

POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

ANALITIČKO IZVJEŠĆE O PRAĆENJU PROVEDBE ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

br. 2/2015

Transparentnost trgovačkih društva u većinskom državnom vlasništvu

Zagreb, travanj 2015.

Sažetak

Trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske većinom su usmjerena na obavljanje usluga od javnog interesa, stoga moraju poslovati transparentno i odgovorno. Ista ujedno predstavljaju posebnu skupinu tijela javne vlasti i obveznika provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama te je Povjerenik za informiranje proveo istraživanje usklađenosti postupanja 43 trgovačka društva od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku s obvezama koje navedeni Zakon propisuje u odnosu na proaktivnu objavu informacija. Empirijski podaci prikupljeni su neposrednim uvidom u službene internetske stranice i pregledom predmeta koji se vode pred Povjerenikom za informiranje, a ujedno je izrađen odgovarajući metodološki okvir prema kojem se transparentnost u radu trgovačkih društava prati unutar pet kategorija u koje su razvrstane informacije iz članka 10. Zakona (propisi, planiranje i izvještavanje o radu, financijska transparentnost, informacije o organizaciji, informacije o uslugama za korisnike) te u zasebnoj kategoriji u kojoj se ocjenjuje opća orijentiranost internetske stranice prema korisnicima. Usklađenost se vrednuje bodovima koji predstavljaju pokazatelje uspješnosti, odnosno usklađenosti sa Zakonom mjerene na tri razine – nezadovoljavajuće, zadovoljavajuće te visoke razine transparentnosti. Analizom izvršenom u razdoblju od 15. ožujka do 15. travnja 2015. godine, utvrđeno je da je u pogledu proaktivne objave informacija na internetskim stranicama predmetnih društava prisutna značajna razina neusklađenosti s odredbom članka 10. Zakona, budući da 76% društava od strateškog interesa i 40% društava od posebnog interesa nije ostvarilo niti zadovoljavajuću razinu transparentnosti.

Sadržaj

DIO I. SVRHA, PREDMET I METODOLOGIJA PRAĆENJA	3
1. Svrha i razlozi za praćenje transparentnosti trgovačkih društava	3
2. Predmet praćenja: Trgovačka društva kao tijela javne vlasti	4
3. Metodologija praćenja	7
DIO II. REZULTATI PRAĆENJA	12
4. Transparentnost trgovačkih društava od strateškog interesa (21)	12
5. Transparentnost trgovačkih društava od posebnog interesa (22)	15
6. Usporedba transparentnosti trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa prema kategorijama	18
7. Analiza predmeta po žalbama i predstavkama	21
8. Zaključak i preporuke	26

DIO I. SVRHA, PREDMET I METODOLOGIJA PRAĆENJA

1. Svrha i razlozi za praćenje transparentnosti trgovačkih društava

Transparentnost koja se temelji na pristupu javnim informacijama jedan je od temeljnih stupova demokratskog poretka, vladavine prava i instrument za osiguravanje odgovornosti rada tijela javne vlasti. Temeljno polazište zakonske regulacije prava na pristup informacijama kao ustavom zajamčenog prava građana jest teza da se jedino kroz transparentnost rada može osigurati ostvarivanje prava građana i drugih subjekata, kao i kontrolirati obavljanje javnih poslova i potrošnju javnih sredstava. Stoga je u ovoj analitičkoj studiji ispunjenje obveza propisanih Zakonom o pravu na pristup informacijama postavljeno kao mjerljiva dimenzija transparentnosti specifične skupine tijela javne vlasti – trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu.

Svrha ovog istraživanja bila je ocijeniti transparentnost trgovačkih društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske (dalje: RH) kroz analizu njihove usklađenosti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama u odnosu na proaktivnu objavu informacija kako je ona propisana člankom 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13). Pretpostavka je da veća usklađenost sa Zakonom implicira veću odgovornost trgovačkih društava i zakonitost rada, ali i osigurava bolju učinkovitost i orijentaciju na korisnike. U kontekstu hrvatskog javnog sektora ta su pitanja od izuzetne važnosti, osobito s aspekta odgovarajuće kontrole potrošnje javnih sredstava, učinkovitog pružanja javnih usluga, ostvarivanja zadanih ciljeva, kao i suzbijanja korupcije.

Trgovačkim društvima u kojima RH ima dionice i udjele i koja su važan dio bruto društvenog proizvoda, zaposlenosti i tržišne kapitalizacije, a ujedno su većinom usmjerene na obavljanje usluga od javnog interesa (energija, promet i sl.), nameće se podizanje kvalitete upravljanja jer su jednako važna i za državu i za građane, ali i za funkcioniranje poslovnog sektora. Stoga ona moraju poslovati transparentno i odgovorno, kako bi se njihovim djelovanjem osigurao pozitivan doprinos cjelokupnoj ekonomskoj učinkovitosti i konkurentnosti države.

Obveza je, naime, Povjerenika za informiranje da kao neovisno tijelo nadležno za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama izvještava javnost o nalazima praćenja provedbe Zakona. Trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske predmet su kontinuirano visoke razine interesa javnosti za uvid u njihov rad, funkcioniranje i financijsko poslovanje, čemu svjedoče i zahtjevi za pristup informacijama koje građani i pravne osobe podnose tim tijelima javne vlasti.

Empirijski podaci za ovo istraživanje prikupljeni su neposrednim uvidom u službene internetske stranice svakog pojedinog trgovačkog društva, u razdoblju od 15. ožujka do 15. travnja 2015. Za potrebe istraživanja izrađen je odgovarajući metodološki okvir prema kojem se transparentnost u radu trgovačkih društava istražuje unutar šest kategorija i vrednuje bodovima koji predstavljaju pokazatelje uspješnosti. Svakom trgovačkom društvu dodjeljuje se ukupna ocjena transparentnosti koja predstavlja zbroj dobivenih bodova u svim kategorijama, a koja se mjeri kao nezadovoljavajuća, početna razina transparentnosti, srednja razina transparentnosti, visoka razina transparentnosti i maksimalna razina transparentnosti. Istraživanje ujedno pruža mogućnost usporedbe transparentnosti u radu trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa za RH, usporedbom kroz pojedine kategorije, kao i na temelju ukupno dobivenih ocjena transparentnosti. Nastavno, ovo

izvješće donosi i pregled predmeta koji su se pojavili u radu Povjerenika za informiranje temeljem žalbi ili predstavki, temeljem čega se mogu izvesti zaključci o najčešće traženim informacijama i važnosti njihove proaktivne objave.

2. Predmet praćenja: Trgovačka društva kao tijela javne vlasti

Krug tijela javne vlasti koja su dužna osigurati transparentnost u obavljanju svojih funkcija, organizacije i rada definiran je Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13), a uključuje tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo te druga tijela definirana navedenim Zakonom.

Predmet ove analitičke studije su trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH, a koja su u djelokrugu Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (DUUDI). U trenutku provedbe istraživanja, u ožujku 2015. godine, u portfelju RH koji je u nadležnosti DUUDI-a nalazilo se 59 trgovačkih društava i pravnih osoba podijeljenih u tri kategorije, sukladno Odluci Vlade RH o utvrđivanju popisa trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za RH (NN 120/13). Prema navedenoj odluci, prvu kategoriju čini 27 pravnih osoba od strateškog interesa za RH, od kojih 21 trgovačko društvo u vlasništvu RH odnosno s javnim ovlastima, te šest drugih pravnih osoba od strateškog interesa,¹ a drugu kategoriju 26 trgovačkih društava od posebnog interesa u kojima RH ima većinski udio. U trećoj kategoriji su društva posebnog interesa u kojima RH ima manje od 50% i čije dionice kotiraju na uređenom tržištu kapitala. Navedena trgovačka društva prikazana su u Tablici 1., uz napomenu da su osjenčana trgovačka društva bila predmet praćenja.

Budući da se analizirala transparentnost rada trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu, sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, istraživanjem su obuhvaćena samo trgovačka društva koja zadovoljavaju zakonsku definiciju tijela javne vlasti, odnosno u većinskom su vlasništvu RH² ili su pravne osobe s javnim ovlastima.³ Treća kategorija nije bila predmet analize jer šest trgovačkih društava iz te kategorije nije u većinskom državnom vlasništvu. Stoga je predmet praćenja u okviru ove analitičke studije činilo ukupno *43 trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH, od kojih 21 trgovačko društvo od strateškog i 22 od posebnog interesa za RH.*

¹ Od strateškog interesa je i šest pravnih osoba koje nisu trgovačka društva te nisu bile predmet istraživanja: FINA, HBOR, DAB, HANDA, CERP i Hrvatske vode

² S obzirom da je za Luku Vukovar d.o.o. predviđeno brisanje s popisa jer je u procesu prodaje (sukladno Odluci Vlade RH o pokretanju postupka javnog prikupljanja ponuda za kupnju poslovnog udjela), za Croatia Osiguranje d.d. predviđen prelazak u treću kategoriju jer je dio portfelja RH prodan, a za Park Prevlaku d.o.o. također predviđeno brisanje jer je društvo u stečaju, navedena društva nisu analizirana, isto kao ni pravna osoba Jadrolinija Rijeka.

