

Usklađenost objave podataka o isplatama iz proračuna Grada Varaždina s
Općom uredbom o zaštiti podataka (GDPR)

Grad Varaždin



Listopad 2021.
Verzija dokumenta: 1.0
Dostupno javnosti na: transparentni.varazdin.hr

SAŽETAK

Iako je Institut za javne financije 2020. godine objavio kako je Grad Varaždin osvojio maksimalan broj bodova u ciklusu istraživanja transparentnosti proračuna županija, gradova i općina kojim je bilo obuhvaćeno 576 lokalnih proračuna u Republici Hrvatskoj, među građanima je prisutna ekstremno visoka razina nepovjerenja u rad tijela javne vlasti. Takvo stanje onemogućuje konstruktivnu suradnju unutar lokalne zajednice na rješavanju nagomilanih društvenih i ekonomskih problema. Stoga je nova gradska uprava odlučila Grad Varaždin u potpunosti otvoriti prema javnosti i objaviti sve isplate iz gradskog proračuna. Ovim elaboratom opisuju se pravne osnove za takav potez, koji se podaci objavljuju i s kojom svrhom.

1. POZADINA ODLUKE O OBJAVLJIVANJU DETALJNOG POPISA ISPLATA IZ PRORAČUNA GRADA VARAŽDINA

Eurobarometar istraživanje na temu korupcije¹ pokazalo je da je Hrvatska među najgorima u EU. Prvi smo po stavu građana o raširenosti korupcije u matičnoj državi - **čak 97% građana Hrvatske smatra da je korupcija vrlo raširena**. 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, a njih **87% smatra da je prisutna u tijelima javne vlasti na nacionalnoj razini**.

Znanstveno istraživanje razine korupcije na lokalnoj razini u Hrvatskoj² jasno ukazuje na neetičko korištenje proračunskih sredstava za uske privatne ciljeve³: *„Logika političkog opstanka je ostanak na vlasti i ubiranje rente. Renta je puno širi pojam od pukog primanja mita. Prvenstveno se ostvaruje kroz poziciju moći i uključuje aktivnosti od kojih vladajući političar može ostvariti osobnu korist. Primjerice, mogućnost utjecaja na zapošljavanje (nepotizam i “kupovanje” glasova), pristup ključnim resursima i polugama vlasti (poput izmjena GUP-a, zakona, regulacija), dodjelu poslova i ugovora odabranim kvazipoduzetnicima i sl.“*

Ne iznenađuje stoga da je Hrvatska po indeksu percepcije korupcije⁴ kojeg mjeri Transparency International **pozicionirana već dugi niz godina uz Kubu**, koja ima jedan od intrinzično nedemokratskih i netransparentnih sustava. Sve to ukazuje da službena *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*⁵ **nije dovela do nikakvih značajnih učinaka**. To ne iznenađuje kada se pogledaju mjere *Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu*⁶ na temu suzbijanja korupcije na razini lokalne i područne^{1 2 3 4 5 6} samouprave: sve preporuke bave se edukacijama i izradama smjernica i uputa, umjesto konkretnim mjerama koje

¹ https://transparency.hr/upload_data/site_files/tih-stanje-borbe-protiv-korupcije.pdf

² <http://www.pse-iournal.hr/upload/files/pse/2017/4/vukovic.pdf>

³ <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ekskluzivno-prvo-mjerenje-korupcije-u-gradovima-i-opcinama-korumpirani-politicari-lakse-osvajaju-izbore-sve-dok-ne-pretjeraju-5923694>

⁴ <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/table/hrv>

⁵ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html

⁶ <https://pravosudie.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017%202018.pdf>

bi prisilile lokalne čelnike i zaposlenike javnih tijela vlasti na odgovornije ponašanje. Jedini konkretni projekt koji se spominje je projekt „*Otvoreni proračun*“ Hrvatske zajednice županija⁷, koji **više svjedoči o tome koliko je slaba razina razumijevanja koncepta transparentnosti proračuna**. Kroz taj projekt županije prikazuju svoje proračune u **skupnim brojkama** po funkcijskoj klasifikaciji na prve dvije razine, što u biti **građanima ne omogućuje gotovo nikakav detaljniji uvid u proračun i njegovo trošenje**.

