ZNAČAJ TRANSPARENTNOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA NA LOKALNI RAZVOJ U REPUBLICI HRVATSKOJ

Anić, Martina

Undergraduate thesis / Završni rad

2018

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Split, Faculty of economics Split / Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:131755

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Repository / Repozitorij:

REFST - Repository of Economics faculty in Split

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SVEUČILIŠTE U SPLITU

EKONOMSKI FAKULTET

ZAVRŠNI RAD

ZNAČAJ TRANSPARENTNOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA NA LOKALNI RAZVOJ U REPUBLICI HRVATSKOJ

Mentor:

Doc.dr.sc. Vinko Muštra

Student:

Martina Anić

Split, rujan, 2018.

SADRŽAJ:

1. UVOD 4

1.1. Definiranje problema 4

1.2. Cilj rada 4

1.3. Metode rada 4

1.4. Struktura rada 5

2. TEORIJSKE ODREDNICE TRANSPARENTNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE 6

2.1. Definiranje jedinica lokalne samouprave 6

2.2. Koncept transparentnosti 9

2.2.1. Značaj transparentnosti za lokalni razvoj 11

3. TEORIJSKI ASPEKTI LOKALNOG RAZVOJA 13

3.1. Pojam lokalnog razvoja 13

3.2. Determinante lokalnog razvoja 13

3.2.1. Razvoj infrastrukture 14

3.2.2. Razvoj ljudskog kapitala 14

3.2.3. Lokalni ekonomski razvoj 14

3.2.4. Transparentnost 15

4. EMPIRIJSKA ANALIZA ZNAČAJA TRANSPARENTNOSTI RADA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA NA LOKALNI RAZVOJ U REPUBLICI HRVATSKOJ 16

4.1. Opis uzorka istraživanja 17

4.2. Opis varijabli 17

4.3. Rezultati istraživanja 20

5. ZAKLJUČAK 26

LITERATURA 27

PRILOZI 29

SAŽETAK 30

SUMMARY 30

1.UVOD

1.1. Definicija problema

Za Republiku Hrvatsku se zna kako je to država koju obilježavaju značajne razlike u razvijenosti, kako među regijama, tako i između jedinica lokalne samouprave. Kao jedan od vodećih razloga postojećim disparitetima navode se problemi u razvoju aspekata lokalnog razvoja te neefikasnost i tromost u samom radu jedinica lokalne samouprave.

Uzroka navedenom stanju ima više, od kojih posebnu pažnju posvećujemo transparentnosti rada lokalnih samouprava te značaj dotične na lokalni razvoj koji se godinama kroz teoriju, ali i praksu dokazuje kao pokretač daljnjeg razvoja na višoj, nacionalnoj razini.

1.2. Cilj rada

Cilj ovog završnog rada je istraživanje te utvrđivanje značaja i kanala utjecaja transparentnosti lokalne samouprave kao jednog od bitnijih aspekata u radu jedinica lokalne samouprave koji pridonose lokalnom razvoju u Republici Hrvatskoj. To se namjerava postići kako teorijskim, tako i empirijskim istraživanjem. Dotaknuti ćemo se najbitnijih determinanti jedinica lokalne samouprave, njenom definicijom, zakonodavnim okvirom, financiranjem te naposljetku transparentnošću. Preko načina financiranja jedinica lokalne samouprave dolazimo do saznanja o zakonima koji se tiču transparentnosti te samog konceptualnog određenja dotične.

Kroz ovaj rad želi se ukazati kako je transparentnost jedna od veoma bitnih determinanti lokalnog razvoja koji se kao takav oslikava na društveni, lokalni te nacionalni boljitak.

1.3. Metode rada

Za izradu ovog rada biti će korištena literatura domaćih i stranih autora, te znanstveni članci i istraživanja dostupna na internetskim stranicama. Metode koje će se upotrebljavati su: indukcija i dedukcija, metoda analize i sinteze, metoda komparacije te ekonometrijske i statističke metode.

Indukcijom polazimo od pojedinačnih zaključaka i sudova prema zaključku na općenitoj razini, dok je dedukcija metoda obrnuta od indukcije gdje se od općenitih razmišljanja i zaključaka donose zaključci na nižoj, pojedinačnoj razini.

Analizom ćemo razraditi složenije pojmove na jednostavnije komponente. Sinteza, koja ide u konjukciji sa analizom, je tu kako bismo određene elemente povezali u smislenu cjelinu.

Komparacijom ćemo donositi slučajeve u međusobni odnos te zapažati potonji. Ekonometrijske i statističke metode pomažu pri empirijskoj analizi problema ovog rada.

1.4. Struktura rada

Ovaj završni rad se sastoji od pet poglavlja, uključujući uvod i zaključak.

U uvodnom dijelu kratko je definiran problem i ciljevi samog rada, te metode koje se koriste pri izradi dotičnog.

Drugo poglavlje objašnjava teorijske odrednice transparentnosti jedinica lokalne samouprave te približava djelokrug jedinica lokalne samouprave i njihovo financiranje.

Treće poglavlje se bavi teorijskim aspektima lokalnog razvoja i elementima koji su od krucijalne važnosti za razvoj lokalne zajednice. Naglasak je na transparentnosti rada lokalne samouprave i njenog značaja za gospodarske pothvate koji teoretski pridonose razvijenosti.

U četvrtom poglavlju se, pomoću ranije spomenutih ekonomskih i statističkih metoda, izvodi empirijska analiza značaja transparentnosti rada jedinica lokalnih samouprava te njen utjecaj na lokalni razvoj u Republici Hrvatskoj.

Zaključno poglavlje sadrži finalna razmišljanja donešena na temelju prethodnih poglavlja.

2. TEORIJSKE ODREDNICE TRANSPARENTNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

U ovom poglavlju se bavimo teorijskim definiranjem jedinica lokalne samouprave te sagledavamo njene obveze i dužnosti kroz zakone kojima je određeno. Također se osvrćemo na način financiranja lokalnih samouprava, njenih prihoda i rashoda te obvezi o dostupnosti tj. transparentnosti tih informacija široj javnosti. Zatim se objašnjava koncept transparentnosti te sami značaja transparentnosti podataka na lokalni razvoj jedinica samouprave.

2.1. Definiranje jedinica lokalne samouprave

Prije ulaska u Europsku uniju, točnije 1997. godine, Republika Hrvatska je potvrdila Europsku povelju o lokalnoj samoupravi. Prema članku 4., stavku 1. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (1985) koji tvrdi: "Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica bit će određene ustavom ili zakonom. Ova odredba ne sprječava da, u skladu sa zakonom, lokalnim jedinicama budu dodijeljene ovlasti i dužnosti u specifične svrhe", Hrvatska je formirala pobliže sve dužnosti i ovlasti jedinica lokalne samouprave kroz Ustav, Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi te kroz Zakon o financiranju lokalne i područne samouprave.

