политики.

За да имат възможно най-голяма добавена стойност за гражданите и бизнеса, отворените данни следва да отговарят на няколко предварителни условия:

- Достъп до данните – предоставят се безплатно или на цена, отговаряща на производствените разходи; с възможност да се ползват от всички, без административни ограничения;
- Качество на данните – данните трябва да са актуални, структурирани и добре описани;
- Възможност за обработка на данните - данните да са лесни за обработка с компютър, предоставени в машинно – четим формат.

В Стратегията за развитие на държавната администрация (СРДА) от 2013 г. се използва следната дефиниция: **„информацията, притежавана от институциите и общественния сектор, която може да се използва повторно и разпространява безплатно или като в цената ѝ се калкулират само разходите за нейното предоставяне“**.

3. Как и за какво се използват отворените данни? Каква е добавената полза от тях?

Според международната консултантска компания McKinsey Global Institute (Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity, Юни 2011 г.) отворените данни са ресурс от областта на информационните технологии, който може да донесе ползи до 250 млрд. долара [3] в близко бъдеще. През 2015 г. Европейската комисия направи оценка на преките ефекти от въвеждане на политика за отворените данни за над 50 млрд. евро с възможност за създаване на 25 000 работни места в Европа [4] до 2020 г. Стойността на отворените данни в сектор „Публична администрация“ се оценява на над 22 милиона евро, а възможностите за оптимизиране на процеси и в следствие на разходи на, над 1,7 млрд. евро за периода 2016 – 2020 г.

Най-често срещаните примери за отворени данни са националните статистики. Те се публикуват в отворен формат и позволяват да бъдат използвани за визуализации. Данни с висока добавена стойност са такива за транспортна инфраструктура (гари, спирки), финанси, наука и други [5]. През 2013 г. след срещата на Г-8 за подписване на Хартата за отворени данни е създаден списък с примерни бази данни с висока добавена стойност. Той препоръчва за публикуване данни от научни изследвания, данни свързани с туризъм, данни от бизнес регистри, данни за битова престъпност. Списъкът съдържа общо 12 препоръчителни набора от данни.

Въз основа на употреба на отворени данни се появяват продукти услуги, които директно влияят на всекидневния живот. Такива са приложенията с разписания на влакове и автобуси в реално време. Други, като интернет страницата <http://wheredoesmymoneygo.org/>, следят изпълнението на бюджета на Великобритания и допринасят за развитието на отворено и прозрачно публично управление.

За да могат да имат ефект данните следва да бъдат лесни за откриване и подходящи за употреба. За целта националните правителства създават единни точки за публикуване на данни. През 2010 г. във Великобритания е пусната първата версия на

[2] „Creating Value through Open Data“, 2015, European Commission

[3] Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity, Юни 2011 г.

[4] „Creating Value through Open Data“, 2015, European Commission

[5] <http://okfn.org/opendata/>

интернет портала за отворени данни <https://data.gov.uk/>^[7]. Порталът предоставя 2500 масива от данни в машинно – четим формат, подходящи за преработване в търговски и нетърговски продукти и услуги. Към ноември 2015 г. порталът е посетен над 6 млн. пъти^[8]. През ноември 2015 г. Европейската комисия създаде пан-европейски портал за свободно достъпни данни на ЕС^[9]. През 2015 г. на портала са публикувани над 7000 набори от данни от всички държавни-членки на ЕС. Ползите от отворени данни могат да бъдат разделени най-общо в две големи направления:

- Обществени ползи;
- Икономически ползи.

От обществена гледна точка отворените данни могат да допринесат значително за подобряване на връзката между гражданите и държавата. Публикуването на информация в машинно-четим формат, която по възможност не е обработвана преди това, позволява на анализаторите (в т.ч. медии, неправителствени организации и граждани) сами да проверяват и анализират изпълнението на правителствени политики и приоритети. По този начин отворените данни имат силата да превърнат гражданския сектор в добре информиран обществен коректив. Така например, изследователят Боян Юруков нееднократно доказва, че по теми от голямо обществено значение като раждаемост и смъртност, често се представя непълна или неточна информация. В интернет публикацията си „Смъртността в България: едно число не значи нищо без контекст“^[10] от ноември 2015 г., той доказва, че през 2014 г. смъртността в България, разделена по различни възрастови групи, вместо да се увеличава, всъщност намалява с до 1/4. Понякога, използвани по неподходящ начин данните могат да създадат системно объркване. Така например, във Великобритания, учени изчисляват, че болните от стомашен вирус са около 3 млн. души, което причинява масова истерия сред населението. Всъщност се оказва, че заболелите от грипа са около няколко стотин хиляди души, но грешката идва от използване на неточен източник и „усет“ на учените^[11]. Грешката се поправя, след като базата данни е отворена за анализ. Отварянето на данните създава възможност за добавяне на външна експертиза на сравнително ниска цена. Чрез използването на подходящи методи за анализ данните имат силата да бъдат мощно средство за корекция на провежданите политики.

