



Vodič kroz principe potpune transparentnosti proračuna jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave

JLRS = Jedinica lokalne ili regionalne (područne) samouprave

v1.0, srpanj, 2021.

www.transparentor.org
www.cityx.world

Transparentnost proračuna JLRS-ova je (konačno) postala sveprisutna politička tema u Hrvatskoj. Međutim, transparentnost je vrlo širok pojam, što je dovelo do toga da svatko može tvrditi da upravlja JLRS-om transparentno. **Stoga smo izradili ovaj vodič koji objašnjava što je to potpuna transparentnost, čime želimo uvesti kriterije minimalne prihvatljive razine transparentnosti proračuna JLRS-ova.**

Kome je dokument namijenjen?

Prvenstveno **županima, gradonačelnicima i načelnicima** koji su najodgovorniji za uvođenje transparentnog uvida u trošenje proračunskih sredstava u JLRS-ovima. Zatim, **zastupnicima u vijećima i skupštinama JLRS-ova** koji su najodgovorniji za raditi pritisak da se ovi principi potpune transparentnosti uvedu u njihovoj JLRS. Na kraju, **svim građanima** koji imaju pravo na uvid u svaki, pa i najmanji, detalj trošenja novaca iz proračuna JLRS-ova i voljni su raditi politički pritisak.

Koja je zakonska osnova za objavljivanje svih pojedinačnih isplata iz proračuna?

Građani imaju pravo na uvid u sve detalje trošenja javnih sredstava po nizu osnova:

- Radi se o ustavnom pravu građana, jer članak 38. Ustava kaže „*Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti*“.
- **Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi** to pravo implementira kroz svoj članak 68.a koji kaže: „Općina, grad i županija dužne su javno objaviti informacije o trošenju proračunskih sredstava na svojim mrežnim stranicama **tako da te informacije budu lako dostupne i pretražive.**“
- To je u biti ponavljanje zakonske obaveze koja već proizlazi iz **Zakona o pravu na pristup informacijama**, jedino što se sada očekuje da građani ne moraju poslati upit kako bi došli do informacija, nego JLRS mora to objaviti sama.
- Pritom je važno znati da se pristup podacima ne može osporiti kroz Opću uredbu o zaštiti podataka (GDPR), ali objava podataka **mora biti popraćena GDPR elaboratom** koji opisuje koji se podaci objavljuju, temeljem kojih zakonskih osnova, te kako se pritom štite osobni podaci koji su podložni GDPR-u (npr. podaci o maloljetnicima, ukupni trošak plaće, a ne neto iznos, zaštita osobnih podataka potencijalno iznesenih u opisu stavki isplata, itd.)

Ako građani već imaju pravo na informaciju, zašto transparentnost?

Istraživanja pokazuju da čak 97% građana Hrvatske smatra da je korupcija vrlo raširena (1). Pritom, kao nositelje te korupcije građani ističu političare na svim razinama vlasti, te postupke dodjeljivanja poslova trošenjem proračuna tijela javne vlasti. U postojanje korupcije na lokalnoj ili regionalnoj razini vlasti vjeruje 93% građana Hrvatske.

Očito je da ustavno i zakonsko pravo javnosti na informacije o trošenju javnog novca, o zapošljavanju u upravi JLRS-ova, te provedbi javnih natječaja i nabava, nije zaživjelo. Postoji niz sudskih presuda u korist građana kojima su bili uskraćeni podaci o detaljima trošenja javnog novca. Opstrukcije oko pristupa takvim podacima su stoga isključivo političke prirode.

Zato su potrebne radikalne promjene u otvorenosti proračuna JLRS-ova prema građanima. Međutim, **za postići potpunu transparentnost proračuna nije svejedno kako se ti podaci objavljuju i u kojem opsegu**, jer trenutno propisane zakonske obaveze se mogu ispuniti, a da se novac i dalje troši netransparentno.

Institut za javne financije (IJF) nam je dao peticu za transparentnost. Što to znači?