Konkretniji od toga je projekt^{8 9} Instituta za javne financije „*Transparentnost lokalnih proračuna*“, kroz koji se inzistira na javnom objavljivanju prijedloga proračuna, izglasanog, te izvršenog proračuna gradova i općina. Međutim, objavljeni proračuni objavljuju se uglavnom u obliku excel tablica sastavljenih za potrebe godišnjih financijskih izvještaja prema Ministarstvu financija ili planiranja proračuna. Takvi izvještaji prosječnom građaninu su potpuno nerazumljivi, čak i nakon čitanja popratnih „Vodiča za građane“.

Budući da smo društvo u kojem je javna percepcija korupcije na razini nedemokratskih zemalja, očito je da građani izostanak informacija kome se konkretno, koliko i zašto isplaćuje iz proračuna doživljavaju kao prikrivanje koruptivnih radnji. **U takvom ozračju, građani ne vjeruju nikome, a pojam „otvorenosti“ tijela javne vlasti gubi smisao jer nema istinske transparentnosti.**

Grad Varaždin nije zadovoljan takvim stanjem ekstremno visoke razine nepovjerenja građana u rad tijela javne vlasti. To predstavlja veliki problem svakoj općinskoj i gradskoj vlasti koja želi raditi transparentno i otvoreno. Bez povjerenja javnosti nije moguće imati konstruktivnu suradnju unutar lokalne zajednice na rješavanju nagomilanih društvenih i ekonomskih problema. **Stoga su potrebne radikalnije i konkretnije mjere koje pružaju istinsku i potpunu transparentnost rada lokalne vlasti tako da javnost ima uvid u svaku pojedinačnu transakciju iz lokalnog proračuna.** To podrazumijeva javni pristup podacima kome je, kada, koliko i zašto isplaćen neki iznos, bilo da se radi o pravnim bilo o fizičkim

⁷ https://hrvzz.hr/otvoreni_proracun

⁸ <http://www.ijf.hr/transparentnost/>

⁹ <https://proracun.bjelovar.hr/town/>

osobama (uključujući i zaposlene u lokalnoj upravi). Dok se u razvijenim demokracijama takva transparentnost smatra standardom (npr. sve pojedinačne transakcije iz federalnog proračuna SAD-a od 1,5 bilijuna dolara dostupne su javnosti kroz interaktivnu Internet tražilicu¹⁰; slično i za isplate iz EU proračuna¹¹), u Hrvatskoj je potpuno transparentni proračun objavljen u samo nekolicini jedinica lokalne samouprave.

Međutim, takva visoka razina transparentnosti je građanima garantirana samim Ustavom Republike Hrvatske¹², koji u svom članku 38. stavak 4., kaže da se „*Jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti*“. Stoga, **javna vlast ne samo da ima moralnu, nego i zakonsku dužnost pružati informacije građanima o trošenju javnog novca.** Zakonska obaveza regulirana je kroz Zakonom o pravu na pristup informacijama¹³ („NN“ br. 25/13. i 85/15.) koji u članku 10. navodi „*tijela javne vlasti obavezna su na internetskim stranicama na lako pretraživnačin i u strojno čitljivom obliku objavljivati:.... 7) podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti te podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta; 8) informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa.*“ Dodatno, u članku 16. stavku 3. navodi se da kako ***tijelo javne vlasti može informacije o raspolaganju javnim sredstvima učiniti dostupnima javnosti i bez provođenja tzv. „testa razmjernosti“***, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak (takvi podaci definirani su Zakonom o tajnosti podataka¹⁴, (NN br. 79/07 i 86/21).

Test razmjernosti je analiza kroz koju tijelo javne vlasti argumentira da kod objavljivanja podatka nije prevladao neki od zaštićenih interesa (kako je navedeno u članku 16. stavak 2 citiranog Zakona), te da javni interes prevladava nad potrebom zaštite prava na ograničenje. Iako je već spomenuto da u slučaju objave isplata iz proračuna test razmjernosti nije potreban,

¹⁰ <https://www.usaspending.gov/search> (ako se pod Location odabere Croatia mogu se pronaći pojedinačne isplate u Hrvatsku)

¹¹ http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

¹² <https://sabor.hr/hr/o-saboru/vazniji-propisi/ustav-republike-hrvatske-narodne-novine-broj-561990-1351997-81998-1132000>

¹³ <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/>

¹⁴ <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+tajnosti+podataka&naslovi=da&sortirai=1&kategorija=1>

&rpp=10&qtype=3&pretraga=da

ipak se otvara pitanje je li neki od podataka ulazi u domenu osobnog podatka zaštićenog kroz Opću uredbu o zaštiti podataka¹⁵ (Uredba (EU) 2016/679; u daljnjem tekstu GDPR).