³ Međutim, iako Autocesta Zagreb-Macelj d.o.o. (49%) i Bina Istra d.d. (49,9%) predstavljaju trgovačka društva u kojima RH ima vlasništvo nešto manje od 50%, ona su ipak ušla u istraživanje jer predstavljaju pravne osobe s javnim ovlastima kojima je osnivač RH te su obveznici Zakona o pravu na pristup informacijama.

Tablica 1: Trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH (izvor: Plan upravljanja imovinom u vlasništvu RH za 2015.)

	TRGOVAČKA DRUŠTVA OD STRATEŠKOG INTERESA ZA RH (21)	KAPITAL	% VLASNIŠTVA RH
1	Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb	107.384.800,00	100
2	Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb	131.140.100,00	100
3	<i>Autocesta Zagreb - Macelj d.o.o., Lepajci*</i>	<i>88.440.400,00</i>	49
4	Autocesta Rijeka - Zagreb d.d., Zagreb	2.152.000.000,00	100
5	HŽ Infrastruktura d.o.o., Zagreb	224.188.000,00	100
6	Plovput d.o.o., Split	111.546.200,00	100
7	Odašiljači i veze d.o.o., Zagreb	138.568.200,00	100
8	Hrvatske kontrola zračne plovidbe d.o.o., Zagreb	412.759.600,00	100
9	HŽ Putnički prijevoz d.o.o., Zagreb	75.627.300,00	100
10	<i>Bina Istra d.d.*</i>	<i>25.641.720,00</i>	<i>HAC<50</i>
11	Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o. Janaf d.d., Zagreb	232.000.000,00	100
12	Podzemno skladište plina d.o.o., Zagreb	2.821.442.400,00	78,50
13	Hrvatski operator tržišta energije d.o.o., Zagreb	535.020.100,00	Plinacro 100
14	Hrvatska elektroprivreda d.d., Zagreb	9.300.000,00	100
15	Plinacro d.o.o., Zagreb	19.792.159.200,00	100
16	Hrvatske šume d.o.o., Zagreb	912.022.000,00	100
17	Hrvatske lutrija d.o.o., Zagreb	1.171.670.000,00	100
18	Središnje klirinško depozitarno društvo d.d., Zagreb	50.000.000,00	100
19	Pomorski centar za elektroniku d.o.o., Split	57.000.000,00	62,30
20	Agencija Alan d.o.o., Zagreb	14.954.900,00	100
21	Agencija Alan d.o.o., Zagreb	1.305.000,00	100
	TRGOVAČKA DRUŠTVA OD RAZVOJNOG ZNAČENJA U KOJIMA RH IMA VEĆINSKI UDIO (26)	KAPITAL	% VLASNIŠTVA RH
1	ACI d.d., Opatija	399.816.000,00	78,91
2	Croatia Airlines d.d., Zagreb	277.879.530,00	97,79
3	Jadrolinija Rijeka (do 2017.g.)**	209.054.147,81	100
4	Luka Rijeka d.d., Rijeka	598.047.500,00	82,88
5	Zračna luka Osijek d.o.o., Klisa	26.208.000,00	55
6	Zračna luka Pula d.o.o., Pula	81.400.000,00	55
7	Zračna luka Rijeka, d.o.o. Omišalj	144.203.100,00	55
8	Zračna luka Zadar d.o.o., Zadar	103.820.000,00	55
9	Zračna luka Split d.o.o., Kaštel Štafilić	322.200.000,00	55
10	Zračna luka Dubrovnik d.o.o., Čilipi	375.050.000,00	55
11	HŽ Cargo d.o.o., Zagreb	531.006.500,00	100
12	Zračna luka Zagreb, d.o.o., Zagreb	804.429.600,00	55
13	HP - Hrvatska pošta d.d., Zagreb	952.636.100,00	100
14	Luka Vukovar d.o.o., Vukovar (započeo proces prodaje)**	38.072.400,00	100
15	Brodarski institut d.o.o., Zagreb	74.265.200,00	100
16	Croatia Banka d.d., Zagreb	474.600.000,00	DAB 100,00
17	Hrvatska poštanska banka d.d., Zagreb	966.640.400,00	71,64
18	Croatia osiguranje d.d., Zagreb (prelazi u C kategoriju, <50%)**	601.575.800,00	30,62
19	APIS IT d.o.o., Zagreb	238.800.000,00	51
20	Zrakoplovno - tehnički centar d.d., Velika Gorica	274.962.000,00	100
21	Narodne novine d.d., Zagreb	289.519.000,00	100
22	Hrvatska brodogradnja - Jadranbrod d.d., Zagreb	3.460.000,00	100
23	Imunološki zavod d.d., Zagreb	85.607.920,00	73,41
24	Club Adriatic d.o.o., Zagreb	120.947.400,00	100
25	Brijuni Rivijera d.o.o., Pula	4.500.000,00	66,67

26	Park Prevlaka d.o.o., Gruda (otvoren stečajni postupak)**	5.900.000,00	51
	TRGOVAČKA DRUŠTVA ČIJE DIONICE KOTIRAJU NA UREĐENOM TRŽIŠTU KAPITALA U KOJIMA RH IMA VLASNIŠTVO MANJE OD 50% - burza (6)	KAPITAL	% VLASNIŠTVA RH
1	Petrokemija d.d., Kutina***	133.093.410,00	43,83
2	INA - Industrija nafte d.d., Zagreb***	9.000.000.000,00	44,84
3	Đuro Đaković Holding d.d., Slavonski Brod***	64.741.360,00	41,52
4	Končar elektroindustrija d.d., Zagreb***	1.208.895.930,00	25,07
5	Podravka d.d., Koprivnica***	1.084.000.600,00	20,51
6	Sunčani Hvar, d.d., Zagreb***	333.651.520,00	32,36

* trgovačko društvo koje ima javne ovlasti, a RH nema većinski udio

** trgovačka društva u postupku prodaje, stečaja ili drugoj vrsti promjene statusa

*** trgovačka društva u kojima RH ima manjinski udio

3. Metodologija praćenja

Predmet i cilj praćenja

Cilj istraživanja bilo je ocjenjivanje transparentnosti rada trgovačkih društava koja su sukladno zakonskoj odredbi tijela javne vlasti, a na temelju informacija koje su javnosti dostupne na njihovim službenim internetskim stranicama, a sukladno članku 10. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Članak 10. stavak 1. navedenog Zakona propisuje obvezu tijela javne vlasti da objave niz dokumenata na internetskim stranicama na lako pretraživ način: zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada; opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje; nacрте zakona i drugih propisa te općih akata koje donose, sukladno odredbama članka 11. Zakona; godišnje planove, programe, strategije, upute, izvještaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti; podatke o izvoru financiranja, proračunu i izvršenju proračuna; informacije o dodijeljenim potporama, bespovratnim sredstvima ili donacijama uključujući popis korisnika i visinu iznosa; informacije o svom unutarnjem ustrojstvu, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt; zapisnike i zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama, te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti; informacije o postupcima javne nabave i dokumentaciji za nadmetanje te informacije o izvršavanju ugovora; obavijesti o raspisanim natječajima te natječajnu dokumentaciju; registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa; obavijesti o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija s podacima za kontakt službenika za informiranje; visinu naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, prema kriterijima iz članka 19. stavka 3. Zakona; najčešće tražene informacije i ostale informacije (vijesti, priopćenja za javnost, podaci o drugim aktivnostima).

Ocjena transparentnosti rada predmetnih trgovačkih društava sastojala se od dvije komponente – u kojoj mjeri je pojedino društvo ispunilo svoju zakonsku obvezu te proaktivno objavilo niz dokumenata i informacija na službenoj internetskoj stranici te u kojoj mjeri je pojedina internetska stranica orijentirana na korisnike, bilo putem informacija kojima se korisnike obavještava o uslugama društva, bilo stjecanjem dojma o općoj lakoći pristupa njihovim internetskim stranicama. Naime, praćenju internetskih stranica pristupilo se s aspekta korisnika javnih usluga koje predmetna trgovačka društva pružaju, s ciljem lakšeg uočavanja problema s kojima se korisnici svakodnevno susreću kada traže informacije i dokumente koji su odraz transparentnog, jasnog i zakonitog poslovanja.

Krajnji cilj istraživanja bilo je stvaranje prikaza transparentnosti poslovanja predmetnih društava komparacijom transparentnosti u trgovačkim društvima od strateškog i posebnog interesa za RH prema svakoj pojedinoj kategoriji informacija te komparacijom transparentnosti prema ukupnoj ocjeni transparentnosti u poslovanju svakog predmetnog trgovačkog društva. Dakle, cilj je bio da rezultati istraživanja daju odgovore na nekoliko pitanja: u kojoj od predmetnih kategorija trgovačka društva djeluju najtransparentnije, u kojoj od navedenih kategorija postoji nezadovoljavajuća ocjena transparentnosti, postoji li razlika u transparentnosti između trgovačkih društava od strateškog ili od posebnog interesa za RH, kakva je ukupna ocjena transparentnosti poslovanja trgovačkih društava u većinskom

vlasništvu države. Posebno je utvrđeno jesu li na Internet stranicama tih društava dostupne informacije o financijskom planu za 2013. ili 2014. godinu.

