UTJECAJ VELIČINE JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE NA TRANSPARENTNOST PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA NA OTOCIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Anić, Martina

Master's thesis / Diplomski rad

2021

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:124:962169

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

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

DIPLOMSKI RAD

UTJECAJ VELIČINE JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE NA TRANSPARENTNOST PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA NA OTOCIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Mentor:

Izv.prof.dr.sc. Vinko Muštra

Student:

Martina Anić, bacc.oec.

Split, rujan 2021.

SADRŽAJ:

1. UVOD

1.1. Problem istraživanja 3

1.2. Predmet istraživanja 6

1.3. Ciljevi istraživanja 6

1.4. Istraživačke hipoteze 7

1.5. Metode istraživanja..... 10

1.6. Doprinos istraživanja..... 11

1.7. Struktura diplomskog rada..... 12

2. TEORIJSKI ASPEKTI TRANSPARENTNOSTI 13

2.1. Pojmovno određenje institucija 13

2.2. Institucije u subnacionalnom konktestu 15

2.3. Osnovna obilježja transparentnosti 20

2.4. Obilježja transparentnosti na regionalnoj i lokalnoj razini 26

3. TEORIJSKE ODREDNICE USTROJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ 28

3.1. Institucionalni okvir lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj 29

3.2. Socio-ekonomska obilježja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj 30

4. EMPIRIJSKA ANALIZA UTJECAJA VELIČINE JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE NA TRANSPARENTNOST PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA NA OTOCIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ 35

4.1. Metodološki aspekti empirijskog istraživanja 35

4.1.1. Definiranje uzorka 36

4.2. Analiza podataka i rezultati empirijskog istraživanja 39

5. ZAKLJUČAK 44

POPIS LITERATURE 46

PRILOZI 53

SAŽETAK 54

SUMMARY 55

1. UVOD

Iako je transparentnost tema o kojoj se posljednjih desetljeća sve više raspravlja, može se reći kako je to i dalje prilično neistraženo područje, odnosno ima mnoštvo implikacija koje tek trebaju biti dokazane. Posebnost transparentnosti je to što na nju može utjecati cijeli niz elemenata, kako socijalnih, tako i ekonomskih. Brojni radovi su se bavili utjecajem nekim od tih elemenata na samu transparentnost proračuna, no njihov fokus je stavljen uglavnom na transparentnost na nacionalnoj razini. Stoga se kroz ovaj rad nastoji pokazati utjecaj veličine jedinica lokalne samouprave na transparentnost proračuna lokalnih jedinica na specifičnoj lokaciji hrvatskih otoka. Kroz ovaj rad utvrdit će se predmet, problem i ciljevi ovog istraživanja kao i teorijska pozadina za bolje razumijevanje same problematike teme. Također će se predstaviti postavljene hipoteze koje će biti baza empirijskoj analizi čiji će rezultati pomoći shvaćanju utjecaja veličine jedinica lokalne samouprave na samu transparentnost. Kroz drugi dio rada sagledati će se teorijski aspekti transparentnosti, osnovna obilježja te ona koja ih određuju na lokalnoj i regionalnoj razini. Treće poglavlje će razmotriti teorijske odrednice ustroja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, njen institucionalni okvir te socio-ekonomska obilježja. Empirijski dio se sastoji od analize podataka relevantnih za ovaj rad te predstavljanja dobivenih rezultata, a zaključno će se predstaviti glavne značajke i rezultati ovog rada.

1.1. Problem istraživanja

Cilj politike regionalnog razvoja pridonijeti društveno gospodarskom razvoju Republike Hrvatske, u skladu s načelima održivog razvoja, stvaranjem uvjeta koji će svim dijelovima zemlje omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala (Denona Bogović et al. 2017). Za realiziranje razvojnih potencijala, rast i razvoj, kako na nacionalnoj, tako i na lokalnoj razini, od velikog značaja je sama kvaliteta institucija.

Prema Barro (1991), koji je proveo jedno od prvih istraživanja uloge institucijske kvalitete u dugoročnom rastu na primjeru 98 zemalja, dokazana je pozitivna veza institucijske kvalitete i ekonomskog rasta. Rodríguez-Pose (2013) tvrdi kako posljednjih nekoliko godina ekonomisti sve više dolaze do zaključka da su institucije ono što je važno za ekonomski razvoj. To se razlikuje od tradicionalnih faktora razvoja poput materijalnih i ljudskih resursa, trgovine ili transfera

tehnologije (Hall i Jones, 1999; Acemoglu et al., 2001; Vijayaraghavan i Ward, 2001; Rodrik et al., 2004; Acemoglu i Johnson, 2006). Odnosno, institucionalna kvaliteta određuje sposobnost regija i gradova da se natječu u ekonomski integriranijem svijetu (Annoni i Dijkstra, 2013). Iako je samo mjerenje i definiranje kvalitete institucija probudilo znatan interes kod znanstvenika, nailazilo je na brojne tegobe.