Treba naglasiti da GDPR već u svom uvodu, u stavku 4, ističe da „*pravo na zaštitu osobnih podataka nije apsolutno pravo; mora ga se razmatrati u vezi s njegovom funkcijom u društvu te ga treba ujednačiti s drugim temeljnim pravima u skladu s načelom proporcionalnosti*“. Štoviše, u uvodnom stavku 154. kaže se: „*Ovom se Uredbom omogućuje uzimanje u obzir načela javnog pristupa službenim dokumentima kada se primjenjuje ova Uredba. Može se smatrati da je javni pristup službenim dokumentima u javnom interesu. Tijelo javne vlasti ili javno tijelo trebalo bi imati mogućnost javno objaviti osobne podatke iz dokumenata koje takvo tijelo javne vlasti ili javno tijelo posjeduje ako je ta objava predviđena pravom Unije ili pravom države članice koje se primjenjuje na to tijelo javne vlasti ili javno tijelo*“. **To znači da zbog GDPR-a javnost ne smije biti uskraćena za informaciju poput identiteta osoba zaposlenih u javnom sektoru i koliko su te osobe plaćene, ali se mora paziti na zaštitu osobnih podataka tih osoba** (npr. dijagnoza bolesti u slučaju uzimanja bolovanja je osobni podatak koji samo u rijetkim situacijama može biti od javnog interesa). Drugim riječima, **GDPR se ne može koristiti kao argument za prikrivanje pojedinačnih isplata iz proračuna, bilo pravnim bilo fizičkim osobama.**

Zakonom o pravu na pristup informacijama navodi se i da naprosto objaviti neki podatak nije dovoljno (članak 28. stavak 1): „*U svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe informacija tijela javne vlasti dužna su na lako pretraživ način objaviti informacije dostupne za ponovnu uporabu, zajedno s metapodacima, u strojno čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima*“. Time se opisuje koje zahtjeve takva objava mora ispuniti:

- „Lako pretraživ način“: ako ovo nije ostvareno, građanima nije omogućeno doći do svih relevantnih podataka potrebnih za uočavanje korupcije. Na primjer, prepreke se postavljaju tako da su podaci razbacani u mnoštvo zasebnih nepovezanih tablica, da pristup bude „zaštićen“ koracima kod pregleda podataka kojima se onemogućava pretraživanje ili se

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=HR>

podaci naplaćuju (npr. po pretraživanju, što vodi ogromnim iznosima ako se želi pretražiti čitava baza) ili ne postoji sučelje za pristup kroz vanjske aplikacije za strojno pretraživanje.

- „Dostupni za ponovnu uporabu“: ako se kod davanja pristupa podacima traži da se oni ne smiju dalje obrađivati, tada se gubi smisao njihovog objavljivanja.
- „Zajedno s metapodacima“: dostupni podaci su često nejasni, prikazani van konteksta ili bez opisa što točno predstavljaju. Takvi dodatni podaci zovu se metapodaci i njihovim uskraćivanjem mogu se objavljeni podaci pretvoriti u isprazne brojke.
- „U strojno čitljivom i otvorenom obliku“: glavina korupcije skriva se u masi podataka, gdje se jedino kroz računalnu analizu može uočiti sumnja u nepravilnosti u rad tijela javne vlasti. Ako se do podataka može doći samo kroz ručno prekucavanje, onda nitko neće moći prikupiti sve relevantne podatke.
- „U skladu s otvorenim standardima“: danas postoji niz besplatnih standarda kako se podaci objavljuju, što je dovelo do pojave raznih lako dostupnih alata koji takve podatke mogu učitati i analizirati. Odstupanje od otvorenih standarda ograničava korištenje podacima jer otežava njihovu analizu ili prisiljava građane da koriste specifične alate koji se naplaćuju.