Provedba praćenja

Podaci o predmetnim trgovačkim društvima prikupljeni su neposrednim uvidom u službene internetske stranice svakog pojedinog društva. Praćenje je provedeno u vremenskom razdoblju od 15. ožujka do 15. travnja 2015. godine, uz sudjelovanje volontera - studenata.⁴

Prilikom pregleda informacija dostupnih javnosti na internetskim stranicama, orijentacija istraživanja transparentnosti trgovačkih društava bila je usmjerena na šest ključnih kategorija⁵:

1. Propisi
2. Planiranje
3. Financijska transparentnost
4. Organizacija
5. Informacije o uslugama za korisnike
6. Opća ocjena internetske stranice (orijentiranost na korisnike)

Za svaku kategoriju određeno je nekoliko pokazatelja transparentnosti prikazanih u Tablici 2.

U prvoj kategoriji (Propisi) se na internetskim stranicama društva istraživalo postojanje informacija o zakonima i ostalim propisima koji se odnose na njihovo područje rada (članak 10., stavak 1., točka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama), općim aktima i odlukama koje donose, a kojima se utječe na interese korisnika (točka 2.) te o nacrtima podzakonskih i općih akata koje predmetna društva donose, sukladno odredbama članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Objavljivanje dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću“) (točka 3.). Maksimalan broj bodova koje je pojedino društvo moglo ostvariti u ovoj kategoriji je pet, s tim da se rezultat manji od tri boda smatra pokazateljem nezadovoljavajuće razine transparentnosti.

U drugoj kategoriji (Planiranje), kao pokazatelji uzete su sljedeće informacije: godišnji planovi, strategije, izvještaji o radu (točka 3.) te zapisnici i zaključci sa službenih sjednica društava i službeni dokumenti usvojeni na tim sjednicama (točka 8.). Ukupan broj bodova je osam, ispod četiri je nezadovoljavajuće transparentno, a poviše šest zadovoljavajuće.

Treća kategorija (Financijska transparentnost) također je imala četiri pokazatelja transparentnosti: objavljeni podaci o izvoru financiranja, proračunu i izvršenju proračuna (točka 5.), financijsko izvješće (točka 4.), informacije o dodijeljenim potporama, bespovratnim sredstvima ili donacijama, uključujući popis korisnika i visinu iznosa (točka 6.) te informacije

⁴ Prikupljanje podataka provele su studentice završne godine specijalističkog stručnog studija javne uprave Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu Amalija Bojić, Darija Brnić i Tihana Žabek.

⁵ Kao osnova korištena je, uz manje modifikacije, metodologija primijenjena u radu Musa, A., Bebić, D., Đurman, P: (2014) Transparency and openness in local governance in new democracies: a case of Croatian cities', rad prezentiran na kongresu International Political Science Association, srpanj, 2014., Montreal, Kanada

o postupcima javne nabave i dokumentaciji za nadmetanje te informacijama o izvršenju ugovora (točka 9.). I tu je bilo moguće dodijeliti najviše osam bodova.

Za četvrtu kategoriju (Organizacija) najvažnija su bila dva pokazatelja – jesu li društva na internetskim stranicama imala objavljene informacije o svom unutarnjem ustrojstvu, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt (točka 7.) te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti (točka 8.). Maksimalan broj bodova bio je tri.

U petoj kategoriji (Informacije o uslugama za korisnike) određeno je čak sedam pokazatelja transparentnosti: objavljene obavijesti o raspisanim natječajima te natječajna dokumentacija (točka 10.), objavljeni registri i baze podataka ili informacije o istima iz njihove nadležnosti te načinu pristupa (točka 11.), objavljene obavijesti o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija s podacima za kontakt službenika za informiranje (točka 12.), objavljena visina naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, prema kriterijima Povjerenika za informiranje (točka 13.), objavljene najčešće tražene informacije (točka 14.), ostale informacije (točka 15.) te podaci o javnim uslugama.⁶ Maksimalan broj bodova je 12, ispod šest je nezadovoljavajuće transparentno, a od šest do devet zadovoljavajuće

U posljednjoj, šestoj kategoriji (Opća ocjena internetske stranice) analiziran je opći dojam internetskih stranica s obzirom na kriterij orijentiranosti na korisnike. Osam je pokazatelja: dostupni formati pojedinih dokumenata, lakoća pristupa, odnosno dostupnost internetskoj stranici, važni linkovi, dostupnost stranice na stranom jeziku, postojanje i učinkovitost tražilice, kontakt obrasci, opći estetski izgled stranice te povezanost s društvenim mrežama. Ukupan broj bodova u posljednjoj kategoriji je četiri.

Temeljem ostvarenih bodova tijelu javne vlasti dodijeljena je ukupna ocjena transparentnosti:

- Ne zadovoljava – 1-19 bodova
- Zadovoljava – 20-29 bodova
- Visoka razina transparentnosti – 30-40 bodova

⁶ Obveza objavljivanja informacija o javnim uslugama nije bila propisana ZPPI, ali je bila predviđena u nacrtu Izmjena i dopuna ZPPI te su iz tog razloga uvrštene u kriterije praćenja.

Tablica 2: Indikatori i bodovanje prema kategorijama transparentnosti

KATEGORIJA	POKAZATELJ TRANSPARENTNOSTI (objavljene informacije)	NAČIN BODOVANJA	UKUPNO
1. PROPISI	1. zakoni i ostali propisi koji se odnose na njihovo područje rada	0 – bez informacija 1 – samo zakoni 2 – drugi propisi + zakoni	5
	2. opći akti i odluke kojima se utječe na interes korisnika	0 – bez informacija 1 – samo opći akti 2 – odluke + opći akti	
	3. nacrti podzakonskih i općih akata	0 – bez informacija 1 – do 2 nacrta	
2. PLANIRANJE	1. godišnji planovi	0 – bez informacija 1 – samo zadnja godina 2 – više od 3 godine	8
	2. strategije	0 – bez informacija 1 – samo zadnja godina 2 – više od 3 godine	
	3. izvještaji o radu	0 – bez informacija 1 – samo zadnja godina 2 – više od 3 godine	
	4. zapisnici i zaključci sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službena dokumentacija usvojene na tim sjednicama	0 – bez informacija 1 – dostupni zapisnici ili zaključci 2 – dostupne i odluke i dokumentacija	
3. FINANIJSKA TRANSPARENTNOST	1. podaci o izvoru financiranja, proračunu i izvršenju proračuna	0 – bez informacija 1 – proračun 2 – proračun, izvor financiranja, izvršenje proračuna	8
	2. financijska izvješća	0 – bez informacija 1 – jedno financijsko izvješće – za zadnju godinu 2 – više od 3 godine	
	3. informacije o dodijeljenim potporama, bespovratnim sredstvima i donacijama, uključujući popis korisnika i visinu iznosa	0 – bez informacija 1 – informacija o potporama 2 – informacije + popis korisnika i visinu iznosa	
	4. informacije o postupcima javne nabave i dokumentaciji za nadmetanje te informacije o izvršavanju ugovora	0 – bez informacija 1 – informacija o postupcima javne nabave 2 – informacije, dokumentacija o nadmetanju i izvršavanju ugovora	
4. ORGANIZACIJA	1. informacije o unutarnjem ustrojstvu s imenima čelnika i voditelja te kontaktima	0 – bez informacija 1 – dostupna informacija o unutarnjem ustrojstvu s imenima čelnika 2 – dostupni i kontakti	3
	2. informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti	0 – bez informacija 1 – informacija dostupna	
5. INFORMACIJE O USLUGAMA ZA KORISNIKE	1. obavijesti o raspisanim natječajima i natječajna dokumentacija	0 – bez informacija 1 – samo informacija o natječaju 2 – informacija o natječaju + natječajna dokumentacija	12
	2. registri i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa	0 – bez informacija 1 – podatak o postojanju baze ili registra te podatak o načinu pristupa 2 – aplikacija za pristup podacima 3 – objavljena baza (sirovi podaci, npr. excel, cvs ili drugi otvoreni formati)	

	3. obavijest o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnoj uporabi te podaci za kontakt službenika za informiranje	0 – bez informacija 1 – obavijest o pravu na pristup i ponovnu uporabu 2 – obavijest i kontakt	
	4. visina naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija	0 – bez informacija 1 – visina naknade (kriteriji)	
	5. najčešće tražene informacije	0 – bez informacija 1 – link o najčešće traženim informacijama	
	6. ostale informacije	0 – bez informacija 1 – dostupne informacije/vijesti/priopćenja za medije/zanimljivosti	
	7. podaci o javnim uslugama	0 – bez informacija 1 – informacija o načinu ostvarivanja usluga 2 – online obrasci ili aplikacije za ostvarivanje usluga	
6. OPĆA OCJENA INTERNETSKE STRANICE (ORIJENTIRANOST NA KORISNIKE)	1. dostupni formati dokumenata (pdf, word, excel itd.)	0.5	4
	2. laka dostupnost (pristupačnost)	0.5	
	3. važni linkovi	0.5	
	4. stranica na stranom jeziku (engleski)	0.5	
	5. tražilica	0.5	
	6. kontakt obrasci (za slanje upita i sl.)	0.5	
	7. opći estetski izgled stranice	0.5	
	8. društvene mreže (facebook, twitter)	0.5	
UKUPAN BROJ BODOVA			40

DIO II. REZULTATI PRAĆENJA

4. *Transparentnost trgovačkih društava od strateškog interesa (21)*

Rezultati praćenja pokazali su da postoji visoka razina odstupanja s obzirom na kategorije dokumenata koje se mora učiniti javno dostupnima na internetskim stranicama trgovačkih društava od strateškog interesa za RH, sukladno točkama članka 10. stavka 1. ZPPI. U nastavku slijedi kratak pregled stanja po kategorijama transparentnosti za 21 predmetno trgovačko društvo.