Отворените данни съдействат и за скъсяването на дистанцията между управляващия елит и обществеността, която бързо се увеличава при въвеждане на нетрадиционни политически мерки. Пример за това са протестите срещу няколко поредни правителства в България от 2013 - 2014 г. при редица публично необосновани решения като вдигане и сваляне на цени на горива, електроенергия и други. Сред българското общество се появи усещането, че липсва представяне на информация и ако има такава, тя рядко е фокусирана. За да пребори подобен проблем в Испания Министерството на икономиката разработва електронно приложение, в което публикува актуални цени на горивата. Гражданите имат свободен достъп до него и могат сами да преценят къде е най-изгодно за тях да заредят гориво, спрямо цените за деня^[12]. По този начин министерството позволява на обществото само да регулира пазара, като прави информиран избор, който не е продиктуван от държавна регулация. Друг пример за успешно внедряване на отворените данни в прозрачното управление е интернет страницата <http://www.votewatch.eu/>. Страницата, предоставя информация за взетите решения в Европейския парламент, разделени по гласове на партии, дори на отделни членове. Чрез VOTEWATCH европейските граждани лесно могат да се информират за гласуванията в пленарната зала, в реално време без да се налага да следят специализирани издания за европейска политика. По този начин отворените данни предоставят канал за лично формиране на мнение, ако естествено, не бъдат редактирани преди това, а публикувани в „суров“, подходящ за употреба формат.

Отворените данни могат да донесат и значителни икономически ползи и следва да бъдат адресирани в публичните политики. Още през 2013 г. лидерите на държавите от Г-8 заключават, че това е един подценяван и неизползван към момента ресурс, който има огромен потенциал. Най-често отворените данни се ползват за подобряване на публични услуги. Според проучване на ЕК от 2015 г. на базата на отворени данни от пътища, могат да бъдат спестени над 600 млн. часа, изгубени в задръствания, а чрез анализ на данни от пътни инциденти, смъртните случаи могат да намалят с до 5 %. Отворените данни се използват в сектори като пожарна безопасност и престъпност^[13]. Подобряването на предоставяните публични услуги неминуемо ще подобри средата за правене на бизнес и е съответно предпоставка за икономически растеж. Така например, ползвайки отворени данни, може да бъде открито най-удачното място да се прави бизнес в различни градове^[14]. Отворените географски данни пък създават индустрия в правенето на навигационни системи за милиарди в световен мащаб. Американската компания Garmin, която се занимава със системи за навигация, натрупа 7 млн. долара печалба за 2014 г. от географски, транспортни и други данни, предоставени за безплатно ползване. Публикуването на Портала за отворени данни^[15], отворени данни в областта на жилищната политика; здравната реформа и политиката за интернет и отворени данни могат да послужат за добри практики в областта на визуализациите. Не липсват и примери за използване на отворени данни в частния сектор. Иновативни компании от сферата на информационните технологии участват в разработването на продукти, основани на отворените данни и повишават своя **потенциал за износ на услуги**. През 2015 г. българската компанията Ontotext участва в проект за подобряване на годишните доклади на правителствена агенция^[16] по отношение на държавните жилища в Норвегия.

Развитието на иновационни продукти и разрастването на сектора неминуемо води след себе си създаване на нови работни места. До края на 2020 г. Европейската Комисия предвижда създаване на 25 хил. работни места, пряко свързани с отворените данни.