Zbog svega opisanog, **Grad Varaždin krenuo je u podizanje transparentnosti do visoke razine, a sve u cilju podizanja kvalitete rada Gradske uprave i jačanja povjerenja građana**, čime bi se potaknula i kvalitetnija suradnja građana i njihove gradske vlasti. Objavljivanjem svih pojedinačnih isplata iz gradskog proračuna, na način kako propisuje Zakon o pravu na pristup informacijama, Grad Varaždin ima za cilj sljedeće:

- **Doseći razinu transparentnosti kakva se očekuje od tijela javne vlasti u razvijenim demokracijama**, pritom imajući na umu otežavajuću okolnost ekstremno niske razine povjerenja građana Hrvatske u rad lokalnih samouprava. Takva situacija iziskuje veće napore za transparentnošću nego u zemljama gdje građani iskazuju veće povjerenje u sposobnost države da sankcionira koruptivno ponašanje.
- **Spriječiti mogućnosti za stranačko kadroviranje, nepotizam i zapošljavanje u**

Gradskoj upravi radi „kupovanja“ izbornih glasova. Stranačka ili rodbinska povezanost s političarima na vlasti ne mora biti prepreka za zapošljavanje, ali ne smije biti kriterij kod odabira kandidata. Građani imaju pravo znati tko je zaposlen i na kakvim plaćama, a na političarima na vlasti je zadatak da dokažu kako je, iako formalno zakonit, postupak zapošljavanja bio uistinu vođen kriterijem kvalitete.

- **Spriječiti dodjeljivanje poslova, donacija i drugih vrsta isplata iz proračuna po kriterijima političke ili rodbinske povezanosti sa zaposlenima u Gradskoj upravi ili političarima na vlasti.** Ovo je jedan od temeljnih koruptivnih kanala pomoću kojeg političari na vlasti „kupuju“ izbore. Takve isplate lako je prikriti kroz skupne brojke u financijskim izvještajima, a građani trenutno nemaju načina da prate trošenje na razini pojedinačnih isplata.
- **Spriječiti neprimjereno trošenje proračunskih sredstava (npr. na ručkove, automobile, namještaj, reprezentaciju, itd.).** Iako u ukupnoj sumi proračuna takve stavke nisu nužno velike, građani su na takvo trošenje izuzetno osjetljivi jer su svjesni da se radi o trošenju koje bi trebalo biti usklađeno s realnim uvjetima života u lokalnoj sredini. Isto tako, takva trošenja mogu biti ne samo preskupa, nego i nepotrebna ili pak korištena za privatne svrhe.
- Potaknuti građane na aktivniju suradnju s Gradskom upravom na rješavanju problema lokalne zajednice. **Građanski aktivizam može preobraziti lokalnu zajednicu, ali takav aktivizam teško je potaknuti ako se građani osjećaju prevarenima ili iskorištenima za političke ciljeve.** Jedino kroz svoj potpuno transparentan rad Gradska uprava može očekivati da će građani iskazati svoje povjerenje kroz veću participaciju u aktivnostima koje organizira Grad ili koje potaknu sami građani. Grad Varaždin nema razloga prikrivati isplate iz proračuna, i ovim potezom želi pokazati javnosti da se javnim sredstvima raspolaže odgovorno i u najboljoj namjeri.

Naravno, ne smatramo da je detaljna objava proračunskih transakcija dovoljna za

ostvarivanje svih tih ciljeva, ali smatramo da je takva objava neophodna. U nastavku opisujemo koje konkretne podatke o trošenjima javnog novca objavljujemo, te zašto bi njihovo prikrivanje, posebice kroz stav kako se do tih informacija ne smije zbog zaštite podataka, štetilo javnom interesu.

2. OPIS PODATAKA KOJI SE OBJAVLJUJU I NJIHOVA KATEGORIZACIJA PRIVATNOSTI

Podaci koje se objavljuju svrstani su u:

1. isplate iz Proračuna koje se odnose samo na Grad Varaždin (bez proračunskih korisnika)
2. plaće i naknade dužnosnika i zaposlenika gradske uprave

Ad. 1. Isplate se odnose na sve isplate gradske uprave počevši od 1. siječnja 2017. godine, a slog koji se objavljuje sadrži podatke kako slijedi:

datum isplate, isplatitelj, primatelj, PTT broj, sjedište primatelja, OIB, iznos isplate, svrha isplate i vrsta isplate.