1. PROPISI: U ovoj kategoriji, od mogućih pet bodova, osam trgovačkih društava (HŽ Infrastruktura, Agencija Alan, Agencija za komercijalnu djelatnost, Hrvatska lutrija, Autocesta Rijeka-Zagreb, Bina-Istra, Hrvatske ceste, Pomorski centar za elektroniku) osvojilo je između jednog i tri boda, što znači da su na samoj margini ovog segmenta transparentnosti. Ujedno, rezultati su pokazali da na internetskim stranicama sedam trgovačkih društava (Autocesta Zagreb-Macelj, Hrvatska kontrola zračne plovidbe, HŽ Putnički prijevoz, Janaf, Odašiljači i veze, Plinacro, Podzemno skladište plina) nije dostupna nijedna vrsta traženih informacija iz kategorije propisa, dok je s druge strane transparentnost u toj kategoriji na najvišem stupnju kod šest predmetnih društava (Hrvatske autoceste, Hrvatske šume, Hrvatski operator tržišta energije, Plovput, Hrvatska elektroprivreda, Središnje klirinško depozitarno društvo).

2. PLANIRANJE: Analizom je utvrđeno da kod šest društava nije dostupna nijedna vrsta traženih informacija koje se odnose na planiranje (Agencija Alan, Autocesta Zagreb-Macelj, Hrvatska kontrola zračne plovidbe, Hrvatska lutrija, HŽ Putnički prijevoz, Podzemno skladište plina), odnosno, da ukupno 17 društava nije dobilo zadovoljavajuću ocjenu transparentnosti u kategoriji planiranja, što znači da svega četiri društva imaju odgovarajuću razinu transparentnosti (Hrvatske autoceste, Središnje klirinško depozitarno društvo, Hrvatske ceste, Pomorski centar za elektroniku). Međutim, nijednom strateškom trgovačkom društvu nije dodijeljeno maksimalnih osam bodova u ovoj kategoriji, koja bi ukazala na visoku razinu transparentnosti.

3. FINANCIJSKA TRANSPARENTNOST: Unutar ove kategorije, s obzirom na dostupnost traženih informacija, kod dva trgovačka društva nije dostupna nijedna vrsta traženih informacija koja bi ukazivala na financijsku transparentnost (Autocesta Zagreb-Macelj, Bina-Istra); na srednjoj razini transparentnosti nalazi se šest društava s po četiri boda (Hrvatska kontrola zračne plovidbe, Hrvatska lutrija, Hrvatske autoceste, HŽ Infrastruktura, HŽ Putnički prijevoz, Plinacro) i tri s po pet bodova (Agencija Alan, Hrvatske šume, Odašiljači i veze), dok je najviša razina financijske transparentnosti prisutna kod pet strateških društava (Agencija za komercijalnu djelatnost, Hrvatska elektroprivreda, Pomorski centar za elektroniku, Središnje klirinško depozitarno društvo, Hrvatske ceste). Uočeno je da se samo sedam strateških društava nalazi ispod zadovoljavajuće razine financijske transparentnosti, kao i da nijednom društvu u ovoj kategoriji nije dodijeljeno maksimalnih osam bodova.

4. ORGANIZACIJA: Izvršenim uvidom u internetske stranice, utvrđeno je da kod dva strateška društva (Hrvatska lutrija, Središnje klirinško depozitarno društvo) nisu dostupne informacije koje su tražene u kategoriji organizacije. Kod devet društava nije prisutna zadovoljavajuća razina transparentnosti glede informacija koje se odnose na unutarnje

ustrojstvo i rad formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti, što znači da je zadovoljavajuća razina transparentnosti prisutna kod deset društava (Agencija Alan, Agencija za komercijalnu djelatnost, Autocesta Rijeka-Zagreb, Autocesta Zagreb-Macelj, Hrvatska elektroprivreda, Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste, Hrvatske šume, Janaf, Plinacro), a nijednom društvu nisu dodijeljena maksimalna tri boda.

5. INFORMACIJE O USLUGAMA ZA KORISNIKE: Analizom je utvrđeno da ovoj kategoriji sva društva imaju barem dvije vrste traženih informacija, odnosno da se njih 15 nalazi ispod zadovoljavajuće razine transparentnosti (manje od šest bodova), pri čemu nijednom od društava koja i prelaze šest bodova (Autocesta Rijeka-Zagreb, Bina-Istra, Plovput, Pomorski centar za elektroniku, HŽ Putnički prijevoz, Hrvatske autoceste), nije dodijeljeno maksimalnih 12 bodova.

6. OPĆA OCJENA INTERNETSKE STRANICE: Od ukupno 21 strateškog trgovačkog društva, svima je, izuzev jednog (Hrvatska lutrija), dodijeljeno više od jednog boda. Točnije, dok se deset trgovačkih društava nalazi ispod zadovoljavajuće razine transparentnosti, preostalih deset imaju prisutnu zadovoljavajuću razinu transparentnosti (Autocesta Rijeka-Zagreb, Hrvatska kontrola zračne plovidbe, Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste, Plovput i Podzemno skladište plina s po tri boda, Hrvatske šume, Hrvatski operator tržišta energije i Plinacro s po 3,5 boda te HŽ Putnički prijevoz s maksimalna četiri boda).

Provjerena je i dostupnost informacija o financijskom planu za 2013. i 2014. godinu, međutim, nijedno od predmetnih strateških trgovačkih društava u većinskom vlasništvu RH na svojim službenim internetskim stranicama nije sadržavalo takve informacije.

Nakon bodovanja svake kategorije, zbrojem svih dobivenih bodova za svako trgovačko društvo dobivena je njegova ukupna ocjena transparentnosti. Iako su neka društva od strateškog interesa pokazala zadovoljavajuću ili čak visoku razinu transparentnosti u pojedinim kategorijama, cjelokupna slika transparentnosti djelovanja predmetnih društava daleko je od zadovoljavajuće razine. Od ukupno 21 trgovačkog društva od strateškog interesa, čak 16 ih nema zadovoljavajuću razinu transparentnosti svog poslovanja, odnosno, ukupna ocjena transparentnosti je ispod 20, od mogućih 40 bodova. Strateško društvo u kojem je prisutna najniža razina transparentnosti u odnosu na ostala predmetna društva je Autocesta Zagreb-Macelj, čija ukupna ocjena transparentnosti iznosi svega osam bodova, dok je pak najviša razina transparentnosti prisutna u djelovanju Hrvatskih autocesta, čija je ukupna ocjena 28 bodova.

U Tablici 3. prikazane su ukupne ocjene transparentnosti trgovačkih društava od strateškog interesa, poredane od najviše dobivene ocjene prema najnižoj dobivenoj ocjeni transparentnosti.

Tablica 3: Transparentnost trgovačkih društava od strateškog interesa

TRGOVAČKA DRUŠTVA OD STRATEŠKOG INTERESA ZA RH	UKUPNA OCJENA TRANSPARENTNOSTI
Hrvatske autoceste d.o.o.	28
Središnje klirinško depozitarno društvo d.d.	24,5
Hrvatska elektroprivreda d.d.	22,5
Hrvatske šume d.o.o.	21,5
Pomorski centar za elektroniku d.o.o.	20
Autocesta Rijeka-Zagreb d.d.	19
Hrvatske ceste d.o.o.	19
HŽ Putnički prijevoz d.o.o.	18
Plovput d.o.o.	18
Plinacro d.o.o.	17,5
Hrvatski operator tržišta energije d.o.o.	16,5
Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o.	15,5
Agencija Alan d.o.o.	15
Odašiljači i veze d.o.o.	14,5
Bina-Istra d.d.	14
HŽ Infrastruktura d.o.o.	14
Hrvatska Lutrija d.o.o.	12
Podzemno skladište plina d.o.o.	12
Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o.	11
Janaf d.d.	9,5
Autocesta Zagreb-Macelj d.o.o.	8

5. Transparentnost trgovačkih društava od posebnog interesa (22)

Kako su rezultati ukazali da kod trgovačkih društava od strateškog interesa postoji nesrazmjer s obzirom na razinu proaktivne objave informacija propisanu ZPPI i onoga što je zaista javno dostupno na njihovim stranicama, tako su rezultati praćenja trgovačkih društava od posebnog interesa pokazali vrlo sličnu situaciju u odnosu na promatrane kategorije informacija na njihovim službenim internetskim stranicama. U nastavku slijedi kratak pregled stanja po kategorijama transparentnosti za 22 predmetna trgovačka društva.