Prema Ustavu Republike Hrvatske (2010) jedinice lokalne samouprave mogu biti gradovi i općine čije je područje određeno zakonom te koje će obavljati javne poslove. Sama zadaća jedinica lokalne samouprave je ostvarivanje potreba građana kroz uređenje naselja, urbanističko i prostorno planiranje, komunalne djelatnosti, osnovno obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i socijalnu skrb, zaštitu i unapređenje okoliša te civilnu zaštitu.

Kroz to djelovanje, treba paziti na širinu i prirodu poslova te učinkovitosti i ekonomičnosti samih poslova. To proizlazi iz prava jedinica lokalne samouprave na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu te trebaju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom.

Skoro sve komponente djelovanja jedinica lokalne samouprave za provedbu zahtjevaju novac. Stoga su financije jedinica lokalne samouprave posebno zanimljive upravo iz razloga što sve gore navedeno ne bi bilo moguće da nema sredstava kojima je to financirano.

Pobliže o financijskim izvorima lokalnih jedinica te načinu djelovanja financija istih, možemo saznati iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi (1985), točnije iz članka 9. :

> 1. Lokalne će jedinice imati, u okviru državne gospodarske politike, pravo na odgovarajuće svoje prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti.
>
> 2. Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim ustavom i zakonom.
>
> 3. Najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, čije stope, u granicama utvrđenim zakonom, same određuju.
>
> 4. Sustavi financiranja prihoda lokalnih jedinica moraju biti dovoljno raznoliki i evolutivni kako bi mogli slijediti, koliko je to praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlasti.
>
> 5. Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovom djelokrugu.
>
> 6. Od lokalnih će se jedinica, na odgovarajući način, tražiti mišljenja o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja.
>
> 7. Koliko je to moguće, subvencije lokalnim jedinicama neće biti namijenjene financiranju specifičnih projekata. Dodjelom tih sredstava neće se ugrožavati temeljna sloboda politike odlučivanja lokalnih jedinica u području njihovih vlastitih nadležnosti.
>
> 8. Kako bi se financirali njihovi troškovi investiranja, lokalne jedinice moraju imati, u skladu sa zakonom, pristup nacionalnom tržištu kapitala.

Financiranjem lokalne samouprave tj. saznanjem o izvoru njenih prihoda posljedično dolazi i pitanje rashoda. Činjenica je da glavnini prihoda javnog subjekta (država, regija, lokalna samouprava) pridonose razni porezi i prirezi građana tih područja. Sama potrošnja, kao što je navedeno ranije u radu, bi trebala biti opravdana te prije svega ekonomična. Stoga bismo mogli reći kako je logično da javni rashodi budu uistinu javni; u smislu riječi neskriveni, otvoreni te u službi javnih dobara.

Ulaskom u Europsku uniju, Republika Hrvatska se nalazi pred zadatkom da se ta transparentnost i otvorenost implementira, kako na nacionalnoj, tako i na subnacionalnoj razini. Kako bi se prilagodila načelima i propisima Europske unije, 2015. godine donosi se Zakon o pravu na pristup informacijama. Cilj samog Zakona o pravu na pristup informacijama je osigurati Ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama preko otvorenosti djelovanja javne vlasti, te korištenje dotičnih informacija za sve pravne i fizičke osobe.

Javna vlast ima glavnu ulogu u provođenju ranije spomenutog zakona te je obvezana posebno paziti na dostupnost informacija i uvijek raditi na unaprijeđenju lakoće pristupa tim informacijama. Lak pristup se u današnje vrijeme odnosi na internetske stranice tijela javne vlasti i na njih se stavlja poseban naglasak obzirom da je to prvo odredište u potrazi za korisniku potrebnim informacijama.

U članku 10. koji se tiče objavljivanja informacija nalazimo sljedeće točke u kojima je obuhvaćena i objašnjena svaka pojedina vrsta informacije koja mora biti dostupna korisnicima na stranicama javne vlasti.

Zakon o pravu na pristup informacijama (2015) tvrdi:

> Tijela javne vlasti obvezna su na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati:
>
> 1) zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada;
>
> 2) opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje;
>
> 3) nacrte zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću, u skladu s člankom 11. ovoga Zakona;
>
> 4) godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti;
>
> 5) registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe;
>
> 6) informacije o javnim uslugama koje tijelo javne vlasti pruža, na vidljivu mjestu, uz poveznicu na one koje pruža elektroničkim putem;
>
> 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;
>
> 9) informacije o postupcima javne nabave, dokumentaciju potrebnu za nadmetanje, informacije o izvršavanju ugovora i druge informacije za koje postoji obveza objavljivanja sukladno zakonu kojim se uređuje javna nabava;
>
> 10) obavijesti o raspisanim natječajima, dokumentaciju potrebnu za sudjelovanje u natječajnom postupku te obavijest o ishodu natječajnog postupka;
>
> 11) informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt;
>
> 12) zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika;

13) obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija na vidljivu mjestu, s podacima za kontakt službenika za informiranje, potrebnim obrascima ili poveznicama na obrasce te visinom naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, sukladno kriterijima iz članka 19. stavka 3. ovoga Zakona;

14) odgovore na najčešće postavljena pitanja, o načinu podnošenja upita građana i medija, kao i ostale informacije (vijesti, priopćenja za javnost, podaci o aktivnostima), u svrhu informiranja javnosti o svom radu i ostvarivanju njihovih prava i izvršavanju obveza.

Sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama (2015) uređeno je kako informacije koje posjeduju tijela javne vlasti trebaju biti javno dostupne i da se treba raditi na olakšanom pristupu tim istim informacijama. Zakon se ne primjenjuje na klasificirane informacije, informacije za koje postoji obveza čuvanja tajnosti i na stranke u sudskim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima.

Informacijom se smatraju svi podaci u posjedu javne vlasti koje je tijelo samo izradilo ili pak je izrađeno u suradnji s drugim tijelima te je nastalo u vezi s organizacijom i radom javne vlasti. One moraju biti točne i potpune. Također, daljnje javno iznošenje te informacije je dozvoljeno.

Pravo na pristup tim istim informacijama je mogućnost traženja i dobivanja informacije, te napose obvezu javne vlasti da omogući traženu informaciju tj. pristup dotičnoj. To pravo imaju svi korisnici u jednakoj mjeri i pod jednakim uvjetima, te tijela javne vlasti ne smiju informacije pružati na njima pogodan način, stavljajući korisnike u neravnopravan položaj.

Iz prethodno navedenog teksta lako je zaključiti kako velika odgovornost pada na tijela javne vlasti što se tiče pravodobnog objavljivanja informacija vezanih za njihov djelokrug. Tu odgovornost objavljivanja sadržaja koji je lako dostupan javnosti možemo vrlo lako svesti pod pojam transparentnosti koji će biti pobliže objašnjen u sljedećim djelovima rada.

2.2. Koncept transparentnosti

Obzirom da je transparentnost kao takva različito definirana u literaturi, ovdje ćemo sagledati poneka gledišta njenog definiranja. Transparentnost je koncept koji se često povezuje s odgovornošću vladajućih, njihovoj nepristranosti pa čak i korupcijom.