[6] <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100202201223/http://www.number10.gov.uk/Page22218>

[7] <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100202201223/http://www.number10.gov.uk/Page22218>

[8] <https://data.gov.uk/data/site-usage#totals>

[9] <https://open-data.europa.eu/bg/data>

[10] <http://yurukov.net/blog/2016/smartnost/>

[11] http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/magazine/7605118.stm

[12] http://issuu.com/eipa-epsa/docs/weathering_the_storm_creative_epsa_/75

[13] „Creating Value through Open Data“, 2015, European Commission, 2015

[14] <http://www.economist.com/news/international/21678833-open-data-revolution-has-not-lived-up-expectations-it-only-getting>

[15] https://opendata.government.bg/static/visualizations/grao_map.html

[16] Norwegian State of Estate, A reporting service for state-owned Properties in Norway, 2015

Изследването отчита потенциала на България и предвижда в страната да бъдат създадени около 2000 нови работни места^[17]. Новите работни места предполагат намаляване на безработицата и увеличаване на средните доходи. Трябва, обаче да се има предвид, че сектора на отворените данни е високотехноличен и новите работни места са свързани с предизвикателството на възпитаване на нови умения. Бързото развитие на сектора следва да се адресира от експертите в областта на образованието. Обект на това образование са и държавните служители, които работят с отворени данни.

4. Въвеждане на инициативата в България и развитие към момента

Тласък в развитието на инициативите за отваряне на данни в световен мащаб дават две събития – подписването на Хартата за отворени данни на страните от Групата на осемте (Г-8) от 2013 г. и създаването на международното движение „Партньорство за открито управление“ (ПОУ) от 2011 г.^[18]. В допълнение, през 2013 г. Европейската Комисия инициира изменение в Директивата за достъп до обществена информация от 2003 г., за да отговори на тенденциите за предоставяне на максимално количество публична информация. Условно, предпоставките или факторите за въвеждане на инициативата за отворени данни в България могат да се разделят на външни (законодателство на ЕС, международни инициативи) и вътрешни (описани в стратегически и програмни документи). В същото време предпоставките са взаимнообвързани, тъй като инициативата за отворени данни е изцяло нова за България и непозната за държавната администрация.

За първи път в България понятието „отворени данни“ се споменава в Национална програма за развитие: България 2020 (НПР:2020) от декември 2012 г. - подприоритет 6.5 „Администрация, прилагаща принципите на открито управление“ за постигане на приоритет 6 „Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса“. Отворените данни се разглеждат като инструмент за „съвместното създаване и изпълнение на политики, включително саморегулация и разчитане в много широк мащаб на партньорство с гражданите, бизнеса и неправителствените организации.“ В стратегическия документ е декларирано желанието за повишаване на прозрачността на бюджетното прогнозиране, планиране и изпълнение. Стратегическият документ има национален обхват и маркира основните политики за развитие на страната. Той по-скоро задава рамката и в последствие отчита напредъка по инициативите, които предвижда. Реален тласък в развитието на инициативата в България е даден с приемането на Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. Документът предвижда въвеждането на отворените данни като хоризонтална политика в държавната администрация за постигане на „Открито и отговорно управление“. В подкрепа на инициативата за отворените данни са приети множество съпътстващи документи, най-важните от които са:

- Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015 – 2020 г., приета с Решение № 30 на Съвета за административната реформа от 13 януари 2015 г.

- Втори план за действие на Република България по инициативата “Партньорство за открито управление”. Планът е приет с Решение на Министерския съвет № 530 от 21 юли 2014 г.

Стратегическите планове за действие описват необходимите стъпки за въвеждането на инициативата. Най-съществената мярка е изменението в националното законодателство за привеждането му в съответствие с това на ЕС. Основните аспекти на законодателството са да подобри процедурите и механизмите за предоставяне на обществена информация и информация за повторна употреба; да създаде правила и принципи за публикуване на публичната информация за повторна употреба. Стратегическите планове по-детайлно задават и сроковете за въвеждане на инициативата и механизмите за измерване на постигнатите резултати. Предвид спецификите в стратегическото планиране в България (обвързано с това на ЕС) документите ясно декларират краен срок за постигане на резултати до 2020 г.

Най-общо от стратегическите документи може да се изведе заключението, че ролята на отворените данни в България е припозната като възможност за засилване на връзката държава – общество и подобряване на предоставянето на обществени услуги. Може да се заключи, че инициативата е поставена върху стабилна нормативна и стратегическа основа. За по-малко от две години (2013 – 2015) са приети основните стратегически документи и планове за действие, а изпълнението и координацията на инициативата е разпределена между два консултативни съвета – Съвет за развитие и Съвет за административната реформа (САР) – двата съвета се председателстват от заместник министър-председател. До какви резултати за гражданите и бизнеса обаче е довело въвеждането на отворените данни в държавната администрация към момента?