1. PROPISI: Rezultati praćenja pokazali su da od 22 predmetna društva, na stranicama jednog (Zračna luka Rijeka) nije dostupna nijedna vrsta traženih informacija iz ove kategorije. Nadalje, njih deset nije dobilo zadovoljavajuću ocjenu transparentnosti, dok preostalih 11 jest (Brijuni rivijera, Brodarski institut, HP-Hrvatska pošta, Hrvatska poštanska banka, Imunološki zavod, Zračna luka Split i Zračna luka Zadar s po tri boda, HŽ Cargo i Luka Rijeka s po četiri te ACI i Narodne novine s po maksimalnih pet bodova).

2. PLANIRANJE: U ovoj kategoriji analizom je utvrđeno da kod četiri predmetna trgovačka društva (Hrvatska brodogradnja-Jadranbrod, Zračna luka Rijeka, Zračna luka Split, Zračna luka Zadar) nije dostupna nijedna vrsta traženih informacija. Ukupno čak 18 društava nema zadovoljavajuću ocjenu transparentnosti u kategoriji planiranja, što znači da je zadovoljavajuća razina transparentnosti u ovoj kategoriji prisutna u poslovanju svega četiri trgovačka društva (Club Adriatic, HP-Hrvatska pošta, Luka Rijeka, Zračna luka Zagreb), s tim da nijednom nije dodijeljeno maksimalnih osam bodova u ovoj kategoriji, odnosno nijednom društvu u ovoj kategoriji nije dodijeljeno više od četiri boda.

3. FINANCIJSKA TRANSPARENTNOST: Nakon izvršenog uvida, utvrđeno je da 12 trgovačkih društava od posebnog interesa ima prisutnu zadovoljavajuću razinu financijske transparentnosti u svom poslovanju, dok ih se deset nalazi ispod zadovoljavajuće razine. Najviše bodova, sedam i osam, osvojilo je pet društava (APIS TI, Luka Rijeka, Zrakoplovno-tehnički centar, HP-Hrvatska pošta i Club Adriatic), dok su najlošije rezultate pokazali Brodarski institut, Zračna luka Rijeka, Croatia banka, Hrvatska brodogradnja-Jadranbrod i dr.

4. ORGANIZACIJA: Praćenje je pokazalo da se devet trgovačkih društava nalazi ispod zadovoljavajuće razine transparentnosti u segmentu organizacije, stoga im je dodijeljen po jedan bod (ACI, APIS IT, Brijuni rivijera, Croatia Airlines, Croatia banka, HP-Hrvatska pošta, Hrvatska poštanska banka, Zračna luka Pula, Zračna luka Rijeka). S druge strane, njih devet dobilo je po dva boda, a samo njih četiri maksimalna tri boda (Brodarski institut, Luka Rijeka, Narodne novine, Zračna luka Zagreb).

5. INFORMACIJE O USLUGAMA ZA KORISNIKE: Analizom je utvrđeno da ovoj kategoriji sva društva imaju barem dvije vrste traženih informacija, odnosno da se njih devet nalazi ispod zadovoljavajuće razine transparentnosti (manje od šest bodova), dok se u sredini nalazi osam trgovačkih društava od posebnog interesa sa šest i sedam bodova bodova. Zadovoljavajuću razinu transparentnosti u ovoj kategoriji pokazala su tri društva (HP-Hrvatska pošta, Zračna luka Osijek i Brodarski institut),

6. OPĆA OCJENA INTERNETSKE STRANICE: U posljednjoj kategoriji svim predmetnim društvima dodijeljeno je više od jednog boda, pri čemu se njih pet našlo ispod zadovoljavajuće razine transparentnosti (Zrakoplovno-tehnički centar, Zračna luka Rijeka, Brijuni rivijera, Croatia Airlines, Zračna luka Split), njih 11 smjestilo se u sredinu, a najviše

bodova, odnosno najvišu razinu transparentnosti u orijentaciji na korisnike ostvarilo je u šest trgovačkih društava od posebnog interesa (ACI, APIS IT, HP-Hrvatska pošta, Hrvatska poštanska banka, Zračna luka Osijek, Zračna luka Zagreb).

Provjerena je i dostupnost informacija o financijskom planu za 2013. i 2014. godinu, međutim, nijedno od predmetnih trgovačkih društava od posebnog interesa, u kojima Republika Hrvatska ima većinski udio, na svojim službenim internetskim stranicama nije sadržavalo takve informacije.

Nakon bodovanja svake kategorije, pri čemu je ocijenjena transparentnost u pojedinim segmentima poslovanja predmetnih društava, zbrojem svih dobivenih bodova za svako pojedino trgovačko društvo dobivena je njegova ukupna ocjena transparentnosti. Iako su pojedina društva od posebnog interesa pokazala zadovoljavajuću ili čak visoku razinu transparentnosti u pojedinim kategorijama, cjelokupna slika transparentnosti djelovanja predmetnih društava daleko je od zadovoljavajuće razine. Od ukupno 22 trgovačka društva od posebnog interesa, čak devet nema zadovoljavajuću razinu transparentnosti svog poslovanja, odnosno, ukupna ocjena transparentnosti njihova poslovanja je ispod 20 bodova, od mogućih 40. Trgovačko društvo od posebnog interesa u kojem je prisutna najniža razina transparentnosti u odnosu na ostala predmetna društva je Zračna luka Rijeka, čija ukupna ocjena iznosi svega 11 bodova. Najviša razina transparentnosti prisutna je u poslovanju HP-Hrvatske pošte, čija je ukupna ocjena transparentnosti 29 bodova.

U Tablici 4. prikazane su ukupne ocjene transparentnosti trgovačkih društava od posebnog interesa, poredane od najviše prema najnižoj dobivenoj ocjeni transparentnosti.

Tablica 4: Transparentnost trgovačkih društava od posebnog interesa

TRGOVAČKA DRUŠTVA OD POSEBNOG INTERESA ZA RH	UKUPNA OCJENA TRANSPARENTNOSTI
HP-Hrvatska pošta d.d.	29
Luka Rijeka d.d.	28,5
APIST IT d.o.o.	25
Club Adriatic d.o.o.	25
HŽ Cargo d.o.o.	23
ACI d.d.	22
Brodarski institut d.o.o.	22
Hrvatska poštanska banka d.d.	21
Zračna luka Osijek d.o.o.	21
Narodne novine d.d.	20,5
Zračna luka Pula d.o.o.	20,5
Zrakoplovno tehnički centar d.d.	20,5
Zračna luka Split d.o.o.	20
Zračna luka Zagreb d.o.o.	19
Brijuni rivijera d.o.o.	17,5
Imunološki zavod d.d.	17
Zračna luka Dubrovnik d.o.o.	17
Zračna luka Zadar d.o.o.	17
Hrvatska brodogradnja-Jadranbrod d.d.	16
Croatia Airlines d.d.	15,5
Croatia banka d.d.	14
Zračna luka Rijeka d.o.o.	11

6. Usporedba transparentnosti trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa prema kategorijama

Nakon pojedinačne analize transparentnosti u djelovanju trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa u svakoj kategoriji te dodjeljivanja ukupne ocjene transparentnosti svakom društvu, napravljena je međusobna usporedba te dvije vrste društava, „strateških“ i „posebnih“. Kompariralo ih se prema svakoj od šest kategorija unutar kojih se istraživala transparentnost njihova poslovanja te naposljetku prema ukupnoj ocjeni transparentnosti.

Analiza je pokazala da u *kategoriji propisa* zadovoljavajuća transparentnost nije prisutna kod 52% strateških i 45% trgovačkih društava od posebnog interesa. Zadovoljavajuća razina postignuta je kod 38% strateških društava i 46% trgovačkih društava od posebnog interesa, dok je visoka razina transparentnosti prisutna u poslovanju 10% strateških i 9% trgovačkih društava od posebnog interesa. Dakle, od ukupno 43 predmetna trgovačka društva, njih 49% nalazi se ispod granice zadovoljavajuće razine transparentnosti, 42% ih se smjestilo u sredini, a samo 9% pokazuje visoku razinu transparentnosti svog poslovanja u kategoriji propisa. Primjetno je da se većina trgovačkih društava u ovoj kategoriji nalazi na samoj granici zadovoljavajuće razine transparentnosti, pri čemu je transparentnost poslovanja trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa na gotovo jednakoj razini.

U *kategoriji planiranja* utvrđeno je da zadovoljavajuća transparentnost nije prisutna kod 81% strateških trgovačkih društava i 82% trgovačkih društava od posebnog interesa. Zadovoljavajuća razina u ovoj kategoriji postignuta je pak kod 19% strateških i 18% trgovačkih društava od posebnog interesa. Visoka razina nije prisutna ni kod trgovačkih društava od strateškog, niti u onima od posebnog interesa. Od ukupno 43 društva, čak 81% njih nalazi se ispod granice zadovoljavajuće razine transparentnosti u svom poslovanju, dok samo 19% ima zastupljenu zadovoljavajuću razinu transparentnosti u ovoj kategoriji, a nijedno nije ostvarilo maksimalnu transparentnost. Uočeno je da se većina trgovačkih društava u ovoj kategoriji nalazi daleko ispod zadovoljavajuće razine transparentnosti, pri čemu je transparentnost poslovanja trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa na gotovo jednakoj razini.

