

Panel II: Proaktivna objava informacija i financijska transparentnost

Godišnje savjetovanje službenika za informiranje

Lucija Jadrijević, savjetnica povjerenika
Osijek, 26. listopada 2022.



OBVEZA PROAKTIVNE OBJAVE INFORMACIJA



- ključan način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti
- **zakonska obveza svih tijela javne vlasti:** kontinuirano i samoinicijativno objavljivanje određenih dokumenata i informacija, s ciljem da se učine lako dostupnima općoj javnosti
- alat demokratske kontrole putem kojeg građani mogu pratiti rad i financiranje tijela javne vlasti te se uključiti u procese odlučivanja
- učinkovitost i ekonomičnost (*proaktivna objava vs. podnošenje zahtjeva*)
- objava treba biti redoviti dio postupka izrade dokumenta
- članak 10. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama = **minimum** standarda proaktivne objave informacija koji ne ograničava tijela da objavljuju i više od propisanog
- objava na **lako pretraživ način** i u **strojno čitljivom obliku** (*problem formata objave/pitanje primjenjivosti*)
- načelo iz članka 7. - informacije koje tijela javne vlasti objavljuju i pružaju moraju biti **pravodobne, potpune i točne**



PRAKSA



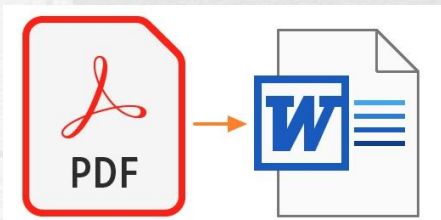
- proaktivna objava **jednako je obvezujuća za sva tijela** javne vlasti, neovisno o njihovom organizacijskom obliku i kapacitetima
- manja tijela – nedostatni stručni, financijski ili tehnički **kapaciteti**
- oko 650 tijela (11%) nema vlastitu internetsku stranicu
 - nemaju preduvjete za pokretanje vlastite internetske stranice + nedostatak suradnje i dogovora za objavu na podstranicama tijela koja su ih osnovala/prenijela ovlasti/u koja su udružena/učlanjena
- razina znanja i svijesti o propisanim obvezama
- **neprimjenjivost** pojedinih odredbi članka 10. Zakona
- pojedina tijela **negiraju status tijela javne vlasti** i obveze propisane Zakonom
- nedostatna suradnja službenika za informiranje i drugih službenika oko objave na webu
- redefiniranje obveza? – u tijeku projekt evaluacije i unaprjeđenja provedbe Zakona

NAJNIŽA RAZINA OBJAVE / NAJVIŠE NEPRAVILNOSTI

- obavijesti o ishodu natječajnih postupaka i javnih poziva (za zapošljavanje i za dodjelu financijskih sredstava)
- *asset* liste + otvoreni podaci
- popisi korisnika donacija i sponzorstava s visinom dodijeljenog iznosa
- dokumenti vezani za provedbu savjetovanja s javnošću
- informacije o mogućnostima prisustvovanja na sjednicama
- informacije o formalnim radnim tijelima
- zaključci sa sjednica
- informacije vezane za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija
- informacije o javnim uslugama – često nedostaje opisni dio + neadekvatni formati obrazaca
- imena i kontakti voditelja ustrojstvenih jedinica



PROBLEM FORMATA OBJAVE



- podaci koji se prikazuju tablično trebaju biti objavljeni u otvorenom formatu (minimalno XLS, po CSV, RDF, JSON, ASCII i dr.)
- PDF format dokumenta – možda najviše korišteni format za publiciranje dokumenata (posebno važnih dokumenata koji nisu podložni naknadnim izmjenama)
- PDF dokumenti – koristan dodatak, ali neupotrebljivi s aspekta analize ili druge vrste ponovne uporabe
- dokumenti koji se izrađuju u Word formatu – objava u Word formatu (umjesto ili uz PDF)
- problem nije u računalno čitljivom PDF dokumentu, već u dokumentu koji nastaje skeniranjem
- dokument nastao skeniranjem može biti i bmp, jpg, a i pdf – to je **slika dokumenta**, a ne sam dokument