Към м. ноември 2015 г. на Портала за отворени данни са регистрирани 40 публикуващи организации, а порталът позволява отделни граждани или организации да създават свои профили, с възможност за публикуване. По този начин се насърчава широко гражданско участие в инициативата. Порталът за отворени данни в България е символ на принципа на инициатива за „отваряне по правило“. Той е разработен съвместно с представители на гражданското общество^[19]. По подобен начин, във Франция, активисти подпомагат държавата в изграждането на единна адресна база данни^[20] като сливат 6 различни масива от данни.

Към момента, в изпълнение на инициативата, е постигнато следното:

^[17] Creating Value through Open Data“, 2015, European Commission, 2015

^[18] <http://www.opengovpartnership.org/about>

^[19] <https://opendata.government.bg/about>

^[20] <http://www.economist.com/news/international/21678833-open-data-revolution-has-not-lived-up-expectations-it-only-getting>

- Работещ български портал за отворени данни от октомври 2014 г. – публикувани са значими данни като плащания в СЕБРА, Списък на обществени поръчки, данни за транспорт и други.
- Публикувани 117 набора от данни през 2015 г.

Инициативата за отворените данни е възприета като сериозна възможност за отваряне на публичното управление към гражданите. Публикуването към момента над 100 бази данни показват желанието на страната да отваря все повече важна информация. Така например са публикувани списъците на обществените поръчки, направени от организациите на обществения сектор. Обработката на тези списъци може да повиши информираността на обществото по отношение на значимите разходи, направени от държавата.

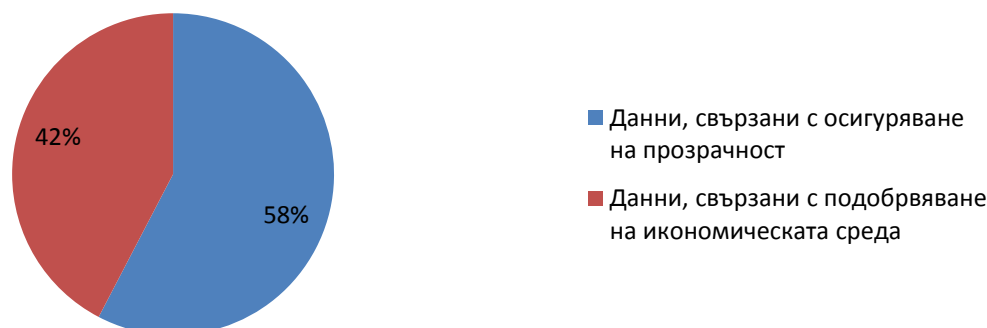
Усилията за въвеждане на инициативата в България са високо оценени и през 2015 г. страната става част от различни международни класации. Според класацията Глобален индекс на отворените данни страната ни е сред водещите 20 (16-то място) държави по „отвореност“ на своите данни^[21] с 55 % готовност за въвеждане на инициативата. България се изкачва с цели 35 места, в сравнение с 51-во място и 41 % готовност от 2014 г. В изследването на Европейската Комисия от 2015 г. „Creating Value through Open Data“^[22] страната е оценена като водеща по отношение на готовността за въвеждане на инициативата. Критериите за оценка са ясно заявени ангажименти за внедряване и разработени функционалности на портала за отворени данни. Данните, налични на портала, до голяма степен отговарят на добрите практики, за набори с висока добавена стойност.

Важните първи стъпки за внедряване на инициативата са направени и страната ни заслужено е отличена като определяща тенденциите. Развитие на инициативата е скоростно и към нея се присъединяват много държави. Отворените данни притежават функция, която се цени от модерните правителства – а именно възможността за прозрачност в управлението. Страни като Саудитска Арабия^[23] и Нигерия^[24] поддържат портали за отворени данни, за да промотират прозрачност в управлението и стимул за иновации. Поддържането на електронен портал, обаче не е достатъчно за постигане на прозрачност и икономически растеж.

Необходимо е да бъде анализирана информацията, която държавата публикува, за да бъде оценен реалния напредък в инициативата и посоката ѝ на развитие по отношение на прозрачността или икономическия растеж. Към 10 юли 2015 г. 31 администрации са публикували в отворен формат 78 набора от данни, 54 от които са съгласно Решение № 103 на Министерския съвет от 2015 г., а останалите 24 са по инициатива на самите администрации. Първият приоритетен списък с набори от данни, одобрен от МС до голяма степен съответства на направените препоръки от Г-8 в техническия анекс към Хартата на отворените данни от 2013 г. Прави впечатление, че на портала за отворени данни са публикувани набори от данни като списъци с автогари и жп гари, съдържащи както географска, така и транспортна информация. В своето последно изследване за отворените данни: Creating Value through Open Data, ЕК отбелязва, че такъв тип информация има висока добавена стойност и може да бъде успешно преработвана повторно за приложения от бизнеса. Други сектори с висока приложимост в икономиката са данните за: икономическа и бизнес статистика, транспортна информация, туризъм и данни за състоянието на околната среда.