U *kategoriji financijske transparentnosti* praćenje je pokazalo da zadovoljavajuća transparentnost nije prisutna kod 33% strateških i 41% trgovačkih društava od posebnog interesa. Zadovoljavajuću razinu postiglo je 67% strateških i 36% društava od posebnog interesa. Visoka razina transparentnosti prisutna je u poslovanju svega 23% trgovačkih društava od posebnog interesa u ovoj kategoriji. Dakle, od ukupno 43 analizirana društva, njih 37% nalazi se ispod granice zadovoljavajuće razine transparentnosti, 51% ih se smjestilo u sredinu, dok je visoka razina financijske transparentnosti prisutna kod svega 12% predmetnih trgovačkih društava. I ovdje je primjetno je da se transparentnost poslovanja trgovačkih društava od strateškog i posebnog interesa nalazi na gotovo jednakoj razini.

U *kategoriji organizacije* rezultati su pokazali da zadovoljavajuća transparentnost nije prisutna kod 52% strateških i 41% trgovačkih društava od posebnog interesa, a zadovoljavajuća razina postignuta je kod 48% strateških i 41% „posebnih“ trgovačkih društava. Visoka razina transparentnosti prisutna je u poslovanju 18% trgovačkih društava od posebnog interesa u ovoj kategoriji. Od ukupno 43 društva, njih 46% njih nalazi se ispod granice zadovoljavajuće razine transparentnosti, 45% ostvarilo je zadovoljavajuću razinu transparentnosti u ovoj kategoriji, dok je visoka razina financijske transparentnosti prisutna

kod svega 9% društava. Primjetno je da većina trgovačkih društava u ovoj kategoriji ima zastupljenu nezadovoljavajuću razinu transparentnosti, pri čemu je transparentnost djelovanja trgovačkih društava od posebnog interesa na višoj razini od transparentnosti poslovanja trgovačkih društava od strateškog interesa.

U *kategoriji dostupnosti informacija o uslugama za korisnike* utvrđeno je da zadovoljavajuća transparentnost nije prisutna kod čak 71% strateških i 41% trgovačkih društava od posebnog interesa. Zadovoljavajuća razina transparentnosti poslovanja u ovoj kategoriji postignuta je kod 29% strateških i 59% trgovačkih društava od posebnog interesa, dok visoka razina nije zastupljena u poslovanju nijednog trgovačkog društva u ovoj kategoriji. Od ukupno 43 društva, njih 59% nalazi se ispod granice zadovoljavajuće razine transparentnosti, a njih 44% ima zastupljenu zadovoljavajuću razinu. Uočeno je da većina trgovačkih društava u ovoj kategoriji ostvaruje nezadovoljavajuću razinu transparentnosti, pri čemu je transparentnost djelovanja trgovačkih društava od posebnog interesa na nešto višoj razini od transparentnosti djelovanja trgovačkih društava od strateškog interesa.

U posljednjoj *kategoriji ocjene internetske stranice* predmetnih društava, odnosno orijentaciji na korisnike, zadovoljavajuća transparentnost nije prisutna kod 52% strateških i 23% trgovačkih društava od posebnog interesa, a prisutna je kod 43% strateških i 50% trgovačkih društava od posebnog interesa. Visoku razinu transparentnosti ostvarilo je 5% strateških i 27% trgovačkih društava od posebnog interesa. Stoga, od ukupno 43 društva, njih 37% našlo se ispod granice zadovoljavajuće razine transparentnosti, njih 47% ima zastupljenu zadovoljavajuću razinu transparentnosti u ovoj kategoriji, dok je visoka razina transparentnosti prisutna kod svega 16% društava. Utvrđeno je da je većina trgovačkih društava u ovoj kategoriji ostvarila zadovoljavajuću razinu transparentnosti, pri čemu je transparentnost poslovanja trgovačkih društava od posebnog interesa na višoj razini od transparentnosti poslovanja trgovačkih društava od strateškog interesa. U ovoj kategoriji prisutna je visoka razina transparentnosti u većem broju društava, nego u preostalim kategorijama.

Pregledom *ukupnih ocjena transparentnosti* svih predmetnih društava primjetno je da od ukupno 21 trgovačkog društva od strateškog interesa, čak 16 društava ili njih 76% ne ostvaruje zadovoljavajuću ukupnu ocjenu transparentnosti. S druge strane, od ukupno 22 trgovačka društva od posebnog interesa, njih 9 ili 41% nema zadovoljavajuću ukupnu ocjenu transparentnosti svog poslovanja. Drugim riječima, nezadovoljavajuća razina transparentnosti prisutna je kod čak 38 od ukupno 43 trgovačka društva koja čine predmet ove analize, odnosno 88%, što predstavlja zabrinjavajući podatak. U preostalim pet društava (12%) prisutna je zadovoljavajuća ukupna ocjena transparentnosti u njihovom poslovanju. Najviša razina transparentnosti kod trgovačkih društava od strateškog interesa prisutna je kod Hrvatskih autocesta, čija ukupna ocjena iznosi 28 bodova, dok je pak najviša razina transparentnosti kod trgovačkih društava od posebnog interesa prisutna kod HP-Hrvatske pošte, čija je ukupna ocjena 29 bodova.

Tablica 5: Transparentnost trgovačkih društava prema kategorijama i ukupnoj ocjeni

KATEGORIJA	Ocjena	NE ZADOVOLJAVA		ZADOVOLJAVA		VISOKA RAZINA TRANSPARENTNOSTI	
	Društva	strateškog interesa	posebnog interesa	strateškog interesa	posebnog interesa	strateškog interesa	posebnog interesa
Propisi		52%	45%	38%	46%	10%	9%
Planiranje i izvještavanje o radu		81%	82%	19%	18%	0%	0%
Financijska transparentnost		33%	41%	67%	36%	0%	23%
Organizacija		52%	41%	48%	41%	0%	18%
Informacije o uslugama za korisnike		71%	41%	29%	59%	0%	0%
Ocjena internetske stranice		52%	23%	43%	50%	5%	27%
KATEGORIJA	Ukupna ocjena	NE ZADOVOLJAVA		ZADOVOLJAVA		VISOKA RAZINA TRANSPARENTNOSTI	
Propisi		49%		42%		9%	
Planiranje i izvještavanje o radu		81%		19%		0%	
Financijska transparentnost		37%		51%		12%	
Organizacija		46%		45%		9%	
Informacije o uslugama za korisnike		56%		44%		0%	
Ocjena internetske stranice		37%		47%		16%	

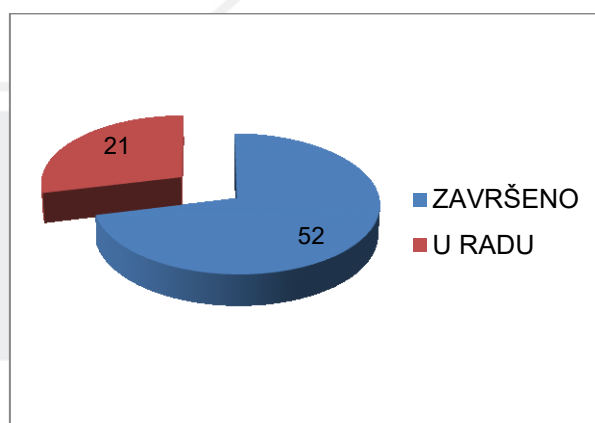
7. Analiza predmeta po žalbama i predstavkama

Od 2011. godine do trenutka obrade rezultata praćenja, pred neovisnim tijelom za zaštitu prava na pristup informacijama (od 2011. do listopada 2013. pred Agencijom za zaštitu osobnih podataka te nakon listopada 2013. pred Povjerenikom za informiranje) vodila su se ukupno 73 žalbena postupka u kojima su se kao tijela javne vlasti od kojih su korisnici tražili ostvarenje prava na pristup informacijama pojavila predmetna trgovačka društva. Od navedenog broja, u trenutku izrade analize još je 21 predmet bio u radu. Također, provedeno je 6 postupaka nadzora po predstavkama, od kojih je pet završeno.

Tablica 6: Predmeti u odnosu na postupanje trgovačkih društava

	Završeni predmeti	Predmeti u radu	Ukupno
Žalbe	52	21	73
Predstavke	5	1	6

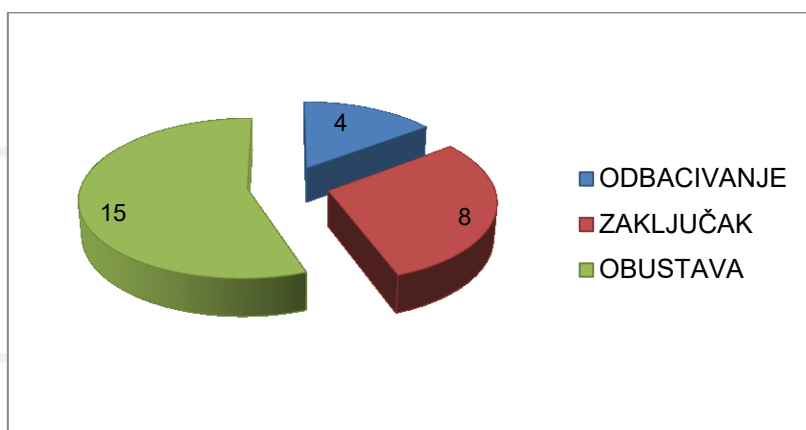
Slika 1: Ukupan broj žalbenih predmeta



Od 52 završena žalbena predmeta, njih 27 (51,92%) vodilo se povodom tzv. šutnje uprave, odnosno nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama od strane trgovačkih društava kao tijela javne vlasti u zakonskom roku od 15 dana. 20 predmeta vodilo se povodom žalbi na prvostupanjska rješenja, a njih pet povodom izjavljenih predstavki građana.

