

Robert Kowalski

Transparentność Wydatków Państwa i Funkcjonalność CRU: Rekomendacje

Ustawa o Centralnym Rejestrze Umów jednostek sektora finansów publicznych (CRU) wprowadza w Polsce system, który poprawi sposób kontroli społecznej nad wydatkowaniem pieniędzy publicznych.

CRU to publiczny system, w którym jednostki publiczne będą zobowiązane ujawniać informacje o wszystkich zawieranych umowach. CRU ma być w pełni dostępny dla obywateli, mediów i organizacji w formie elektronicznej. Rejestr będzie prowadzony przez jednostki podległe Ministrowi Finansów.

CRU zwiększy przejrzystość umów państwa

CRU umożliwi przeprowadzanie analiz, porównań i sprawowanie obywatelskiego nadzoru nad wydatkami publicznymi. Wdrożenie CRU wpisuje się w szerszy trend otwartego rządu (open government) i transparentności zamówień publicznych, umów, i transferów jednostek publicznych, który zyskuje na znaczeniu w kontekście zwalczania korupcji i budowania zaufania obywateli do państwa. Transparentność zamówień publicznych może prowadzić do oszczędności pieniędzy, poprawy świadczenia usług publicznych oraz zwiększenia konkurencji. **Założone pozytywne efekty wprowadzenia CRU są znaczące:**

Transparentność i kontrola społeczna: większa jawność wydatków publicznych dla mediów, NGOs, obywateli i ekspertów, oraz łatwiejsza identyfikacja nieprawidłowości i potencjalnych przypadków korupcji.

Efektywność ekonomiczna: potencjalne oszczędności przez lepsze porównywanie cen i warunków umów, zwiększenie konkurencji w zamówieniach publicznych

Zaufanie obywateli: zwiększenie zaufania do instytucji publicznych, obywatelska kontrola wydatków publicznych.

Kto i co musi raportować?

Obowiązkiem objęte zostały praktycznie wszystkie podmioty sektora finansów publicznych: jednostki administracji rządowej, jednostki samorządowe wraz z ich jednostkami organizacyjnymi, jednostki budżetowe, szkoły, instytucje kultury i placówki ochrony zdrowia.

System ruszy etapami. Testy techniczne planowane są od 1 kwietnia 2026 roku, a obowiązek raportowania umów rozpocznie się od 1 lipca 2026 roku. Jednostki będą miały do 30 dni na wprowadzenie i aktualizację danych o umowie po jej zawarciu lub zmianie.

Do rejestru trafiać będą kluczowe informacje o wszystkich umowach niezależnie od ich wartości:

- numer umowy,
- data zawarcia umowy,
- dane stron umowy,
- przedmiot umowy,
- wartość umowy,
- źródło finansowania umowy,
- status realizacji
- informacja o zakończeniu umowy.

System przewiduje możliwość ujawnienia informacji o wyłączeniach jawności wraz z uzasadnieniem. Dotyczy to przede wszystkim umów związanych z bezpieczeństwem państwa, tajemnicami ustawowo chronionymi oraz tych, których ujawnienie mogłoby naruszyć ochronę danych osobowych.

Centralny Rejestr Umów czy portal Otwarte Dane są przykładem proaktywnego udostępniania informacji, co stanowi kluczowy element prawa dostępu do informacji. Zamiast czekać na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji o konkretnych umowach, CRU czy Otwarte Dane sprawiają, że informacje te są dostępne dla wszystkich od razu online, co zwiększa efektywność kontroli społecznej i redukuje obciążenie administracyjne związane z obsługą wniosków.

Globalne standardy mogą wzmocnić CRU

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) w toku konsultacji podkreślał konieczność uwzględnienia gwarancji jawności i przejrzystości oraz zapewnienia szerokiego zakresu informacji dostępnych w CRU. Instytut Finansów Publicznych (IFP) zwracał uwagę na potencjalne korzyści związane z możliwością lepszego monitorowania wydatków

publicznych, jednocześnie sygnalizując obawy dotyczące obciążenia administracyjnego jednostek.

Sukces CRU będzie zależał od:

- Jakościowego rozporządzenia do ustawy
- Sprawności wdrożenia systemu informatycznego opartego na sprawdzonych standardach technicznych
- Właściwego przygotowania jednostek publicznych do nowych obowiązków
- Zminimalizowanie anonimizacji danych osobowych (tak jak ma to miejsce w przypadku sądów, co istotnie ogranicza użyteczność ujawnionych danych)
- Zapewnienia interoperacyjności z innymi systemami informacyjnymi
- Budowania kultury otwartych danych w administracji publicznej

Open Contracting: standard transparentności zamówień publicznych

Centralny Rejestr Umów wpisuje się w ruch Open Contracting Partnership (OCP), który promuje jawność w zamówieniach publicznych na całym świecie. Według OCP, rządy

wydają 1/3 wszystkich publicznych środków na umowy i kontrakty, a jednak informacje o zaledwie 3% tych umów są publikowane jako otwarte dane. Inicjatywy takie mają kluczowe znaczenie dla walki z korupcją. Przykłady z różnych krajów pokazują realne korzyści: Brazylia wdrożyła zasady otwartych zamówień dla federalnych projektów infrastrukturalnych, Filipiny poprawiły dostępność danych i interoperacyjność w swoim portalu zamówień publicznych, a Wielka Brytania buduje publiczne panele monitorujące dane o zamówieniach.