На портала за отворени данни юли 2015 г. има публикувани значими набори от данни за повишаване на прозрачността в работата на институциите. Такива са списъците на възложителите на обществени поръчки и изпълнителните по обществени поръчки. В развитието на инициативата през 2015 г. се наблюдава сравнително балансирано представяне на данните, свързани с прозрачността и икономическото развитие. Съотношението между публикуваните данни е 58% на информация от обществена значимост за подобряване на прозрачността в управлението към 42 % от представени набори с икономически характер.

Съотношение между набори от данни с обществена и икономическа значимост



Фигура 1: Съотношение между набори от данни с обществена и икономическа значимост

^[21] <http://index.okfn.org/place/>

^[22] „Creating Value through Open Data“, 2015, стр.2 European Commission

^[23] <http://www.data.gov.sa/about>

^[24] <http://nigeria.opendataforafrica.org/apps/gallery>

Все пак прави впечатление, че данните, свързани с осигуряване на публичност преобладават. В доклада си за отчет на дейността Министерството на вътрешните работи от юли 2015^[25], аргументира участието си в инициативата с публикуване на 3 набора от данни с нуждата от повишаване на прозрачността в работата на институцията. Наблюдава се и публикуване на вече налични данни в интернет. Някои институции са публикували информация, която е в Интернет или е извлечение от публичен регистър, което създава предпоставки за съмнение в качеството на данните и налага допълнителна проверка от ползвателя по отношение на пълнотата на данните. Действието може да се изтъкува и като формално покриване на изискване, оправдано от липсата на ясни насоки за приоритизиране на данните. Прави впечатление, че високо приоритетни данни качени на портала, като географска информация, в случая картографски обекти и Регистър на географските наименования не се поддържат в актуално състояние. В САЩ, отварянето на този тип данни създава индустрия за милиарди долари^[26]. За да бъдат надеждни и използвани за повторна употреба наборите от данни следва да бъдат актуализирани, по възможност, в реално време. Нужно е все пак да се отбележи, че част от публичните регистри, преди да бъдат качени на портала, не са предлагали информацията в подходящ за обработване формат и публикуването им като отворени данни е стъпка напред в посока на повишаване на предпоставките за икономическо развитие и осигуряване на прозрачност.

Балансираното представяне на данни на портала за отворени данни е добро начало за инициативата. То дава ясна картина на аргументите за прозрачност и икономически растеж, които са заложили в различни политически документи. Ако страната, обаче, иска да следва тенденциите в ЕС и иска да започне да развива инициативата в посока на икономически растеж, основан на прозрачност, е необходимо да предприеме мерки за това. При запазване на сегашното състояние биха надделели аргументите за прозрачност и отчетност на администрацията. Именно те са в основата на съществуващите стратегически документи. В такъв случай инициативата може да се развива в мерки за насърчаване на неправителствения и научен сектор за работа с данни и оценка на прилаганите политики. Ясно декларираните високо приоритети на страната, обаче са свързани с постигането на ускорен икономически растеж и повишаване на жизнения стандарт на българските граждани в средносрочен и дългосрочен план, което налага друг тип насока на инициативата, с необходимост от ясно определени икономически приоритети.

5. Какво са отворените данни за общините?

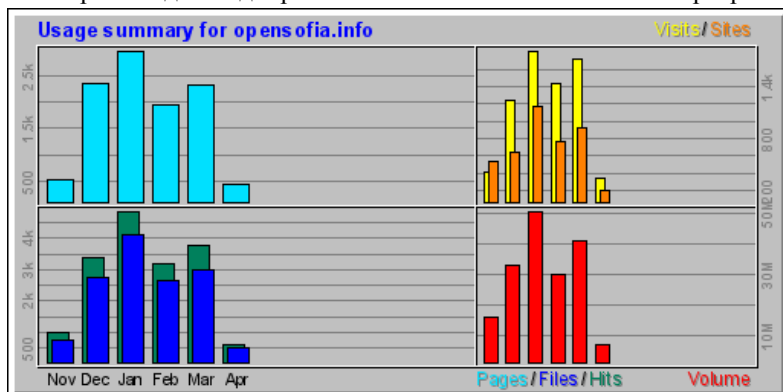
Общините са мястото, където хората и администрацията са в непосредствен контакт. Хората общуват много по-често с администрацията на местно ниво, отколкото на национално.