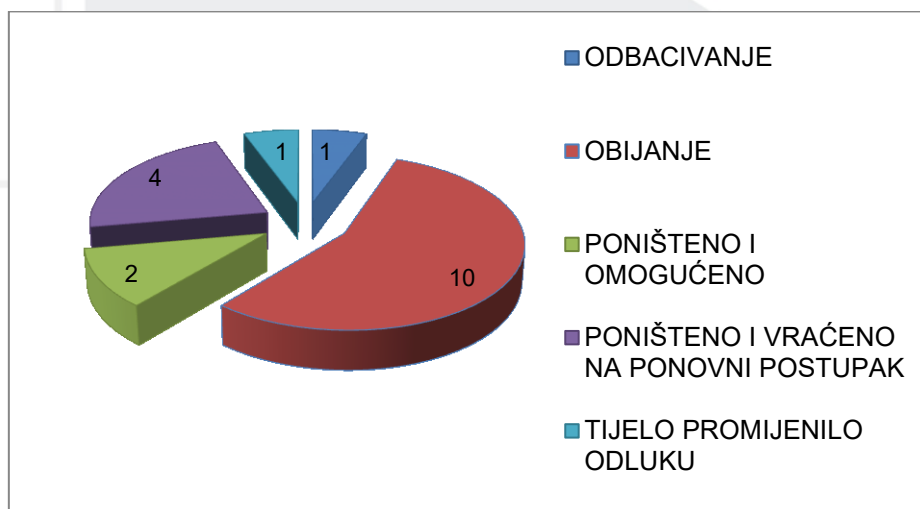
U završenim postupcima zbog šutnje uprave, u 15 predmeta obustavljen je postupak, što znači da su tijela javne vlasti u međuvremenu riješila zahtjev za pristup informacijama, dok je u osam predmeta postupanje tijela moralo biti potaknuto donošenjem zaključka kojim je naloženo da riješe zahtjev za pristup informacijama. U četiri predmeta žalbe su odbačene.

Slika 2: Rješavanje šutnje uprave



U završenim postupcima po redovnim žalbama, odnosno žalbama na prvostupanjska rješenja, u jednom predmetu prvostupanjsko tijelo je samo promijenilo odluku po zaprimljenoj žalbi, a u jednom predmetu je žalba odbačena. Nadalje, u četiri predmeta je prvostupanjsko rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak. U dva slučaja prvostupanjsko rješenje je poništeno i korisniku je omogućen slobodan pristup informacijama koje je zahtjevom zatražio. U najvećem broju predmeta, njih čak deset, žalbe su odbijene kao neosnovane.

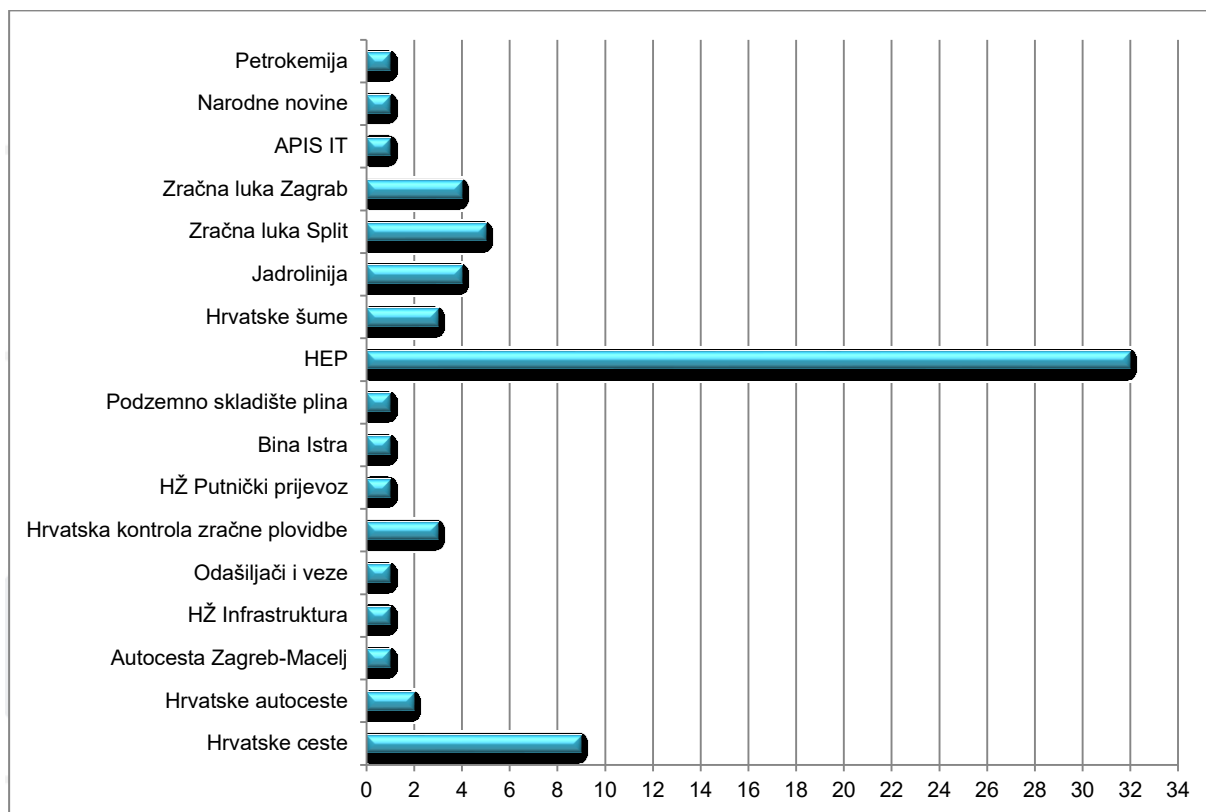
Slika 3: Rješavanje u redovnim žalbama



Kao stranka u postupku sudjelovalo je 17 trgovačkih društava u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske i to: Petrokemija, Narodne novine, APIS IT, Zračna luka Zagreb, Zračna luka Split, Jadrolinija Rijeka, Hrvatske šume, Hrvatska elektroprivreda, Podzemno skladište plina, Bina-Istra, HŽ Putnički prijevoz, Hrvatska kontrola zračne plovodbe, Odašiljači i veze, HŽ Infrastruktura, Autocesta Zagreb-Macelj, Hrvatske autoceste i Hrvatske Ceste.

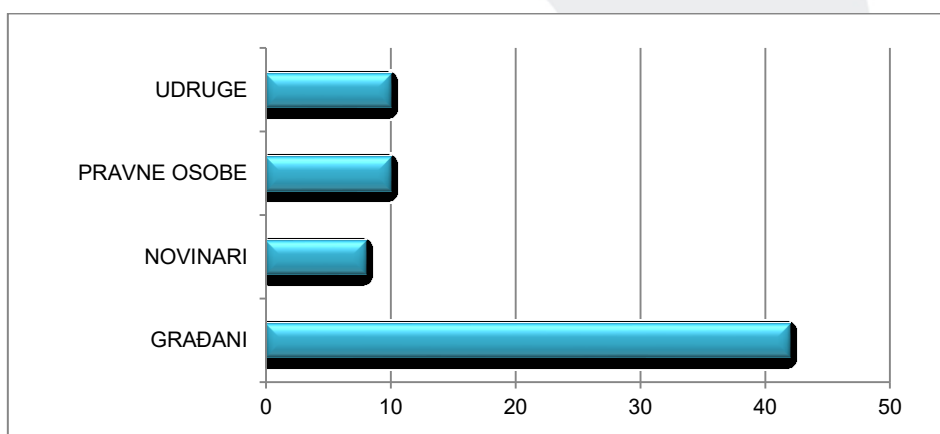
Najviše žalbenih predmeta, njih čak 32, vodilo se protiv trgovačkog društva Hrvatska elektroprivreda d.d., zatim devet protiv trgovačkog društva Hrvatske ceste d.o.o., a ostala društva bila su stranke u manjem broju predmeta.

Slika 4: Broj žalbi prema trgovačkim društvima



Što se tiče udjela u žalbama prema podnositeljima, u 42 predmeta žalitelji su bili građani, u deset predmeta pravne osobe, isto tako i udruge te u osam novinari.

Slika 5: Udio u žalbama prema podnositeljima



U nastavku donosimo kratki pregled predmeta u kojima su korisnici prava na pristup informacijama izjavili žalbu na trgovačka društava u većinskom državnom vlasništvu.