Transparentnost vlasti prema Musa et al. (2015) postaje zasebna podskupina javne uprave na koju se sve više pridonosi pažnja, no i dalje je usko vezana s angažmanom građana, istraživanjem sudjelovanja i istraživanjem povjerenja u vladu. Transparentnost kao pojam se često pojavljuje u pravnoj literaturi u poveznici s administrativnim i ustavnim zakonima.

Piotrowski i Van Ryzin (2007) prema radu Musa et al. (2015) navode kako se transparentnost u najširem smislu može jednostavno definirati kao način da se otkrije što se događa unutar vlade.

Vishwanath i Kaufmann (1999) i Kaufmann (2002) definiraju transparentnost kao povećan protok pravovremenih i pouzdanih gospodarskih, društvenih i političkih informacija koje su lako dostupne svim relevantnim sudionicima. Ovakva perspektiva na transparentnost ne naglašava samo dostupnost informacija već i značaj njene pouzdanosti koja služi svim građanima.

Postoje različiti pristupi konceptualizacije transparentnosti. Možemo razlučiti transparentnost u tri vrste i to: a) transparentnost događaja i procesa, gdje se transparentnost događaja odnosi na inpute, outpute i ishode, te transparentnost procesa i postupaka kao što su pravila i regulative; b) transparentnost u retrospektivi, točnije kao ex post izvješćivanje i transparentnost u realnom vremenu kao kontinuiran nadzor; c) nominalna i efektivna transparentnost koja je temeljena na razlici među sadržajem koji je predstavljen javnosti i sadržaja koji korisnik obrađuje (Heald,2006 navedeno u Musa et al.,2015).

Svjetska trgovinska organizacija (WTO) prema Bauhr i Grimes (2012) navodi kako osiguravanje transparentnosti u međunarodnim trgovinskim ugovorima obično uključuje tri temeljna zahtjeva:

1) informacije o relevantnim zakonima, propisima i pravilima moraju biti javno dostupne

2) stranke zainteresirane za relevantne zakone i moguće promjene treba obavijestiti od dotičnom

3) osigurati da zakoni i propisi budu provođeni na nepristran i razumljiv način

S političkog stajališta, transparentnost je često korištena kao dio koncepta otvorenosti političkih procesa i postupaka donošenja odluka. Otvorenost se više odnosi na sudjelovanje građana tj. njihov dijalog s vladajućima preko povratnih informacija koje naposljetku utječu na odluke javne uprave, stoga možemo napraviti razliku između otvorenosti i transparentnosti. Dok je otvorenost bazirana na odluci da se javna uprava okrene prema građanima i da komunicira s njima, transparentnost je legalno određena i osigurana kao pravo građana.

Transparentnost obično znači da su podaci vezani za tijela javne uprave i informacije o aktivnostima istih izloženi javnosti. Ovisno o karakteru tih podataka također su dostupni za objavljivanje na zahtjev fizičkih ili pravnih osoba. Možemo reći kako je to jedan način da obični

čovjek kontrolira vladajuće. Bez transparentnosti ne nalazimo ni uključivanje ni sudjelovanje građana u politiku lokalne zajednice, a kamoli odgovornost vladajućih.

Musa et al. (2015) izlaže kako je građanima kroz transparentnost predstavljena aktivnost javne uprave, no njihova uloga je tu više pasivna, za razliku od otvorenosti gdje su oba subjekta, kako političari tako i građani, aktivni sudionici. Stoga otvorenost i transparentnost idu zajedno, u smislu da pokušavaju predstaviti određene informacije, objasniti i opravdati odluke političkog procesa. No, transparentnost je osigurano pravo građana kroz brojne zakone dok je otvorenost prije svega politička odluka koja ovisi o stranci koja je na snazi.

Sve gore navedene dfinicije obuhvaćaju širok spektar elemenata koji čine transparentnost vlade i stoga nude vrijedne temelje pobližem shvaćanju samog pojma.

2.2.1. Značaj transparentnosti za lokalni razvoj

Informacije su, kao što to navodi Islam (2003), ključan element na učinkovitim i uravnoteženim tržištima. Dostatnost informacija omogućava kvalitetnu analizu te bolji nadzor i vrednovanje događaja i potencijalnih odluka javne uprave koji su značajni kako za gospodarsko tako i za društveno blagostanje. Također, ranije spomenuta dostatnost informacija, pridonosi donositeljima odluka tj. organima javne vlasti, bolju procjenu i upravljanje rizicima. Takve odluke su ključne za poboljšanje društvene dobrobiti. Suvremena makroekonomija, mikroekonomija pa i financije, temelje svoje teorije na očekivanjima koja su bazirana koristeći informacije dostupne javnoj upravi te i kako se ta očekivanja provode u djela koje utječu na buduće ishode. Raspon informacija koje su potencijalno korisne za neku gospodarsku odluku je iznimno širok; od jednostavnih informacija poput onih o cijenama do nečega kao što je otkrivanje procesa u upravi te računa privatnih tvrtki.

Odluke koje su bolje analizirane i razmatrane s više gledišta su u pravilu i kvalitetnije odluke te one idu u korist gospodarskom razvoju. Značajke institucija kao i izbori koje dotične čine u svom upravljanju utječu na tok informacija i samu transparentnost. Stoga prema Islam (2003), smjernice koje razvojni savjetnici nastoje pružiti javnim upravama su takve da savjetuju uprave o važnosti obrade i dijeljenja podataka, te značaju široke dostupnosti tih istih podataka. To je način razmišljanja koji znatno potiče društveni i gospodarski razvoj.

Zaključujući iz prethodnih navoda transparentnost je koncept primjenjiv na apsolutno svim razinama uprave; od nacionalnih do subnacionalnih razina. Na nacionalnoj razini transparentnost je popraćena medijima i vrlo često raznim nevladinim organizacijama, te je to sistem kontrole koji uvelike olakšava izvještavanju o radu onih na vrhu.

Značaj transparentnosti te njeno mjerenje na nižim razinama kao što je to transparentnost lokalne samouprave je od posebne važnosti. Razlog tomu je odgovornost pružanja veoma bitnih usluga stanovništu pa su nepravilnosti u radu lokalne uprave mogu imati iznimno negativan utjecaj na život ljudi, posljedično tomu i sam razvoj lokalne samouprave. Bez transparentnosti, integritet i dobre performanse nisu dokazive, a mehanizmi odgovornosti nisu primjenjivi (da Cruz et al. 2015).

3. TEORIJSKI ASPEKTI LOKALNOG RAZVOJA

Lokalni razvoj je pojam koji se u suvremenoj ekonomiji sve više naglašava kao jedan od najbitnijih kotača koji pokreću razvoj na višim razinama te tako izravno pridonose boljitku lokalnog stanovništva te naposljetku generalno životnog standarda. U sljedećim djelovima teksta razradit ćemo upravo pojam lokalnog razvoja te analizirati različite faktore koji direktno utječu na lokalni razvoj.