Градските власти бързо осъзнават, че управлението е тясно свързано с новите технологии, защото и институциите, и потребителите се променят. Служителите имат нужда от повече информация, която да обменят бързо помежду си, без да си пишат безкрайни писма. Натискът, публичните услуги да бъдат по-бързи и ефективни, е голям. За местните общински съвети информираният избор за политики и решения е много важен. Изискванията на потребителите също се променят, защото искат повече прозрачност, искат по-добро качество, по-лесно общуване с администрацията. Отворените данни са възможност и инструмент за това. Общините, които първи отворят значими и големи масиви данни ще бъдат много по-конкурентни при привличането на инвестиции и много по-привлекателни за жителите си.

Доказателство за бързото адаптиране на местните власти към тенденциите за модернизация е инициативата на столична община за създаване на портал за отворени данни на София <http://opensofia.info/> през 2015 г. Порталът е създаден с финансовата подкрепа на Столична община по Програма Европа и предоставя данни в машинночетим формат по следните теми: култура, обществени поръчки, образование. Как и за какво се използват отворените данни в общините? Добрите примери извън България са многобройни. Чрез отваряне на данни във Франкфурт, Германия е създадено мобилно приложение за хора, които изпитват трудности при придвижване с информация за местата с подсигурени рампи и асансьори за инвалидни колички^[27]. В Сидни, Австралия чрез приложение, което ползва отворени данни могат да се локализируют публичните тоалетни и места за почивка.

Отворените данни допринасят не само за повишаване на прозрачността и икономическите ползи на местно ниво. Те позволяват да се повиши и качеството на живот на гражданите, чрез предоставяне на по-добри, по-бързи и по-адекватни услуги, които специфично отговарят на нуждите на заявителите.

Пример: ако общините публикуват данни със санираните сгради на местно ниво с точните адреси, фирмите за недвижими имоти ще могат да предоставят по-добри услуги, свързани с ценообразуването и предимства на имотите, застрахователните компании също ще могат да оптимизират услугата си, като всичко това води до икономически ползи за общината.



фигура 1.: Обобщени данни на уникалните влизания в <http://opensofia.info/>

Логичен става въпросът кой се интересува от отворени данни на местно ниво? За периода ноември 2015 – април 2016 г. порталът за отворени данни на столична община е посетен над 6500 пъти. Най-големият пик е през януари, когато е приет бюджета на Столична община. Общите кликове в интернет страницата достигат почти 17 000. Свалените набори данни за бюджета на СО са 1101.

[25] ПУБЛИЧЕН ОТЧЕТ ЗА ДЕЙНОСТТА НА МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ ЗА ПЪРВОТО ШЕСТМЕСЕЧИЕ НА 2015 г.

[26] http://bleuprint.eu/open_data/

[27] <http://www.frankfurt-gestalten.de/>

Характерно за отварянето на данни от общественния сектор, е че администрацията няма механизмите да проучи всички заинтересовани страни, за да аргументира публикуване на един вид информация. Обхвата на възможностите, които данните генерират, обаче е толкова голяма, че няма нужда властите да се опитват да преценят дали някои данни са подходящи за отваря, а други не. Препоръчително е да не се пренебрегват данни, тъй като не може да се гарантира със сигурност дали някой не може да измисли начин, по който да ги използва. Това прави данните на местно ниво изключително ценни, тъй като те са и най-близко до гражданите. Според направено изследване на компаниите които работят с отворени данни в Лондон^[28] над 50% от бизнесите търсят данни за транспорт, географска информация, основна инфраструктура.

5.1 Области за подобрене на инициативата

През 2015 г. българската администрация все още не е изградила система за идентифициране на обществено значимите данни. Въпреки, че стратегическите документи предвиждат анализ на заинтересованите страни, такъв не е подготвен в рамките на 2015 година. В тази връзка инициативата може да изостане предвид неясната посока на действие. Институциите в България и сега трудно идентифицират заинтересованите страни. Пример за това е интернет страницата с обществени консултации – stategy.bg. Порталът е адресиран към широката общественост, но тя трудно го припознава и публикуваните документи за консултация рядко са коментирани. В страни като Великобритания още от 2012 г. се измерва удовлетвореността на заинтересованите страни по отношение на публикуваната информация^[29], за да могат да се открият значимите набори от данни.