Ako imate razinu 5 transparentnosti po mjerilu IJF-a, to **ne znači** automatski i da ste potpuno transparentni. Ali **ako nemate** postignutu njihovu razinu 5 onda znači da **sigurno niste** dovoljno transparentni. Drugim riječima, od JLRS-ova se očekuje da dosegnu razinu 5 transparentnosti po mjerilu IJF-a, te uz to primjene i principe potpune transparentnosti.

IJF u svojem istraživanju prati broj ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na mrežnim stranicama lokalnih jedinica početkom godine.

(1) <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>

Konkretno, radi se o:

- izvještaju o godišnjem izvršenju proračuna za prethodnu godinu
- izvještaj o polugodišnjem izvršenju proračuna za prošlu godinu
- prijedlog proračuna za tekuću godinu
- izglasani proračun za tekuću godinu
- proračunski vodič za građane za tekuću godinu.

Pritom IJF navodi (2) da „puka objava ovih pet proračunskih dokumenata ne znači da su te jedinice apsolutno proračunski transparentne, niti da im je vodstvo apsolutno proračunski odgovorno, nego je samo potvrda da su se lokalne jedinice pridržavale Zakona o proračunu, Zakona o pravu na pristup informacijama i preporuka Ministarstva financija. Tolika razina proračunske transparentnosti može se smatrati tek prvim korakom prema potpunijoj proračunskoj transparentnosti,..“

Što je potpuna transparentnost?

Kod potpune transparentnosti prikazuju se baš sve isplate iz proračuna. Ne samo isplate kroz poslovne odnose s pravnim i fizičkim osobama ili samo kroz postupke nabavke, nego i sve druge isplate fizičkim osobama, uključujući i bruto plaće svakog zaposlenog i njihov identitet, putni nalozi, troškovi na ručkove, i slično. Pritom je i način prikaza takav da maksimalno olakšava pretraživanje svih podataka.

Koji podaci se objavljuju?

Postoje tri skupine korisnika proračuna:

- Pravne osobe (tvrtke, udruge, ustanove, itd.)
- Fizička osoba u poslovnom odnosu: obrt, OPG, ugovori o djelu, autorski ugovori, itd.
- Fizička osoba izvan poslovnog odnosa: zaposleni, primatelji nagrada, donacija, pomoći, itd.

(2) <https://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/119.pdf>

Minimalna lista podataka o svakoj pravnoj ili fizičkoj osobi iz te tri skupne koja se u potpunoj transparentnosti mora objaviti je sljedeća:

- OIB
- Ime i Prezime/Naziv tvrtke
- Datum isplate ili datum knjiženja troška
- Iznos isplate
- Opis/svrha isplate

Uz to, preporučljivo je objaviti i druge podatke koji olakšavaju analizu, poput poštanskog broja primatelja isplate, ili ekonomska, funkcijska ili bilo koja druga klasifikacija pod kojom se proračunski vodi isplata. Moguće je objaviti ugovore ili natječaj kroz koji se neka isplata povezuje. Sve to povećava razinu transparentnosti, ali gore spomenuti minimum mora postojati.

Kako se podaci objavljuju?

Kod potpune transparentnosti **neophodno** je da se podaci mogu lako pretraživati kroz tražilicu dostupnu preko Internetskih preglednika.

U tražilici se mora moći unijeti izraz i tražilica ispisuje sve isplate u kojima neki od podataka sadrži unijeti izraz.

Tražilica mora omogućiti i opciju odabira kriterija za koji nije potrebno znati što se traži, nego samo raspone vrijednosti koji se traže (npr., unosi se samo raspon datuma ili iznosa isplata). Bez takve opcije ne bi bilo moguće lako pronaći sve isplate.

Objavljeni podaci moraju biti dostupni i preko programskog sučelja (API). API omogućuje strojni pristup kompletnoj bazi isplata i **ako netko želi, ima pravo kroz API povući sve podatke iz baze**. Takvih korisnika će biti malo, ali su izuzetno bitni za javni interes jer otvaraju mogućnosti detaljnih istraživanja mogućih nepravilnosti u isplatama iz proračuna JLRS-ova.