Unatoč preprekama, postignut je znatan napredak u pogledu mjerenja i definiranja odrednica kvalitete institucija i njihovog utjecaja na subnacionalnoj razini u različitim dijelovima svijeta. (Charron et al., 2014). Charron, Dijkstra i Lapuente (2014) objavljuju u svom radu kako se razvilo multidisciplinarno polje istraživanja usredotočeno na kvalitetu upravljanja (Quality of Government-), ono se odnosi na koncept koji je usmjeren na pouzdane, nepristrane i nekorumpirane vladine institucije. Pri sveučilištu u Gotheburgu djeluje istoimeni institut (eng. The Quality of Government Institute - QoG) te je glavni cilj njihovog djelovanja analiza teorijskim i empirijskim problemom kako se mogu stvarati i održavati visoko kvalitetne političke institucije. Još jedan od njihovih ciljeva je proučiti učinke kvalitete upravljanja na nizu političkih područja, poput zdravstva, okoliša, socijalne politike i siromaštva. Od početka djelovanja, 2004. godine, QoG institut kontinuirano prikuplja razne podatke koji se odnose na ta istraživačka područja te danas nudi nekoliko skupova podataka, uključujući izvorne skupove podataka, koji su povezani s kvalitetom upravljanja. U globalu obuhvaća čimbenike kao što su korupcija, vladavina zakona i nepristranost javnog sektora. QoG pokušava kvantizirati u kojoj mjeri države obavljaju potrebne aktivnosti i upravljaju li javnim službama na nepristran i nekorumpiran način. Europski indeks kvalitete upravljanja (European Quality of Government Index - EQI) je nadogradnja na prethodno objavljene podatke te na sam QoG, te njegova koncepcija ima širok utjecaj na istraživanje ekonomske geografije, poduzetništva i inovacija EU-a na subnacionalnoj razini i uključena je kao dio mnogih izvještaja o ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji koje je objavila Europska komisija (Charron, Lapuente & Annoni, 2019). Upravo jedna od odrednica kvalitete upravljanja odnosno institucija, je transparentnost.

Suvremeno javno upravljanje nalaže potrebu za transparentnim i otvorenim funkcioniranjem javne vlasti i uprave, uključujući vidljivost i dostupnost javnih podataka te procesa donošenja odluka (Đurman, 2016). Transparentne institucije su se spremne izložiti izravnom nadzoru javnosti. Zbog toga, građani cijene transparentnost jer ona jača odgovornost i nadzor nad upravnim službenicima

i dužnosnicima, povećava povjerenje građana u javnu upravu, što u konačnici jača legitimitet uprave i ostalih institucija, kako državnog, tako i lokalnog sustava. Dostupnost podataka i vidljivost funkcioniranja upravnih organizacija građanima ujedno smanjuje mogućnost za bilo kakav oblik neetičkog ponašanja. Transparentnost je zato važan instrument za ostvarivanje drugih ciljeva, odnosno, ima i instrumentalnu vrijednost, tvrdi Đurman (2016).

Proračunska transparentnost podrazumijeva uvid u potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o proračunu. Uz transparentno obznanjene proračune, građani mogu vlastitim angažmanom utjecati na efikasnost prikupljanja javnih sredstava i ponude javnih dobara i usluga, na povećanje odgovornosti Vlade i vlasti lokalnih jedinica, pa time i na smanjenje mogućih koruptivnih radnji (Ott, Mačkić, Bronić, 2018).

Hrvatska se zalaže za promicanje proračunske transparentnosti lokalne uprave, što pokazuje potpisivanje inicijative "Partnerstvo za otvorenu vlast" i izdavanje preporuke od strane ministarstva financija svim lokalnim samoupravama da godišnje objavljuju pet ključnih dokumenata o lokalnom proračunu (prijedlog proračuna, usvojeni proračun, proračun građana, izvješća za srednju i krajnju godinu) na njihovim službenim web stranicama (Partnerstvo za otvorenu vlast, 2018).