В тази връзка съществува риск началният тласък на инициативата да загуби инерцията си като публикува неразпознаваеми данни, които не са адресирани към конкретни ползватели, а по-скоро представляват формално изпълнение на възложени задачи. Пример за това са данните от регистрите на Министерството на туризма, например. Списъкът на заведенията за хранене и развлечения би представлявал изключителен интерес за големи интернет компании като Booking и TripAdvisor, които работят в областта на туризма и представляват платформи за запазване на места в туристически обекти. Той, обаче е актуализиран за последно през ноември 2015 г.^[30] Освен на портала за отворени данни, списъкът се намира и на друг интернет адрес. За да бъдат полезни отворените данни трябва да бъдат поддържани в актуално състояние и да отговарят на различни правила. Така например е необходимо да се внимава при въвеждането и изписването на географски наименования и адреси, за да могат да се ползват при визуализации като приложения за навигации.

Необходимо е да се има предвид, че не всички данни, произведени или поддържани от държавата могат да бъдат публични. С оглед развитие на инициативата на сериозен дебат трябва да се поставят въпросите, свързани с опазване на личната информация на гражданите. Важно е да се определят граници до къде може да се използва информацията и коя е подходяща за публикуване. Необходимо е да се обърне внимание на институциите, които имат специфични функции по събиране на лични данни. Такива са администрациите, свързани с охрана на обществения ред и правовия мир в държавата. В допълнение, тези институции разполагат с информация, която също е чувствителна, но в същото време е обект на инициативата за отворени данни. Ресурсите, с които разполагат т.нар. „служби“ са обект на публикуване от гледна точка на прозрачност. От гледна точка на безопасност обаче, чрез натрупване на определени масиви от отворени данни, могат да бъдат направени заключения, които да представляват различен вид класифицирана информация. Законът за обществените поръчки задължава администрациите да публикуват своите разходи в машинно-четим формат, подходящ за повторна обработка. Публикуването на финансовите потоци на т.нар. служби крие рискове за разкриване на ресурсите, с които разполагат.

В държави като Великобритания и Франция отворените данни са изведени в собствени стратегически документи по приоритетни сектори, които отчитат спецификите им. В България инициативата бележи своите успехи по отношение на привличане на обществено внимание и спечелване на партньори в лицето на администрацията. В момента сектора на информационните технологии се развива до 4 пъти по-бързо от другите сектори. Заетостта в сферата нараства с 4.8 % на година^[31] и има потенциала за постигане на икономическия растеж, заложен от ЕК. Стратегически, обаче, инициативата има хоризонтален характер, с цел общо подобряване на информираността на гражданите и административна реформа. Необходим е анализ, който да отчита силните страни, слабостите и възможностите, с описани детайлни насоки за развитие и бъдещо желано състояние. По този начин ще могат да бъдат адресирани проблеми като координация на инициативата, приоритизиране на данните, идентифициране на заинтересованите страни, нуждата от квалификация и обучение. Сегашните стратегически документи не отчитат индивидуалните характеристики на сектори като наука, образование. Слабо засегнати са информационните технологии, които са ключови. За да избегне изоставане в развитието си инициативата следва да бъде по-структурирана, фокусирана по сектори и може би да намери отражение в самостоятелен стратегически документ. На местно ниво съществуват големи страхове по отношение на манипулиране на информацията, допускани системни грешки в общинските регистри, които ще проличат, загуба на време в изчистване на информацията. В същото време на местно ниво се подценява силата на данните за създаване на мобилни приложения, стимулиране на наука и ИКТ сектор, възможност за измерване и анализ на прилаганите политики. Въвеждането на инициативата за отворени данни при общините е сравнително по-лек. Община може да вземе решение за отваряне на данни само със заповед на кмета или решение на Общинския съвет. Общините следва да обърнат внимание на приоритизирането какви данни трябва да бъдат отворени. Това може да стане чрез анализ сигналите на гражданите, заявленията за достъп до информация и анализ на ползваемостта на интернет страницата на общините.