3.1. Pojam lokalnog razvoja

Lokalni razvoj, prema navodima Ekonomskog instituta Zagreb (2018), u današnje vrijeme sve više dobiva na značaju jer se brojne države, pa tako i Hrvatska, bore s problemom slabije razvijenih ili nerazvijenih područja. Uz različite programe, mnoge države sve više naglašavaju lokalno zasnovan pristup razvoja. Razvoj od dolje se forsira naročito tamo gdje su izazovi takve prirode da zahtjevaju velike strukturalne promjene.

Lokalni razvoj se fokusira prvotno na poboljšanje kvalitete života lokalnog stanovništva, razvijanje lokalnog područja i očuvanje vrijednosti specifičnih za taj kraj, razvitak lokalne zajednice i kroz to stimuliranje inovacija, jačanje poduzetništva, poticanje neiskorištenih potencijala i slično. To je koncept koji zahtjeva djelovanje s više područja kao što su ekonomsko, institucionalno, prostorno, društveno, kulturno...

Sa točke gledišta građanina, kvaliteta života izravno ovisi o razvijenosti lokalne zajednice jer tu ostvaruje zapošljavanje, obrazovanje, socijalnu i zdravstvenu zaštitu te stambeno pitanje. Svi nabrojani elementi su od krucijalne važnosti za čovjeka te lokalnu zajednicu kao agenta koji to sve treba pružiti.

Prema viziji Europske unije, sve države članice – pa tako i Republika Hrvatska, trebaju svoju politiku polako, ali sigurno prebacivati sa tradicionalnog, centraliziranog upravljanja na decentralizirano upravljanje vođeno lokalnim razvojem kao glavnim kotačem koji pokreće razvoj na nacionalnoj razini i nadalje Europske unije kao zajednice. Europska unija to želi postići raznim programima financiranim iz europskih fondova, te pomoću njih olakšati tu tranziciju i potaknuti održivi razvoj temeljen na lokalnim razvojnim strategijama.

Jouen et al. (2010) za Europsku komisiju tvrdi kako se lokalni razvoj može okarakterizirati kao dinamički proces duž tri glavne linije: input, output te ishodi.

Inputi: područje, osjećaj pripadnosti, zajednica, pristup od dolje prema gore, partnerstvo, endogeni potencijal, blizina.

Outputi: lokalni korisnici, samopomoć, povećani prihodi i profiti, pristup uslugama, kvaliteta, učinkovitost, preseljenja, diverzifikacije, nove metode i povećane lokalne vrijednosti.

Ishodi: kolektivne i zajedničke robe, razvoj, strategija, regeneracija, učinkovitost, bolja budućnost, društvena inovacija, osnaživanje, legitimitet, dobrobit, razne pogodnosti i kolektivna inteligencija.

Uključivanje lokalnih vlasti u lokalna partnerstva ključno je jer su nositelji financijskih i tehničkih resursa. Međutim, njihovo sudjelovanje treba ograničiti na osiguranje održivosti procesa koji ovisi o fragilnoj ravnoteži ovlasti i odgovornosti. U praksi, lokalne vlasti rijetko imaju iste ciljeve kao i lokalne skupine, a njihovo vodstvo može ometati predanost drugih zainteresiranih strana, kvalitetu inovativnog procesa i uspjeh lokalne strategije. U suvremenim kompleksnim sustavima upravljanja, rijetko je samo jedno javno tijelo koje je relevantno za lokalno partnerstvo.

Na temelju gore navedenog, sveobuhvatna definicija lokalnog razvoja može se stvarati prema svojim strateškim ciljevima, bilo na temelju inputa, outputa ili ishoda.

3.2. Determinante lokalnog razvoja

Kao što je ranije u radu navedeno, lokalni razvoj zahtjeva višedimenzionalan pristup. Kompleksnost u rješavanju problema koji su vezani za lokalni razvoj je bez mnogo razmišljanja tu, no daljnjom analizom ćemo uočiti glavne kategorije vezane za politiku lokalnog razvoja koja je ključ uspjeha razvijenosti. Prije svega, potrebno je naglasiti kako najveću ulogu tu ima lokalna samouprava kao institucija koja je osnovni donositelj politike razvoja te sama kao element koji je moguće poboljšati u svrhu lokalnog razvoja.

3.2.1. Razvoj infrastrukture

Infrastrukturu u užem smislu možemo promatrati kao materijalni kapital u područjima energetike, prometa, komunikacije, vodoopskrbe, obrazovanja , zdravstva pa i sama infrastruktura javne uprave. Jedinice lokalne samouprave s razvojem i brigom o infrastrukturi stvaraju temelj za život ljudi i razvijanje gospodarskih aktivnosti na svom području.

Glavne pretpostavke za dobru infrastrukturu su kvalitetne lokalne ceste, dostupni energenti i razvijena mreža vodoopskrbe. Bez tih iznimno bitnih stavki razvoj bilo kakvog područja je nezamisliv, a upravo za stvaranje i poboljšanje dotičnih je odgovorna lokalna samouprava.

Smislen prostorni plan područja lokalne samouprave tj. izrada i usvajanje istog znači omogućivanje građanima mjesto za život i potencijalne gospodarske aktivnosti. Kvalitetno

razrađen urbanistički plan nekog područja uvelike olakšava svakodnevni život te pruža kontroliran razvoj grada u smjeru u kojem je to prvobitno zamišljeno.

Prostorni razvoj također podrazumjeva adekvatno uređenje građevinskih zemljišta za nove stambene i poslovne prostore koji pomažu u izgradnji naselja poželjnog za život.

Element lokalnog razvoja kojem se zadnjih godina sve više i više pridaje na važnosti je održivi razvoj. Održivi razvoj označava oblikovanje strategija razvoja gospodarstva koje ne ugrožavaju okoliš, a samim time koriste obnovljive izvore energije kao što je solarna energija i vjetar. Teži se održivom razvoju infrastrukture koji će koristiti trenutnim i budućim generacijama, uz pretpostavku vrlo niskog ili neznatnog lošeg utjecaja na okoliš.

Značaj održivog razvoja je neosporiv, zbog toga je ključno da se ovakva vrsta razvoja implementira na svim razinama, a ne samo na lokalnoj.

3.2.2. Razvoj ljudskog kapitala

U planovima za predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje te u primarnom zdravstvu, lokalna samouprava ima jedinstvenu i nezamjenjivu ulogu za razvoj dotičnih. Poznata je činjenica kako je znanje u današnjem vremenu najvrijedniji kapital stoga je logično kako je razvoj primarnog obrazovanja ulaganje u budućnost.

Obzirom da kultura sama po sebi nije profitabilna, a nužna je za kvalitetan život te socijalno i moralno uzdizanje stanovništva tu uskače javna uprava kao ta koja ih snabdijeva potonjim. Razni muzeji, knjižnice te kulturni centri su prijeko potrebni za uspješan lokalni razvoj.

3.2.3. Lokalni ekonomski razvoj

Ekonomski razvoj na lokalnoj razini podrazumijeva uspostavljanje industrijskih zona, potporu malom i srednjem poduzetništvu, zapošljavanje mladih, otvaranje poduzetničkih centara i slično. Ovakvim djelovanjem lokalnih vlasti se postiže pozitivna atmosfera koja je od iznimnog značaja za razvoj poduzetništva i stvaranje inovacija.