Upravo jedinstveno ovom istraživanju je uzorak dotičnog; on se sastoji od jedinica lokalne samouprave na području hrvatskih otoka. Geografski mala veličina i njihova izoliranost ključni su čimbenici u razumijevanju problema pristupačnosti otoka. U kontekstu diskontinuiranog prostora koji ih sačinjava, ograničenja ekonomije razmjera, mikroklime i prostornog dosega pristupnih mreža, pristupačnost ima jedinstvenu ulogu za otočne zajednice (Karampela et al, 2014; Birgilito et al, 2018). Odlike otoka se ne odnose samo na njihovu ograničenost, već i na povezanost. Svi otoci uvelike ovise o vezama s vanjskim svijetom (Baldacchino, 2004).

Iako mnogi smatraju otoke "ukrasom" hrvatske obale, pritom se često zaboravlja kako na tim otocima borave stanovnici istih čiji život izvan ljetne sezone nipošto nije lak, budući da su njihovi troškovi značajno veći, kojima su nedostupni mnogi uobičajeni sadržaji na kopnu, te koji su u slučaju nevremena potpuno odsječeni od zdravstvenih, prosvjetnih i kulturnih ustanova, a nerijetko ostaju i bez najnužnije opskrbe, tvrdi Nadilo (2001). Takvom stanju ne pridonosi ni administrativna rascjepkanost koju često nalazimo na hrvatskim otocima. Otoci u hrvatskoj su od iznimnog povijesnog, kulturnog i gospodarskog značaja. O tome nam govori i činjenica kako je

Hrvatska, uz Finsku, jedina zemlja u Europi koja sustavno brine o svojim otocima a što je već gotovo 20 godina pravno uređeno posebnim zakonom – Zakonom o otocima koji je donesen 1999. godine, kao i novim Zakonom o otocima koji je donesen u studenom 2018. godine (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2020).

Unatoč brojnim radovima koji su posvećeni istraživanju transparentnosti, značaj utjecaja veličine jedinica lokalne samouprave na samu transparentnost lokalnog proračuna je nedovoljno istražena tema, posebice u kontekstu specifičnih prostornih cjelina.. Radovi koji povezuju veličinu jedinica lokalne samouprave na karakterističnoj lokaciji hrvatskih otoka i njen utjecaj na samu transparentnost lokalnog proračuna su u principu, nepostojeći te se nalaze u fokusu ovog rada.

1.2. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja proizlazi iz problema istraživanja. Veličina jedinice lokalne samouprave odnosno njen utjecaj na transparentnost proračuna lokalnih jedinica na specifičnoj lokaciji hrvatskih otoka je nedovoljno istražena tema. Promatrana je ograničena dostupna literatura za ovaj predmet, te će se empirijski prikazati odnos veličine jedinica lokalne samouprave na hrvatskim otocima kroz dimenziju broja stanovnika, površine, gustoće naseljenosti te broja radno sposobnog stanovništva dotičnih i njihove razine transparentnosti.

1.3. Ciljevi istraživanja

Cilj ovog istraživanja je jasno definirati odnose između veličine jedinica lokalne samouprave (broj stanovnika, površina, gustoća naseljenosti, broj radno sposobnog stanovništva) i transparentnosti lokalnog proračuna u jednom karakterističnom okruženju kao što su to otoci u Republici Hrvatskoj. Zaključak će biti donesen na temelju provedenog statističkog istraživanja, na osnovu čega ćemo prihvatiti ili odbiti glavnu hipotezu. Empirijskom istraživanju će prethoditi teorijski dio kao okvir lakšem razumijevanju statističkog dijela.

1.4. Istraživačke hipoteze

Nakon prvotno definiranog problema istraživanja te njegovog predmeta, postavlja se sljedeća glavna hipoteza:

GH.... Veličina jedinica lokalne samouprave pozitivno utječe na transparentnost lokalnog proračuna.

Iz objavljene literature može se uvidjeti kako varijabla veličine jedinica lokalne samouprave, kada se gleda broj stanovnika, utječe na transparentnost tih lokalnih samouprava.

Styles i Tennyson (2007) su svoje istraživanje proveli na uzorku tristo jedinica lokalne samouprave u Sjedinjenim Američkim Državama. Rezultati pokazuju statistički značajnu vezu pružanja financijskih izvještaja i veličine općina; općine s više stanovnika imaju dostupnije financijske izvještaje, odnosno u prosjeku su transparentnije od općina s manje stanovnika. Glavni rezultati u istraživanju provedenom od strane Polo-Otera (2011) pokazuju da sklonost transparentnosti opada s veličinom općine i javnim dugom. Njegov uzorak se sastoji od godišnjih izvješća revizorskog ureda Katalonije za razdoblje 1997.-2004 proveden na 680 općina u Kataloniji (Španjolska).