FINANCIJSKA TRANSPARENTNOST



- ključna za realizaciju načela dobrog upravljanja te uspješan i održiv gospodarski razvoj, temeljen na zakonitosti i pravilnosti postupanja i rada
- **pristup informacijama o načinu financiranja, raspodjeli i potrošnji financijskih sredstava**
- građanima se omogućava razumijevanje političkih i ekonomskih odluka koje imaju utjecaj na njihovu svakodnevicu + sudjelovanje u donošenju takvih odluka
- kontrola nad vlašću → odgovornost vlasti prema građanima
- suzbijanje korupcije, veća efikasnost javnih usluga
- **srž prava na pristup informacijama:** informacije o prihodima i potrošnji javnih sredstava – dostupne javnosti bez obzira na ograničenja propisana Zakonom (čl. 16. st. 3. ZPPI-ja)
- građani moraju imati potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o potrošnji javnih sredstava

ZPPI, čl. 10. točke 4.,7.,8. i 9.

- godišnji financijski izvještaji (XLS)
- prijedlog proračuna i usvojeni proračun
- polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna
- izmjene i dopune proračuna
- JLP(R)S: vodič za građane o proračunu, izmjenama i dopunama proračuna te o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna + višegodišnji plan uravnoteženja (Zakon o proračunu)
- **proračunski korisnici**: financijski plan, financijski izvještaj, izvještaj o izvršenju financijskog plana
- tablica s **popisom korisnika i visinom iznosa** dodijeljenih donacija i sponzorstava - objava u otvorenom formatu (minimalno WORD/XLS)
- ime i prezime fizičke osobe ne uživaju zaštitu (kod pravnih nema zaštite)
- **plan nabave i registar ugovora** (u otvorenom formatu) Ili poveznica na EOJN (uz uputu), **opći akt** kojim se utvrđuju pravila, uvjeti i postupci **jednostavne nabave, popis gospodarskih subjekata** s kojima je predstavnik naručitelja ili s njim povezane osobe u sukobu interesa ili **obavijest** da takvi subjekti ne postoje





RELEVANTNI POSEBNI PROPISI

- Zakon o proračunu (čl. 15. i 144. st. 10.-13.)
- Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (čl. 28. st. 1.)
- Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (vezano za revizorska izvješća – praksa PI: izvješća unutarnje revizije predstavljaju informacije od javnog interesa)
- Zakon o fiskalnoj odgovornosti (nije propisana obveza proaktivne objave, ali nema prepreke da izjava i upitnik budu javno dostupni, odnosno da se omogući pristup temeljem podnesenog zahtjeva)
- Zakon o JLP(R)S (čl. 68.a)
- Zakon o računovodstvu (čl. 30.)
- Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (čl. 32. i 37.)
- Zakon o javnoj nabavi (čl. 15., 28. i 80.)
- niz pravilnika, uredbi itd.



OTVORENI PRORAČUN – ŽUPANIJE I GRAD ZAGREB

Otvoreni
PRORAČUN



- dobra praksa: aplikacija putem koje su na unificiran način otvoreni i vizualizirani županijski proračuni po svim klasifikacijama
- građani mogu pratiti prihode i rashode po svim klasifikacijama osnovnim grafičkim modelom
- modul “pitanja i odgovori”
- “pretinci” i moduli za preuzimanje službenih proračunskih dokumenata i dokumenata u strojno čitljivom formatu te proračuni u malom
- ne znači da su županije oslobođene obveze objave popisa iz točke 8.
- u objavljenim popisima često navedene samo pravne osobe, ali ne i fizičke
- dobra praksa u objavi popisa: XLS, objava kvartalno/mjesečno
- *popis donacija za 2021. nisu objavile Bjelovarsko-bilogorska, Međimurska, Sisačko-moslavačka (objavljene primljene donacije), Splitsko-dalmatinska, Šibensko-kninska, Varaždinska, Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska*