Prema Musa et al. (2015) ono što je također od velike pomoći za ekonomski razvoj je pravilno postavljena infrastruktura i rad lokalne uprave kao institucije s kojom se susrećemo prije bilo kakvog gospodarskog pothvata.

3.2.4. Transparentnost

Lokalna uprava se danas susreće sa izazovom pružanja brzih i lako razumljivih informacija svojim građanima te zahtjevima socijalnog i ekonomskog razvoja lokalne zajednice. Globalni trend decentralizacije i djelovanja na niskim upravnim razinama kao što je lokalna samouprava jačaju pritisak na povećanje efikasnosti i transparentnosti javnog sektora.

Institucije, kao krucijalan provoditelj javnih usluga, moraju težiti što ekonomičnijem i rentabilnijem korištenjem svojih izvora kako bi pružili što kvalitetnije usluge.

Transparentnost suzbija asimetriju informacija kod građana i samim time im daje uvid u legitimitet djelovanja javne uprave i njihovih odluka. Povjerenje u vladajuće je moguće samo ako se prema građanima odnose otvoreno, smanjujući tako rizik ilegalnih radnji. Upravo je ono značajno na individualnoj razini, obzirom da bi bez transparentnog rada jedinica lokalne samouprave građanima bilo nemoguće zaštiti svoje interese. Jasne, točne i lako dostupne informacije o radu lokalne samouprave su temelj za razvoj lokalne ekonomije.

4. EMPIRIJSKA ANALIZA ZNAČAJA TRANSPARENTNOSTI RADA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA NA LOKALNI RAZVOJ U REPUBLICI HRVATSKOJ

Nakon što su teoretski obrađeni pojmovi relevantni za razumjevanje tematike ovog rada, u ovom dijelu će se napraviti empirijska analiza značaja transparentnosti rada jedinica lokalnih samouprava na lokalni razvoj u Republici Hrvatskoj.

Kao što smo već prije naveli, mnoštvo determinanti ima utjecaj na razvijenost jedinica lokalne samouprave, štoviše, ponekad ih je teško sve definirati upravo radi širokog spektra faktora koji mogu igrati važnu ulogu u razvijenosti jedne lokalne samouprave. No, ovdje se posebna pažnja pridaje transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave kao jednog od ključnih aspekata koji pozitivno utječu na razvijenost lokalne samouprave.

Pod pretpostavkama koje su načinjene prethodno u radu, želimo dokazati kako visoka razina transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave ima pozitivan utjecaj na razinu razvijenosti jedinice lokalne samouprave tj. da visoka ocjena transparentnosti se može povezati s visokom razvijenošću jedinica lokalne samouprave.

Ovo empirijsko istraživanje će se provesti na razini deskriptivne statistike. Ovdje dovodimo u korelaciju indeks razvijenosti jedinica lokalne samouprave te njihovu transparentnost na razini razvojnih skupina jedinica lokalne samouprave. U kompleksnijim istraživanjima potrebno je analizu napraviti uzimajući u obzir i ostale podatke koje zbog ograničenosti podataka na razini jedinica lokalne samouprave ovdje ne koristimo. Ograničenost se javlja također i u nepostojećim vremenskim podacima potrebnim za ovo istraživanje. Podaci kao što su prosječna gustoća stanovništva (pokazatelj urbanizma područja), blizina javnih sveučilišta, stopa zaposlenosti te status jedinice lokalne samouprave (grad ili općina) utječu na razvijenost jedinica lokalne samouprave, ali ih ne uzimamo u obzir u ovom istraživanju upravo radi ranije spomenute ograničenosti.

4.1. Opis uzorka istraživanja

Uzorak se odnosi na subjekt nad kojim je provedeno istraživanje te se na temelju toga donose zaključci. Uzorci su odabrani tako što se nalaze na području Republike Hrvatske. Obzirom da je namjera ovog istraživanja da bude što vjerodostojnije, kao uzorak se uzima svih petsto pedeset šest (556) jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Jedinice lokalne samouprave podrazumijevaju sve općine i županije na području Republike Hrvatske, kao što je to definirano ranije u radu.

4.2. Opis varijabli

Kroz ovo empirijsku analizu koristiti će se dvije varijable: indeks razvijenosti jedinica lokalne samouprave i ocjena transparentnosti jedinica lokalne samouprave.

Indeks razvijenosti jedinica lokalne samouprave je prema članku 32. Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (2017) način za ocjenjivanje stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pokazatelje za izračun indeksa razvijenosti te sam izračun dotičnog uređuje Vlada Republike Hrvatske.

Indeks razvijenosti jedinica lokalne samouprave se prema članku 3. Zakona o regionalnom razvoju Republike hrvatske definira kao "kompozitni pokazatelj koji se računa kao prilagođeni prosjek standardiziranih vrijednosti društveno-gospodarskih pokazatelja radi mjerenja stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u određenom razdoblju".

Sam indeks razvijenosti je sačinjen od više vrijednosti koje su navedene u Uredbi o indeksu razvijenosti (2017) te su sljedeće: stopa nezaposlenosti, dohodak po stanovniku, proračunski prihodi jedinica lokalne samouprave po stanovniku, opće kretanje stanovništva, stopa obrazovanja te indeks starenja.

Samo ocjenjivanje i praćenje stupnja razvijenosti jedinica lokalne samouprave definirano je člankom 33. Zakona o regionalnom razvoju:

> (1) Postupak ocjenjivanja stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave provodi Ministarstvo na temelju indeksa razvijenosti iz članka 32. ovoga Zakona.
>
> (2) Ocjenjivanje stupnja razvijenosti iz stavka 1. ovoga članka provodi se svake tri godine.

(3) Tijela državne uprave i druga javnopravna tijela dužna su na zahtjev Ministarstva dostaviti podatke iz očevidnika i drugih evidencija koje vode navedena tijela potrebne za praćenje stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(4) Podatke o ocjenjivanju stupnja razvijenosti iz stavka 1. ovoga članka Ministarstvo objavljuje na svojoj mrežnoj stranici.

(5) Ministarstvo kontinuirano prati stupanj razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nadalje, razvrstavanje jedinica lokalne samouprave prema stupnju razvijenosti određeno je člankom 35. Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske:

(1) Jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se prema indeksu razvijenosti iz članka 32. ovoga Zakona u:

– I. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave

– II. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u trećoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave

– III. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave

– IV. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini ispodprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave

– V. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave

– VI. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u trećoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave

– VII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave

– VIII. skupinu jedinica lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

(2) Razvrstavanje jedinica lokalne samouprave prema stupnju razvijenosti provodi se svake tri godine u skladu s ocjenjivanjem iz članka 33. ovoga Zakona.