[28] <http://theodi.org/news/new-odi-research-shows-open-data-reaching-every-sector-of-uk-industry>

[29] https://data.gov.uk/sites/default/files/Cabinet%20Office%20Open%20Data%20Strategy_10.pdf

[30] <https://opendata.government.bg/dataset/spisak-na-zavedeniyata-za-hranene-i-razvlecheniya>

[31] <http://technews.bg/article-57568.html#.VquJpI96U>

6. Заключение

Към края на 2015 г. България ясно е декларирала желанието си да работи в посока на развитието на инициативата за отворени данни. Налице са стратегическите и нормативни предпоставки за устойчивост на инициативата. Заявена е нуждата от прецизиране на заинтересованите страни и преглед на данните, които могат да окажат значителен положителен ефект в развитието на икономиката. Инициативата бе институционализирана с приемането на измененията в Закона за достъп до обществена информация. Преди, обаче, по инициативата да бъде установена практика, е добре да бъдат изчистени основните и цели. Според ЕК отворените данни все по-широко трябва да се развиват в посока генериране на икономически растеж. Според българските стратегически документи инициативата ще способства за подобряване на връзката държава – общество. В допълнение обособяването и в стратегическата база е разсеяно в различни ресори. За решаване стоят въпроси от гледна точка на защита на данните и тяхното приоритизиране. За да бъдат постигнати резултатите по създаване на работни места и прозрачност в България на инициативата следва да се погледне като на стратегически актив. Може да е необходимо българската инициатива също да намери отражение в собствен стратегически документ подобно на добрите практики на Великобритания и Франция. На местно ниво инициативата започва да придобива все по-голяма популярност. Столичната община вече има портал за отворени данни. В същото време не е приет списък с приоритетни за отваряне данни. Съществува неразбиране от страна на администрацията за нуждата от публикуване на данни. Необходимо е да се обърне внимание на създаването на приложения, които да улесняват гражданите и бизнеса в техните отношения с местните власти.

Използвана литература

1. Национална програма за развитие: България 2020, приета с Решение № 1057 на МС от 20.12.2012 г.
2. Тригодишен план за изпълнение на Национална програма за развитие: България 2020 в периода 2014 – 2016 г., приет с Решение № 210 на МС
3. Тригодишният план за действие за изпълнение на Националната програма за развитие: България 2020 в периода 2015-2017 г., приет с Решение № 794 на Министерския съвет от 2 декември 2014 г.
4. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., приета с Решение № 140 на МС от 17.03.2014 г.
5. Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015 – 2020 г., приета с Решение № 30 на Съвета за административната реформа от 13.01.2015 г.
6. Стратегия за развитие на електронното управление 2014 – 2020 г., приета с Решение № 163 на МС от 21.03.2014 г.
Национална стратегия за развитие на широколентовия достъп в Република България 2012 – 2015 г.
7. Втори план за действие на Република България по Инициативата „Партньорство за открито управление“, приет с Решение № 530 на МС от 21.07.2014 г.
8. European Commission, Creating Value through Open Data“, 2015.
9. Базет, А. Заключение от Конференция за открито управление, Институт по публична администрация, “Scaling France Open Data Policy”, 2015.
10. Проект на Национална програма "Цифрова България 2020", изтеглен от <https://www.mtitc.government.bg/page.php?category=604&id=8648>, ноември 2015.
11. Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, обществена консултация, www.strategy.bg, ноември 2015.
12. Становище на Фондация „Програма Достъп до Информация“, 2015.
13. Европейска комисия, DIGITAL AGENDA FOR EUROPE, 2016.
14. Институт по публична администрация, Отворени данни и прозрачно управление, 2015.
15. The Mackinsey Global Institute, Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity, 2011.
16. Публичен отчет за дейността на Министерството на Вътрешните работи за първото шестмесечие на 2015.

Интернет източници:

1. <http://index.okfn.org/place/>
2. <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/implementation-psi-directive-uk>
3. <http://www.ipa.government.bg/bg/novini>
4. <https://data.gov.uk/data/search>
5. <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=192&y=&m=&d=>
6. <https://opendata.government.bg/about>¹
7. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>
8. <http://opendefinition.org/od/1.1/bg/>
9. https://public.resource.org/8_principles.html
10. http://www.ibmbigdatahub.com/sites/default/files/infographic_file/4-Vs-of-big-data.jpg?cm_mc_uid=53989406740914218285113&cm_mc_sid_50200000=1450863584
11. <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>
12. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:02003L0098-20130717&from=EN>
13. <http://technews.bg/article-57568.html#.VquJpPI96UI>
14. <https://opendata.government.bg/dataset/spisak-na-zavedeniyata-za-hranene-i-razvlecheniya>
15. http://bleuprint.eu/open_data/