APLIKACIJE JLP(R)S „TRANSPARENTNOST PRORAČUNA“ – PRORAČUNSKE ISPLATE

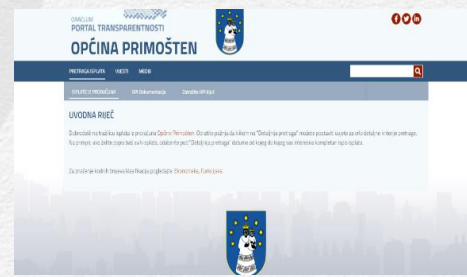
- čl. 10. (točka 8.) = **zakonita svrha** za obradu, odnosno pravni temelj za objavu određenih osobnih podataka fizičkih osoba kojima su dodijeljena bespovratna sredstva, sponzorstva, donacije ili druge pomoći
- Zakon ne radi distinkciju između različitih korisnika proračunskih sredstava – fizičkih osoba koje su u poslovnom odnosu s jedinicom i „ostalih fizičkih osoba“ kojima su isplaćena sredstva iz proračuna
- ova odredba se na jednak način odnosi na javnu objavu određenih (nužnih) podataka o fizičkim osobama koje su u poslovnom odnosu s jedinicom (subvencije, poticaji), kao i ostalim fizičkim osobama koje su korisnici raznih pomoći (socijalne pomoći, donacije, stipendije i sl.)
- informacije o raspolaganju javnim sredstvima smatraju se informacijama od javnog interesa, stoga se **osobni podaci koji se odnose na neku fizičku osobu, a tiču se raspolaganja javnim sredstvima, ne mogu smatrati zaštićenim osobnim podacima u smislu GDPR-a, nego je riječ o javnim podacima u skladu s odredbama ZPPI-ja**





APLIKACIJE JLP(R)S „TRANSPARENTNOST PRORAČUNA“ – PRORAČUNSKE ISPLATE

- vezano za isplate zaposlenicima tijela javne vlasti, u konkretnom slučaju lokalnim službenicima jedinice, čl. 10. ZPPI-ja ne propisuje obvezu tijela javne vlasti da proaktivno objavljuje podatke o isplatama zaposlenicima
- iako je riječ o informacijama koje su javnog karaktera i koje bi trebale biti dostupne na zahtjev i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, a sukladno odredbama čl. 16. st. 3. ZPPI-ja (ime i prezime zaposlenika, njegova bruto plaća i druge isplate iz proračuna), u odnosu na navedeno nije propisana obveza proaktivne objave
- međutim – zakonita svrha proizlazi iz čl. 68.a Zakona o JLP(R)S i čl. 144. Zakona o proračunu!





APLIKACIJE JLP(R)S „TRANSPARENTNOST PRORAČUNA“ – PRORAČUNSKA ISPLATE

- nema zapreke da ime i prezime zaposlenika budu javno obavljani - nije zaštićeno temeljem odredbi GDPR-a, nema potrebe štititi njihova imena i prezimena, a objaviti svrhu isplate i visinu isplaćenog iznosa
- Zakon o proračunu obuhvaća i **OIB** - Povjerenik za informiranje je mišljenja da za ostvarivanje transparentnosti raspolaganja javnim sredstvima OIB nije nužan te da se i bez njegove objave postiže svrha primjene Zakona (nema zapreka da se radi razlikovanja osoba istog osobnog imena, umjesto OIB-a koristi neki drugi identifikator, s ciljem sprječavanja prekomjerne obrade osobnih podataka i njihove moguće zlouporabe)
- neke jedinice objavljuju OIB-ove, dok neke u tu rubriku navedu „GDPR“
- većina jedinica uopće ne objavljuje imena fizičkih osoba (također pod izlikom GDPR-a)





ZAKLJUČNO

- objava proračunskih dokumenata ne znači da su tijela javne vlasti apsolutno proračunski transparentna, niti da im je vodstvo apsolutno proračunski odgovorno, nego je samo potvrda da su se pridržavali Zakona o proračunu, Zakona o pravu na pristup informacijama i preporuka Ministarstva financija (v. istraživanja Instituta za javne financije)
- **financijska transparentnost koja se postiže proaktivnom objavom je tek prvi korak prema potpunijoj transparentnosti**, odnosno temeljni preduvjet za edukaciju građana o potrošnji javnih sredstava i proračunskim procesima
- poticanje objave strojno čitljive baze proračuna JLP(R)S, uključujući i njihove proračunske korisnike te baze godišnjih financijskih izvještaja svih pravnih osoba koje su JLP(R)S osnovale, odnosno imaju udjela u vlasništvu – nova OD Direktiva!
- samo se proračunski obrazovani i informirani građani mogu konstruktivno uključiti u proračunske procese, odnosno u odlučivanje o prikupljanju i potrošnji javnih sredstava i kontrolu odgovornosti državnih i lokalnih vlasti





HVALA NA PAŽNJI!