Ocjena transparentnosti je definirana preko pet ključnih proračunskih dokumenata koji moraju biti objavljeni na službenim internetskim stranicama jedinica lokalne samouprave. Ocjena može iznositi od 0 do 5, ovisno o broju objavljenih dokumenata. Kao što to definira Institut za javne financije (2018), dokumenti relevantni za donošenje ocjene transparentnosti su sljedeći: godišnje izvršenje proračuna za 2016., polugodišnje izvršenje proračuna za 2017., prijedlog proračuna za 2018., izglasani proračun za 2018. i proračunski vodič za građane za 2018.

Prema Institutu za javne financije (2018), preko ocjene transparentnosti se želi utvrditi količina prethodno navedenih proračunskih dokumenata koji su objavljeni na internetskim stranicama samouprava, bez detaljnije analize njihova sadržaja. Objava ovih pet dokumenata ne jamči da su jedinice lokalne samouprave apsolutno transparentne, ali je svojevrsna potvrda o pridržavanju Zakona o proračunu i Zakona o pravu na pristup informacijama. Podrazumijeva se kako je i objavljivanje tih dokumenata približavanje potpunijoj proračunskoj transparentnosti koja pridonosi kontroli odgovornosti vlasti lokalnih jedinica.

4.3. Rezultati istraživanja

Za ovu analizu se, kao što je ranije spomenuto, uzima indeks razvijenosti jedinica lokalne samouprave i ocjena transparentnosti kao dvije varijable.

Svi podatci korišteni u ovoj analizi odnose se na vremensko razdoblje 2018. godine kako bismo imali vremenski relevantne rezultate te se proučavaju na razini jedinica lokalne samouprave.

Jedinice lokalne samouprave su podjeljene prema razvojnim skupinama od 1 do 8, gledajući njihov indeks razvijenosti. Skupina 1 je namjenjena za najmanje razvijene samouprave, dok se u skupini 8 nalaze najrazvijenije jedinice lokalne samouprave.

Distribuciju jedinica lokalne samouprave po skupinama možemo vidjeti u tablici 1. Razvojne skupine 8, 7, 6 i 5 spadaju u iznadprosječno razvijene jedinice lokalne samouprave, dok razvojne skupine 4, 3, 2 i 1 spadaju u ispodprosječno razvijene jedinice lokalne samouprave.

Iznadprosječno razvijene jedinice lokalne samouprave imaju indeks razvijenosti iznad 100, dok je vrijednost indeksa razvijenosti ispodprosječno razvijenih jedinica lokalne samouprave manji od 100.

Tablica 1: Raspoređenost lokalnih samouprava po skupinama

Razvojna skupina	Broj jedinica lokalne samouprave
8	63
7	63
6	63
5	63
4	76
3	76
2	76
1	76

Izvor: Prikaz autora

Pri provođenju ove analize računa se srednja vrijednost indeksa razvijenosti jedinica lokalne samouprave unutar jedne razvojne skupine te se dovodi u međusobni odnos sa srednjom vrijednošću ocjene transparantnosti jedinica lokalne samouprave unutar iste razvojne skupine.

Srednja vrijednost se računala kao jednostavni zbroj vrijednosti u pojedinoj kategoriji podjeljen s brojem uzoraka u toj kategoriji.

Rezultate provedenog izračuna možemo vidjeti u tablici 2, te se zapažanja iz dotične analize nalaze u nastavku rada. Svi brojčani rezultati su zaokruženi na tri decimale.

Tablica 2: Izračun prosječnih vrijednosti po skupinama

Razvojna skupina	Srednja vrijednost indeksa razvijenosti	Srednja vrijednost ocjena transparentnosti
8	111.004	4.143
7	105.92	4.048
6	103.361	3.571
5	101.107	3.508
4	98.884	3.224
3	96.668	3.526
2	94.164	3.171
1	88.508	2.803

Izvor: Izračun autora

Svjesni ograničenja s kojima se susrećemo u ovoj analizi, već pri prvom pogledu na tablicu 2. možemo zaključiti kako veća transparentnost rada jedinica lokalne samouprave doista ima poveznicu s većom razinom lokalnog razvoja, uz neke iznimke.

Krenuvši od usporedbe među razvojnim skupinama, može se reći kako je lako uočljiva gradacija s više srednje vrijednosti ocjena transparentnosti prema nižim vrijednostima, prateći od najviše razvojne skupine prema nižim. Iznimka je skupina broj 3, koja sa svojom srednjom vrijednosti transparentnosti parira skupinama 6 i 5. No, obzirom na ograničenja s kojima se susrećemo u ovoj analizi, valja proučiti skupine posebno te primjetiti kretnje ocjena transparentnosti i njihov odnos s indeksom razvijenosti unutar razvojnih skupina da bi se stekao potpuni dojam te donio valjan zaključak.

Kao što se moglo pretpostaviti, skupina lokalnih samouprava pod brojem 8 i s vodećim prosjekom indeksa razvijenosti ima najvišu prosječnu vrijednost ocjene transparentnosti – ona iznosi 4.143. Tek nešto manje od polovine lokalnih samouprava unutar ove kategorije ima najvišu moguću ocjenu transparentnosti. Ocjena 4 je druga po zastupljenosti, te je posjeduje čak dvadeset i jedna jedinica lokalne samouprave. Tek šest općina i gradova ima ocjenu 3 iz transparentnosti rada, dok drugu najnižu ocjenu imaju samo tri uzorka.

Značajno odstupanje od naše pretpostavke možemo vidjeti kod gradova Bol i Baška Voda koji imaju imaju ocjenu transparentnosti 1, iako se rangiraju poprilično visoko na listi indeksa razvijenosti, s Bolom koji je na petnaestom mjestu te Baškom Vodom koja se nalazi na četrdeset drugom mjestu od sveukupno šezdeset tri lokalne samouprave u ovoj razvojnoj skupini. No, to je skoro zanemarivo obzirom na mnogo veći broj općina i gradova sa veoma dobrim rezultatima transparentnosti. Zaključujući ovu skupinu, transparentnost i lokalni razvoj su u pozitivnom odnosu gdje viši stupanj transparentnosti pridonosi i višoj razini lokalnog razvoja.

Druga grupa po razvijenosti je skupina broj 7, čiji prosječan indeks razvijenosti iznosi 105.92. Srednja vrijednost transparentnosti je 4.048, što je tek za 0,095 manje od prethodne skupine. Što se tiče ovih uzoraka, imamo dvadeset pet najviših ocjena transparentnosti. Ocjena 4 je najzastupljenija kod dvadeset i šest uzoraka koji imaju četiri objavljena dokumenta od sveukupno njih pet, relevantnim za ovu analizu. Obzirom da najviše dvije ocjene transparentnosti ima 80% svih lokalnih samouprava u ovoj kategoriji, ostaje samo sedam njih s ocjenom 3 te samo jedna općina, Postira na otoku Braču, s ocjenom 2. Postira se nalazi na poprilično visokom jedanaestom mjestu u razvojnoj skupini 7 što možemo gledati kao odstupanje od pravila visoke razvijenosti praćene dobrom ocjenom transparentnosti. Ocjenu 1 imaju tri jedinice lokalne samouprave u ovoj kategoriji, od kojih se dvije nalaze u Istarskoj županiji. Najnižu ocjenu ima općina Milna na Braču s nijednim objavljenim dokumentom relevantnim za transparentnost.