- *Ugovor o pružanju usluga čuvanja imovine, zajedno sa aneksima tog ugovora*

Korisnik prava na pristup informacijama je od HŽ Putničkog prijevoza zatražio dobivanje ugovora o pružanju usluga čuvanja imovine, zajedno sa aneksima tog ugovora. HŽ Putnički prijevoz d.o.o. je odbio zahtjev korisnika s obrazloženjem da informacija predstavlja poslovnu tajnu sukladno Pravilniku o poslovnoj tajni HŽ Putničkog prijevoza d.o.o. Neovisno tijelo je u drugostupanjskom postupku utvrdilo kako zatražena informacija ne može predstavljati poslovnu tajnu, stoga je poništila prvostupanjsko rješenje i naložila tijelu javne vlasti da omogući korisniku pristup informacijama.

- *Dokumentacija kandidata izabranih za slobodna radna mjesta samostalnog inženjera elektrotehnike*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za pristup informacijama zatražio od trgovačkog društva Hrvatska elektroprivreda d.d. da mu se dostavi preslika dokumentacije kandidata koji su izabrani za slobodna radna mjesta samostalnog inženjera elektrotehnike, kao i rješenje ili drugi akt o izboru istih. Trgovačko društvo Hrvatska elektroprivreda d.d je rješenjem od 20. svibnja 2013. godine odbilo zahtjev korisnika prava na informaciju jer zatražena informacija sadrži osobne podatke.

Rješenjem Neovisnog tijela korisniku prava na informaciju odobren je djelomičan pristup informacijama. U žalbenom postupku je utvrđeno da dostavljena dokumentacija koje se odnosi na zatražene informacije sadrži osobne podatke izabranih kandidata, kao i potpisnika pojedinih isprava koje su izabrani priložili prilikom javljanja na raspisani oglas, te potpisnika Odluka o izboru kandidata. Neovisno tijelo je razmotrilo da li je moguć djelomičan pristup zatraženim informacijama, te je ocijenila da je moguće žalitelju odobriti djelomičan pristup zatraženim informacijama. Tako je utvrđeno da ne dolazi do kršenja Zakona o zaštiti osobnih podataka ako se dostave osobni podaci o imenu i prezimenu, stručnoj spremi, kao i imena i prezimena potpisnika pojedinih isprava, dok je u odnosu na ostale osobne podatke poput datuma i mjesta rođenja, broja osobne iskaznice, adrese prebivališta i slično, utvrđeno da je iste potrebno zaštititi.

- *Informacije o priključku električne energije*

Povjerenica za informiranje zaprimila je žalbu korisnika prava na informaciju jer Hrvatska elektroprivreda nije u zakonskom roku riješila njegov zahtjev za pristup informaciji koji je podnio navedenom tijelu javne vlasti, a kojim je tražio da mu se omogući pristup informaciji temeljem kojeg je postupka i dokumentacije navedeno tijelo odobrilo priključak električne energije Z.S. na adresi u Zagrebu, a koja je nekretnina u vlasništvu korisnika prava na informaciju, te koja su mjesta evidentirana pod njegovim korisničkim imenom, a koja je pod korisničkim imenom Z.S. U drugostupanjskom postupku utvrđeno je da korisnik traži pristup informacijama koje se odnose na njega kao stranku u nekoliko postupaka pred različitim sudovima, koji su okončani ili koji su u tijeku, te kako kao stranka u tim postupcima ima pravo pristupa informacijama temeljem posebnih propisa, a ne temeljem odredbi Zakona. Osim toga, pristup informacijama u smislu o Zakona odnosi se na pristup javnim informacijama

koje su u posjedu tijela javne vlasti i koje bi bile dostupne bilo kojoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi bez iznimke. Slijedom navedenog, Povjerenik za informiranje je odbacio korisnikovu žalbu kao nedopuštenu.

- *Studija o ekonomskoj isplativosti hidroelektrane Ombla*

Povjerenica za informiranje zaprimila je žalbu korisnika na rješenje trgovačkog društva Hrvatska elektroprivreda d.d. kojim je odbijen korisnikov zahtjev za pristup informacija kojim je zatražio dostavu preslike Studije o ekonomskoj isplativosti hidroelektrane Ombla koju su izradili konzultanti Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD). Osporenim rješenjem odbijen je zahtjev korisnika jer informacija predstavlja poslovnu tajnu. U drugostupanjskom postupku su uzeti u obzir razlozi koje je trgovačko društvo HEP d.d. navelo kao razlog uskrate te je Povjerenica za informiranje utvrdila da je prvostupanjsko tijelo ispravno postupilo kada je donijelo rješenje o uskrati zatražene informacije jer bi u konkretnom slučaju, došlo do povrede poslove tajne i intelektualnog vlasništva. Prilikom rješavanja žalbe je uzeto u obzir da se u ovom slučaju radi o dokumentu koji predstavlja intelektualno vlasništvo i poslovnu tajnu Europske banke za obnovu i razvoj, Iz navedenog dokumenta je razvidno da je Europska banka za obnovu i razvoj naručila izvješće o provedenom dubinskom ispitivanju koje služi kao podloga za donošenje odluke o odobravanju zajma te ista nije plaćena javnim novcem. Utvrđeno je da se ista nalazi u posjedu trgovačkog društva HEP d.d. te navedeni dokument sadrži podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za gospodarske interese trgovačkog društva HEP d.d. Uz spis predmeta nije dostavljen pisani pristanka autora ili vlasnika zatražene informacije.

8. Zaključak i preporuke

S ciljem dobivanja stvarne slike usklađenosti postupanja 43 trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, provedeno je istraživanje transparentnosti njihova rada s obzirom na količinu i kvalitetu informacija objavljenih na službenim internetskim stranicama, sukladno članku 10. navedenog Zakona. Rezultati istraživanja pokazali su kako je u pogledu proaktivne objave informacija na internetskim stranicama prisutna iznimno visoka razina netransparentnosti u radu trgovačkih društava u većinskom vlasništvu RH, iako se radi o javnim poduzećima, koja djeluju u javnom interesu i koja pružaju javne usluge.

Istraživanje je pokazalo da u kategoriji trgovačkih društava od strateškog interesa čak 16 od ukupno 21 društva (76%) nema zadovoljavajuću razinu transparentnosti, odnosno, ukupna ocjena transparentnosti njihova poslovanja je ispod 20 bodova, od mogućih 40. Najniža razina transparentnosti utvrđena je kod trgovačkog društva Autocesta Zagreb-Macelj (8 bodova), dok je najviša prisutna kod Hrvatskih autocesta, čija ukupna ocjena iznosi 28 bodova. U kategoriji trgovačkih društava od posebnog interesa čak devet od ukupno 22 društva (40%) nema zadovoljavajuću razinu transparentnosti, pri čemu je najniže ocijenjena Zračna luka Rijeka s ukupno 11 bodova, dok je najviša razina transparentnosti prisutna kod HP-Hrvatske pošte, čija ukupna ocjena transparentnosti iznosi 29 bodova.

Također, utvrđeno je da je od ukupno 43 analizirana trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, njih samo pet (12%) ostvarilo 22.5-30 bodova, u odnosu na ukupno mogućih 40, što se smatra zadovoljavajućom razinom transparentnosti (Hrvatska pošta, Luka Rijeka, Apis, Hrvatske autoceste, Hrvatska elektroprivreda, Središnje klirinško depozitarno društvo). Ujedno, čak 76% trgovačkih društava od strateškog interesa (16 od 21) odnosno 40% trgovačkih društava od posebnog interesa (9 od 22) nije ostvarilo niti polovicu bodova, odnosno ili su netransparentna ili je transparentnost na početnoj razini.

S obzirom da je riječ o istraživanju koje se provodilo pretraživanjem službenih internetskih stranica, imajući u vidu činjenicu da su te stranice svakodnevno podložne promjenama, rezultati ovog istraživanja predstavljaju trenutnu sliku transparentnosti predmetnih trgovačkih društava. Međutim, ono što nije trenutno, već u evoluciji, jest aktivna uloga građana, odnosno korisnika u odnosu na javnu vlast i organizacije koje djeluju u okvirima javnog sektora. Upravo zbog toga što korisnici najbolje mogu ocijeniti kvalitetu i efikasnost pružanja javnih usluga i poslovanja tijela javne vlasti u javnom sektoru, ista ne mogu svoje djelovanje temeljiti na tajnosti.

Osim što je u interesu društva kao cjeline i individualnih građana, transparentnost u smislu dostupnosti informacija preduvjet je za odgovornost i legitimitet nositelja javne vlasti, stoga trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, kao specifična skupina tijela javne vlasti, ujedno određena i kao društva od strateškog i posebnog interesa za RH, imaju zakonsku obvezu informiranja javnosti o svom djelovanju. S ciljem razvijanja dvosmjerne komunikacije, uvažavanja povratnih informacija i identificiranja najboljih i najkvalitetnijih rješenja, trgovačka društva koja su bila predmet ovog istraživanja ne smiju se skrivati pod velom tajnosti, već na svojim internetskim stranicama moraju proaktivno, na lako pretraživ način objavljivati više informacija o svom radu i dokumenata koje posjeduju.

Povjerenik za informiranje

Transparentnost trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu, Analitičko izvješće o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, broj 2/2015.

Zagreb, lipanj 2015.

Pravna osnova: Članak 35. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, NN 25/13.

www.pristupinfo.hr

Broj stranica: 27



Imenovanje – nekomercijalno – bez prerada: drugi mogu distribuirati djelo u nekomercijalne svrhe dokle god je djelo cjelovito i u neizmijenjenom obliku, uz isticanje autora