Dodatno, prema Ott et al. (2019) koji su utvrdili na uzorku od 128 gradova i 428 općina na razini Republike Hrvatske u razdoblju od 2015. do 2017. godine da lokalne jedinice s većim dohotkom po stanovniku, brojem stanovnika, boljim pristupom internetu, većim administrativnim i fiskalnim kapacitetom dobrovoljno objavljuju više proračunskih dokumenata.

Obzirom da su se dosadašnja istraživanja bavila generalno regijama i jedinicama lokalne samouprave neke države, ovo istraživanje se fokusira na jedinice lokalne samouprave koje se nalaze na hrvatskim otocima, što je geografski i gospodarski vrlo specifičan prostor. Ranije je spomenuto kroz rad kako se otoci, kao jedno izolirano okruženje, suočavaju s mnoštvom ograničavajućih situacija koje utječu na uobičajeno funkcioniranje gospodarstva. Uzimajući to u obzir, ovom se hipotezom želi uvidjeti vrijede li isti utjecaji na transparentnost ako se uzme u obzir ta specifičnost hrvatskih otoka. Stoga se donosi glavna hipoteza rada koja definira da na uzorku hrvatskih otoka veličina jedinica lokalne samouprave pozitivno utječe na transparentnost lokalnog proračuna . Iz definirane glavne hipoteze proizlaze sljedeće pomoćne hipoteze.

PH1.... Veličina jedinica lokalne samouprave pozitivno utječe na upravljačke kapacitete.

Pomoćna hipoteza postavljena je pod pretpostavkom kako se u otočkim jedinicama lokalne samouprave gdje ima više stanovnika može lakše pronaći adekvatna osoba za obavljanje poslova u javnoj upravi. Razlog tomu je sama činjenica da veličina jedinice lokalne samouprave pozitivno utječe na ljudske resurse, kako kvantitativno tako i kvalitativno. U radu autora Piotrowski i Bertelli (2010) dokazan je statistički značajan utjecaj stupnja obrazovanja stanovnika područja New Jerseya na transparentnost. Stoga, iz predstavljenih podataka, nalaže se da viša razina dostupnog ljudskog kapitala na nekom području omogućuje i potencijalno veću razinu upravljačkih kapaciteta spomenutog područja.

Članak od Hansen (2014) otkriva da porast broja stanovništva ima negativan, mali do umjereni učinak na zadovoljstvo građana kako na ulaznoj, tako i na izlaznoj strani lokalne samouprave. To implicira da, iako su konsolidacije lokalnih vlasti često motivirane ekonomskim osnovama, one također imaju posljedice na zadovoljstvo građana lokalnom upravom odnosno utječu na same upravljačke kapacitete.

Zeedan (2017) donosi zaključke oko odnosa između veličine i lokalne demokracije korištenjem studije slučaja u Izraelu koji je proveo spajanje manjih općina u jedinstvene, veće općine u 2003. godini. Na temelju empirijske analize pronašli su se dokazi o statističkoj vezi između veličine stanovništva i lokalne demokracije. Uzimajući u obzir ovaj izraelski slučaj, rezultati ukazuju na to da postoje dokazi koji podupiru hipotezu obrnutu postavljenoj ovdje, a to je da postoji negativan odnos između broja stanovništva i lokalne demokracije. U pogledu odaziva i zastupljenosti birača, lokalna demokracija opada kada se broj stanovništva povećava. Otkrilo se da je ovaj učinak izraženiji u gradovima i mjesnim vijećima u odnosu na regionalna vijeća. Štoviše, ovaj je učinak također izraženiji na velikim naseljima (više od 20 000 stanovnika), nego na malim i srednjim mjestima (između 1000 i 20 000 stanovnika). Drugim riječima, gradovi i mjesna vijeća u Izraelu (a manje u regionalnim vijećima) s manje od 20 000 stanovnika, ali više od 1000 stanovnika, vjerojatnije će imati veću lokalnu demokraciju. Iako se mišljenja znaju razlikovati za odnos veličine jedinica lokalne samouprave i upravljačkih kapaciteta, prema ovoj hipotezi se pretpostavlja i želi dokazati kako se s većim brojem stanovnika posljedično povećava broj adekvatnih kandidata koji se natječu za poziciju u upravljanju jedinica lokalne samouprave.