Podaci su svrstani u više kategorija:

1. Pravne osobe

Budući da GDPR uredba u uvodnom 14. stavku navodi da se Uredba ne primjenjuje na pravne osobe, nije upitno da se podaci o pravnoj osobi mogu objaviti, stoga su svi podaci dostupni na uvid. **Ovdje želimo naglasiti kako su osobni podaci (ime i prezime, OIB, privatna adresa) vlasnika, osnivača, osoba ovlaštenih za zastupanje, članova upravnog i nadzornog odbora pravnih osoba javno dostupni** kroz Sudski registar¹⁶ ili Registar udruga¹⁷ (ili drugih relevantnih registara)

2. Fizičke osobe - obrtnici

U ovoj kategoriji su podaci koji su iste prirode kao i pod kategorijom Pravne osobe, jer se radi o poslovnim subjektima koji su primali isplate iz proračune putem nekog poslovnog odnosa s Gradom, ali su ovdje OIB i ime i prezime vezani uz fizičku osobu. OIB, ime i prezime te adresa

¹⁶ <https://sudreg.pravosudje.hr/registar/f?p=150:1>

¹⁷ <https://uprava.gov.hr/registar-udruga/826>

vlasnika obrta javno su dostupni na: <https://pretrazivac-obrta.gov.hr/pretraga>.

3. Fizičke osobe

Osobni podaci jesu sve informacije koje se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi. Različite informacije, koje zajedno prikupljene mogu rezultirati utvrđivanjem identiteta određene osobe, također čine osobne podatke. Općom uredbom o zaštiti podataka i Zakonom o provedbi opće uredbe o zaštiti podataka utvrđena je zaštita osobnih podataka.

Međutim, u odnosu na zaštitu osobnih podataka je potrebno naglasiti da kada utvrdimo da je nešto osobni podatak to automatski ne znači da je on i u navedenom te u svakom slučaju zaštićen jer se radi o isplati javnih sredstava. Stoga su u ovoj (testnoj) verziji prikazani samo oni podaci za fizičke osobe za koje je nije sporna javna objava. Deidentificirani su podaci koji se odnose na OIB i adresu fizičke osobe. S obzirom da je člankom 18. Zakona o socijalnoj skrbi, korisniku prava u sustavu socijalne skrbi osigurana tajnost i zaštita osobnih podataka, u slogovima koji se odnose na isplatu navedenim fizičkim osobama, deidentificiran je podatak „primatelj“ te se ispisuje kao „isplata fizičkoj osobi“.

Isto tako, a s obzirom na odredbu članka 19., stavka 1. Zakona o provedbi opće uredbe o zaštiti podataka, vezano za djecu do 16 godina, deidentificiran je podatak „primatelj“ u slučaju isplate donacije za novorođenu djecu te u drugim slučajevima isplate malodobnoj djeci.

Ad. 2. Plaće i naknade

Plaće i naknade odnose se na bruto I plaće dužnosnika, službenika i namještenika Grada Varaždina kao i sva druga materijalna prava koja zaposlenici ostvaruju sukladno važećim propisima i ugovorima. Nadalje, prikazani su Ugovori o djelu, autorski honorari, naknade članovima Gradskog vijeća, naknade članovima mjesnih odbora, naknade za izbore i druge naknade.

3. Pravila za daljnju obradu i zaštitne mjere

Sukladno članku 27. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, javnost (kao korisnik objavljenih podataka) „*ima pravo na ponovnu uporabu informacija u komercijalne ili nekomercijalne svrhe, u skladu s odredbama*“ navedenog Zakona. Grad Varaždin stoga ne

ograničava daljnju uporabu objavljenih podataka, ali skreće pažnju korisnicima da se podaci ne smiju mijenjati (ako je došlo do promjena od strane Grada, razlozi takve korekcije objavljuju se zajedno s podatkom).

Isto tako, Grad podatke objavljuje bez naknade za korištenje i ne traži kompenzaciju za daljnje korištenje ili obradu. Međutim, ako se podaci koriste u daljnoj obradi ili objavi, potrebno je navesti Grad Varaždin kao izvor podataka.

Zaključno, ovo je prva verzija aplikacije koja će se dopunjavati i proširivati s podacima proračunskih korisnika. Po provedbi testa razmjernosti i javnog interesa dopunjavat će se i ostalim podacima koji su u ovom trenutku prikazani zbirno ili su iz bilo kog razloga deidentificirani.