Što s GDPR-om? Smiju li se objavljivati imena ljudi i njihovi OIB-ovi?

Svaki objavljeni podatak ima pridruženu GDPR kategoriju u popratnom GDPR elaboratu – mjerilo koliko je interes javnosti prevladavajući u odnosu na pravo na zaštitu privatnosti.

Pravni savjet da ne smijete objaviti identitet ili OIB zaposlenika u općinskoj, gradskoj ili županijskoj upravi je pogrešan. Znamo iz prakse da postoji osjetan nedostatak razumijevanja GDPR-a kod pravnih službi JLRS-ova, gdje objava OIB-ova izaziva najveći otpor. Stvarna situacija je zapravo obrnuta – **ne smijete objaviti imena bez OIB-ova.**

Ime i prezime zakonski nije jedinstveni identifikator osobe, nego je to OIB. U trenutku kada interes javnosti prevlada u odnosu na pravo na zaštitu privatnosti, što kod iznosa bruto plaće (preciznije, ukupnog troška plaće, tzv. bruto 2 iznosa) jest slučaj, potrebno je podatke objaviti bez rizika zamjene identiteta. U tu svrhu uveden je OIB.

Porezna uprava je još 2010. godine, prilikom uvođenja OIB-a, javno obznanila (3) da **OIB nije tajni podatak i da znati nečiji OIB ne znači da se on može na bilo koji način zloupotrijebiti.** Upravo temeljem tog stava izrađen je pravni okvir za objavu OIB-ova građana u raznim javnim registrima gdje prevladava interes javnosti.

Budući da je GDPR često točka prijepora kod potpune transparentnosti proračuna, preporučujemo detaljno čitanje našeg GDPR elaborata na:

<https://transparentor.org/wp-content/uploads/2021/03/Elaborat-GDPR-2021-03-28.pdf>

Zašto je API važan?

Mnoštvo nepravilnosti nemoguće je otkriti jednostavnim pretraživanjem isplata, nego je potrebno uložiti trud kroz strojne pretrage i usporedbe s drugim izvorima informacija. Na primjer, povezivati OIB-ove isplata iz proračuna i OIB-ove vlasnika zemljišta ili OIB-ova osoba u rodbinskoj ili poslovnoj vezi.

(3) https://www.porezna-uprava.hr/HR_OIB/OIB_publikacije/OIB%20web.pdf

Takvim istragama bavit će se mali broj ljudi, ali rad tih pojedinaca je od velike važnosti po javni interes, jer mogu otkriti malverzacije s proračunom koji obični građani ne bi mogli otkriti sami.

Također, API daje mogućnost da se uz isplate veže puno više podataka od onih koji su vidljivi kroz jednostavnu tražilicu. Uostalom, strojni pristup kroz API omogućuje i da netko razvija svoje aplikacije koje će građanima prikazati podatke na pregledniji način.

U redu, objavili smo sve isplate kako ste naveli. Možemo li sada raspravu o transparentnosti konačno završiti?

Nipošto! Ovo je tek vaš početak. Transparentnošću je potrebno pokriti čitav niz tema iz života JLRS-ova. Ovim korakom ulili ste gorivo u auto koji se zove „transparentnost“. Sada s tim autom krenite na dug put upravljanja javnim dobrom, pa tako posjetite postupke javne nabave, provozajte se prenamjenama GUP-a, razgledajte postupke zapošljavanja, pođite u goste javnim ustanovama i tvrtkama u vlasništvu JLRS-ova.



**Želite li uvesti potpunu
transparentnost, CityX
Transparentor je ovdje
za vas.**

Vodič pripremio: Dejan Vinković dr.sc., Institut sinergije znanosti i društva



CREATED WITH ♥ IN CROATIA.



Nikola Mujdžić Reščić
CityX Apps d.o.o., Samobor
info@cityx.world
+385 98 311 989

www.transparentor.org
www.cityx.world