Sljedeća razvojna skupina na razmatranju je skupina 6, s vrijednošću prosjeka indeksa razvijenosti od 103,361, a prosječnom ocjenom transparentnosti od 3,571. Ova skupina iznenađuje sa općinom Pašman na otoku Pašmanu, nalazeći se na samom vrhu ove kategorije što se tiče indeksa razvijenosti dok joj je ocjena transparentnosti skoro najniža moguća; ocjena 1. Uz nju su još samo dvije jedinice lokalne samouprave s ocjenom 1 u ovoj kategoriji. Ocjenu 2 ima šest općina i gradova u ovoj skupini dok ocjenu 3 ima njih petnaest. Najviše dvije ocjene u ima 37 jedinica lokalne samouprave, što je i dalje više od polovine svih uzoraka u ovoj razvojnoj skupini. Najviša ocjena pripada sedamnaest subjekata, dok ocjenu 4 posjeduje čak dvadeset gradova i općina. Na samom začelju skupine u transparentnosti, točnije s ocjenom 0, nalazimo dvije općine - Seget i Povljanu.

Razvojna skupina 5, obzirom da se približavamo manje razvijenim skupinama, može se pohvaliti sa čak devetnaest jedinica lokalne samouprave koje imaju transparentnost ocjenjenu s 5 – njih devetnaest je objavilo sve potrebne dokumente koji su određeni od strane Instituta za javne financije i tako zaradili najvišu moguću ocjenu. Četrnaest općina i gradova ima ocjenu 4, dok njih sedamnaest ima ocjenu 3, što je druga najčešća ocjena u ovoj skupini. Osam općina je u naznačenom vremenskom okviru objavilo samo dva dokumenta zaradivši ocjenu 2. Od ukupno šezdeset i tri jedinice lokalne samouprave u ovoj kategoriji, imamo njih 3 s ocjenom 1, te dvije s nijednim objavljenim dokumentom tj. ocjenom 0.

Jedna od dvije općine s najnižom mogućom ocjenom, točnije općina Preko u Zadarskoj županiji, se nalazi na zavidnom petom mjestu u razvojnoj skupini unatoč teoretski nepostojećoj transparentnosti. Prosječna vrijednost indeksa razvijenosti ove skupine je 101.107, dok srednja vrijednosti transparentnosti iznosi 3.508.

Prva skupina u polovini slabije razvijenih jedinica lokalne samouprave je skupina broj 4. Prosjek indeksa razvijenosti u ovoj skupini je 98,884 i tako je ovo prva kategorija koja ima tu vrijednost ispod 100 kao bazne vrijednosti. Prosječna ocjena transparentnosti je 3,224. Ovdje možemo primjetiti petnaest gradova i općina s najvišom mogućom ocjenom tj. ocjenom 5. Ocjenu 4 ima dvadeset jedinica lokalne samouprave, dok njih dvadeset dvije imaju ocjenu 3 – što čini ocjenu tri modusom tj. najčešćom vrijednosti u kategoriji te se podudara sa srednjom vrijednošću transparentnosti, obzirom da je ocjena 3 dominantna vrijednost. Deset općina i gradova je u relevantnom vremenskom razdoblju objavilo samo dva dokumenta, tri općine i jedan grad su objavile jedan dokument, dok je čak pet jedinica lokalne samouprave u ovoj kategoriji proizašlo s nijednim objavljenim dokumentom, posljedično s ocjenom 0.

Razvojna skupina pod brojem 3 pomalo odstupa od ostatka razvojnih skupina u drugoj, po razvoju nižoj polovini, uzevši u obzir da sa prosjekom indeksa razvijenosti od 96,668 ima prosječnu ocjenu transparentnosti od čak 3,526. Razlog tomu je iznimno visok broj jedinica lokalne samouprave u ovoj kategoriji koje imaju ocjenu 5 i 4, a to je njih 45 sveukupno – više od pola svih jedinica lokalne samouprave razvojne skupine 3. Iz prethodno rečenog možemo zaključiti kako ova razvojna skupina treba poraditi na poboljšanju ostalih determinanta lokalnog razvoja, koje radi ograničenosti podataka nisu ovdje uzete u obzir, no utječu na razvoj. Šesnaest jedinica lokalne samouprave u ovoj skupini ima ocjenu 3, dok njih pet ima ocjenu 2. Sveukupno deset gradova i općina ima dvije najniže ocjene; njih sedam ima ocjenu 1, a tri jedinice lokalne samouprave imaju ocjenu 0.

Predzadnja razvojna skupina, koja se nalazi pod brojem dva, ima prosječan indeks razvijenosti 94,164, a srednja vrijednost transparentnosti na razini ove skupine iznosi 3,171. Prateći srednju vrijednost transparentnosti, lako se uočava kako je najčešća vrijednost (modus) ocjena 3, te nju ima dvadeset jedna jedinica lokalne samouprave. Dvadeset četiri grada i općine u ovoj skupini imaju dvije najviše ocjene, 4 i 5. Sedam jedinica lokalne samouprave je objavilo dva dokumenta relevantna za ovu analizi, dok je njih čak devet objavilo samo jedan dokument. Najmanju transparentnost tj. ocjenu 0, možemo primjetiti kod pet općina u ovoj skupini.

Na samom začelju razvojnih skupina, u skupini pod brojem 8, pronalazimo srednju vrijednost indeksa razvijenosti jedinica lokalne samouprave na razini od najnižih 88,508. Prosječna ocjena transparentnosti u ovoj razvojnoj skupini iznosi 2,803.

Očekivano, od svih razvojnih skupina upravo dotična ima najmanji broj gradova i općina čija je ocjena transparentnosti 5 - njih svega trinaest. Ocjenu 4 zaslužuje jedanaest jedinica lokalne samouprave u ovoj skupini. Čak dvadeset pet njih ima ocjenu 3, dok njih devet može svoju transparentnost označiti ocjenom 2. Ova skupina pred ostalima prednjači po broju lokalnih samouprava koje su objavile samo jedan dokument, zasluživši tako ocjenu 1, te po broju onih koji nisu ni jedan dokument objavile; takvih općina je sedam.

5. ZAKLJUČAK

Na temelju iznesenih teorijskih i empirijskih činjenica kroz ovaj rad, može se zaključiti kako transparentnost rada jedinica lokalne samouprave doista ima pozitivan značaj na lokalni razvoj u Republici Hrvatskoj. Svjesni ograničenja s kojima se susrećemo u empirijskoj analizi, donosimo ranije spomenute varijable u pozitivnu korelaciju uz minimalna odstupanja od početne pretpostavke.

Transparentnost, kao jedna od determinanti koje utječu na lokalni razvoj, se pokazuje kroz rad kao neizostavna stavka u poslovanju jedinica lokalne samouprave. Iako se oduvijek naglašavala važnost otvorene i transparentne javne uprave, tek se u zadnje vrijeme uistinu pazi na implementaciju modela otvorenog poslovanja javne uprave. Trend transparentnosti se može primjetiti kroz mnoge zakone i direktive donesene na razini Europske unije (npr. Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2015.) koji su, posljedično, aktivni i u Republici Hrvatskoj.