CKAN: wiodący standard techniczny ‘open data’

CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network) to wiodące na świecie oprogramowanie open source do zarządzania danymi i tworzenia portali otwartych danych. System ten jest wykorzystywany przez rządy na całym świecie, w tym USA, Wielką Brytanię, Kanadę, Australię i wiele krajów europejskich. **Kluczowe zalety CKAN to:**

- Open source – brak opłat licencyjnych, pełna kontrola nad kodem
- Elastyczność – możliwość pełnej personalizacji funkcjonalności
- Suwerenność danych – rządy mogą hostować dane według własnych preferencji i standardów bezpieczeństwa
- Unikanie uzależnienia od dostawcy – brak ryzyka vendor lock-in

-
- Bogate API – umożliwia integrację z innymi systemami
 - Narzędzia wizualizacji – wbudowane możliwości prezentacji danych

CKAN został oficjalnie uznany za Digital Public Good. System ten zasila setki portali danych na całym świecie, w tym data.gov (USA), open.canada.ca (Kanada), data.gov.au (Australia), czy dane.gov.pl (Polska). Według analiz Gartner i ekspertów z sektora publicznego, rozwiązania open source jak CKAN są preferowane przez instytucje rządowe ze względu na transparentność, kontrolę nad danymi i zgodność z zasadami otwartego rządu.

Rekomendacje dla CRU: interoperacyjność danych

Dla zwiększenia użyteczności CRU ważna będzie standaryzacja danych i interoperacyjność z innymi systemami. Interoperacyjność pozwoli z czasem na bardzo kompleksową analizę wydatków publicznych i identyfikację powiązań między różnymi aspektami funkcjonowania administracji. Zaprojektowanie CRU jako interoperacyjnej warstwy danych (tzn. API + standaryzacja danych) umożliwi rozwój CRU jako palowa dla analityki antykorupcyjnej, watchdogów, mediów, NIK, służb, audytów i porównań między jednostkami.

Największą wartość przynosi połączenie trzech warstw: umów (CRU), płatności (wydatki, faktury), oraz budżetu (planowanie budżetu vs. wykonanie budżetu jednostki publicznej) w graf relacji. Dopiero taki graf danych pozwala odpowiedzieć na pytania rodzaju “czy umowa dowiozła rezultat i za ile w porównaniu do innych jednostek”.

Polski system CRU powinien wykorzystywać sprawdzone międzynarodowe standardy:

- Comprehensive Knowledge Archive Network (CKAN) – wiodące na świecie oprogramowanie open source do zarządzania danymi i tworzenia portali otwartych danych, na którym oparty jest portal otwartych danych dane.gov.pl jak i portale otwartych danych Unii Europejskiej i USA
- Open Contracting Data Standard (OCDS) – globalny standard dla danych o zamówieniach publicznych
- Formaty otwarte – CSV, JSON, XML dla łatwego przetwarzania maszynowego
- Wspólne identyfikatory – umożliwiające łączenie danych z innych rejestrów (np. REGON, NIP)
- API – interfejsy programistyczne umożliwiające automatyczny dostęp do danych

CRU powinien być zintegrowany z innymi kluczowymi systemami:

-
- Portal dane.gov.pl – publikacja danych o umowach jako otwarte dane
 - System e-Zamówienia – powiązanie z danymi o przetargach
 - TREZOR – system budżetu państwa dla powiązania z danymi finansowymi
 - KRS i CEIDG – weryfikacja kontrahentów

Dlatego CRU powinien być:

- API-first (nie tylko dostęp online przez web interfejs),
- być postawiony na standardzie open source CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network)
- posiadać spójne identyfikatory (nazwa umowy, rodzaj umowy, aneks, wykonawca, jednostka),
- posiadać schemat danych, idealnie OCDS (Open Contracting Data Standard), który jest najbardziej dojrzałym standardem dla danych kontraktowych — opisuje pola, strukturę i publikację danych/dokumentów na etapach procesu kontraktowego.
- zawierać log zmian (kto, kiedy i co zmienił w bazie danych) oraz wersjonowanie rekordów.

Polski CRU, jeśli zostanie właściwie wdrożony i zintegrowany z ekosystemem otwartych danych (dane.gov.pl) oraz z międzynarodowymi standardami (takimi jak OCDS), może stać się wzorem dla innych krajów w regionie, przynosząc wymierne korzyści – od oszczędności finansowych, przez poprawę jakości usług publicznych, po zwiększenie zaufania obywateli do instytucji.

Rozporządzenie dotyczące CRU powinno wykorzystać nie tylko doświadczenie z zagranicy ale i z rodzimego podwórka w obszarach dostępu do informacji publicznej, otwartych danych, i bazach orzeczeń sądów, aby uniknąć urzędniczej twórczości i inercji przy blokowaniu dostępu do umów jednostek publicznych.