Iako se svijest o transparentnosti javne uprave podignula na nacionalnoj razini, nalazimo i dalje mnogo prostora za poboljšanje transparentnosti, poglavito na lokalnoj razini. Mnoštvo jedinica lokalne samouprave odlučuje ne objavljivati dokumente relevantne za transparentnost, stoga nastaju pitanja o odgovornosti i legitimnosti poslovanja dotičnih lokalnih samouprava.

Posljedično, strože praćenje provedbe zakona je preporučljivo, uz podizanje svijesti građana o onome što bi trebali očekivati od svoje lokalne samouprave te o svemu prikazano na web stranicama njihovih lokalnih jedinica. Tako bi im se omogućilo učinkovito ostvarivanje svojih ovlasti kao građana. Potpuna implementacija smjernica vezanih za objavljivanje dokumenata na web stranicama lokalne samouprave prema donešenim zakonima bi trebala rezultirati povjerenjem građana u svoju lokalnu vlast.

Zaključno, bez transparentnosti bi mnogi problemi socijalne, političke i ekonomske prirode u modernom društvu bili nemogući za riješiti. Transparentnost lokalnih samouprava omogućava građanima kontrolu nad provoditeljima lokalne politike kako bi izvršavali odgovorno svoj posao. Pomaže razviti učinkovitiju upravu, te tako ograničava korupciju i slične zloupotrebe vlasti koje se odvijaju okolnostima bez transparentnosti. Implementacijom otvorenosti javne uprave se promovira integritet i etično poslovanje dotične. Ultimativni cilj transparentnosti je smanjiti kod građana asimetriju informacija koja vodi ravnopravnosti i gradi povjerenje građana u lokalnu vlast. Povjerenje u lokalnu vlast je jedino moguće uz transparentno i otvoreno poslovanje prema građanima koje im može služiti za primjer odgovornog i legalnog poslovanja.

LITERATURA:

1. Bađun M., (2009): Financijska teorija i praksa, Transparentnost proračuna, 33 (4), str. 495-497 raspoloživo na: http://www.ijf.hr/upload/files/badjun.pdf [20.8.2018.]
2. Bauhr M. i Grimes M. (2012): What is Government Transparency? raspoloživo na: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1418/1418047_2012_16_bauhr_grimes.pdf [4.9.2018.]
3. da Cruz et al. (2015): Measuring Local Government Transparency raspoloživo na: http://eprints.lse.ac.uk/62312/1/__lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Da%20Cruz,%20N%20F_Measuring%20local%20government_Da%20Cruz_Measuring%20local%20government_2015.pdf [5.9.2018.]
4. Ekonomski institut Zagreb (2018): Lokalni razvoj [internet] raspoloživo na: https://www.eizg.hr/podrucja-istrazivanja/regionalni-razvoj-110/lokalni-razvoj/115 [30.8.2018.]
5. Islam Roumeen (2003): Do More Transparent Governments Govern Better? raspoloživo na: http://documents.worldbank.org/curated/en/568401468741328131/109509322_20041117183019/additional/multi0page.pdf [5.9.2018]
6. Jouen M. et al. (2010): Cohesion Policy Support for Local Development: Best Practice and Future Policy Options raspoloživo na: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/cp_support_local_dev_en.pdf [5.9.2018.]
7. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2018): Vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti prema novom modelu izračuna na lokalnoj razini raspoloživo na: https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/indeks%20razvijenosti//Vrijednosti%20indeksa%20razvijenosti%20i%20pokazatelja%20za%20izra%C4%8Dun%20indeksa%20razvijenosti_jedinice%20lokalne%20samouprave.pdf [8.9.2018.]
8. Musa A., Bebić D., Đurman P., (2015): Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities raspoloživo na: https://hrcak.srce.hr/file/210614 [18.8.2018.]

9. Narodne novine, (1997): Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine d.d. Zagreb, broj 14. raspoloživo na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_10_14_95.html [20.8.2018.]
10. Narodne novine, (2010): Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine d.d. Zagreb, broj 135. raspoloživo na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html [20.8.2018.]
11. Narodne novine, (2015): Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine d.d. Zagreb, broj 85. raspoloživo na: https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama [20.8.2018.]
12. Narodne novine, (2017.): Uredba o indeksu razvijenosti, Narodne novine d.d. Zagreb, broj 131. raspoloživo na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_131_3014.html [12.9.2018.]
13. Narodne novine, (2017.): Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine d.d. Zagreb, broj 123. raspoloživo na: https://www.zakon.hr/z/239/Zakon-o-regionalnom-razvoju-Republike-Hrvatske [12.9.2018.]
14. Ott K. et al. (2018.): Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2017. – ožujak 2018. raspoloživo na: http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/115.pdf [12.9.2018.]
15. Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine (2018): Politika lokalnog razvoja [internet] raspoloživo na: http://sogfbih.ba/uploaded/projekti/NZR/POLITIKA%20LOKALNOG%20RAZVOJA%20-%20RADNI%20MATERIJAL.pdf [30.8.2018.]

PRILOZI:

1. Tablica 1: Raspoređenost lokalnih samouprava po skupinama 21
2. Tablica 2: Izračun prosječnih vrijednosti po skupinama 22

SAŽETAK:

Svrha ovog rada je izdvajanje transparentnosti rada među mnogim determinantama koje utječu na razvoj lokalne samouprave, kao jednog od glavnih faktora razvoja jedinica lokalne samouprave.

Sam cilj je istražiti i utvrditi značaj te kanale utjecaja transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave koji pridonose lokalnom razvoju. Kroz empirijsku analizu želi se dokazati postojanje pozitivne korelacije između stupnja razvijenosti lokalnih samouprava i razine transparentnosti.

Ponajprije teoretski potkrijepljeni, rezultati dobiveni empirijskim istraživanjem potvrđuju prvotnu pretpostavku pozitivne korelacije transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave i razvijenosti lokalnih samouprava. Jasno se očitavaju visoke ocjene transparentnosti kod razvijenijih lokalnih samouprava, dok se niže ocjene transparentnosti uočavaju kod slabije razvijenih jedinica lokalne samouprave.

KLJUČNE RIJEČI: transparentnost, jedinice lokalne samouprave, lokalni razvoj

SUMMARY:

The purpose of this paper is to outline the transparency of work ,among many determinants that influence the development of local self-government, as one of the main factors for the development of local self-government units.

The aim is to investigate and identify the importance of these channels and the impact of the local government's transparency that contribute to local development. Through empirical analysis we want to prove the existence of a positive correlation between the level of development of local self-government and the level of their transparency.

Firstly theoretically supported, the results obtained by empirical research confirm the initial assumption of a positive correlation between the transparency of the work of local self-government units and the development of local self-government. High transparency is related with more developed local governments, while lower ratings of transparency are noticed in the less developed units of local self-government.

KEY WORDS: transparency, local self-government units, local development