PH2.... Veličina jedinica lokalne samouprave pozitivno utječe na angažiranost civilnog društva.

Autorice Jurlina Alibegović i Slijepčević (2015) tvrde kako sudjelovanje građana utječe na kvalitetu usluge, jača vještinu korištenja usluge i osigurava zadovoljenje javnih potreba. Istraživanja provedena na lokalnom upravljanju i razvoju pružila su dokaz da lokalna autonomija pruža mogućnost građanima i lokalnim predstavnicima za interakciju. Učinkovitost u pružanju lokalnih javnih usluga nije moguća ako građani ne znaju što mogu očekivati od lokalne samouprave i ako lokalne vlasti, pružajući tu uslugu, ne znaju što građani očekuju njihovog djelovanja. Obzirom da se, kao što je ranije spomenuto, u transparentnijim društvima ljudi osjećaju sigurnije i imaju veće povjerenje u svoju lokalnu javnu upravu, pretpostavlja se kako to može pozitivno utjecati na način da su ti isti građani motivirani za aktivno sudjelovanje u društvu kroz osnivanje i organiziranje nevladinih udruga.

Hansen (2014) tvrdi kako su karakteristike veće zajednice odnosno demografske veličine lokalne uprave: heterogenost zajednice, učinkovitost i sudjelovanje. Upravo ovdje možemo vidjeti kako veličina lokalne samouprave pozitivno utječe na društvo kroz sudjelovanje građana odnosno njihovu angažiranosti u društvu. Hansen (2014) također napominje da slabo poznavanje građana o ovlastima jedinica lokalne samouprave proširuje jaz između opaženog i stvarnog pružanja usluga od strane nadležnih vlasti, što potencijalno može utjecati na ne sudjelovanje građana u njihovoj sredini obzirom da ne znaju na što sve imaju pravo.

U članku napisanom od strane Blom-Hansen et al. (2016) možemo uvidjeti kako autori smatraju da entuzijazam za povećanjem jedinica lokalne samouprave iznenađuje obzirom na slabe teorijske potpore. Stoga su oni ispitivali posljedice reforme spajanja koja se dogodila u Danskoj 2007. na troškove pružanja javnih usluga. U ovoj je reformi 239 općina; većina općina s populacijom manjom od 20 000 ljudi su kombinirane u 66 novih jedinica. Preostale 32 općine s populacijom nešto manjom od 20 000 su ostale netaknute kao kontrolna skupina. Ova reforma je posebno pogodna za testiranje učinaka povećanja veličine jedinica lokalne samouprave iz više razloga. Prvo, sve općine ispod određene veličine morale su se spojiti s drugima. Drugo, 32 općine koje su ostale netaknute (i koje imaju broj građana sličan onome u 66 novih jedinica) čine kontrolnu skupinu za usporedbu. Treće, danske općine igraju važnu ulogu u upravljanju školama, brigom o djeci, infrastrukturom, regulacijom okoliša, socijalnom potrošnjom i kulturom, stoga su relevantne u ovom kontekstu radi velikog utjecaja na kvalitetu života građana.

Kroz njihovo istraživanje možemo zaključiti kako je ekonomija razmjera jedna očitih posljedica većih općina na koje su autori ciljali. No takva korist može se lako zasjeniti gubitkom karakteristika koje posjeduju male jedinice - veća lakoća lokalnog nadzora i učinkovitiji mehanizmi odgovornosti. No upravo kroz nevladine organizacije i inicijative u kojima aktivno sudjeluju građani, mogu se ti mehanizmi vratiti većim općinama.

Bolívar, Muñoz i López Hernández (2013) zaključuju kako u usporedbi s malim i srednjim jedinicama lokalne samouprave, veći si gradovi mogu priuštiti veće ulaganje financijskih i tehničkih resursa potrebnih za pripremu i objavljivanje financijskih podataka. Slijedom toga, veća je transparentnost u takvim općinama; ona vodi ka većem povjerenju građana u lokalne vlasti što ih motivira za dodatno poboljšanje njihovog okruženja kroz njihovu aktivaciju preko raznih udruga i organizacija.

1.5. Metode istraživanja

U svrhu ostvarivanja cilja rada korištene su određene znanstvene metode. U teorijskom dijelu rada koristit će se navedene metode:

•Induktivna i deduktivna metoda

Induktivnom se metodom od poznatih pojedinačnih slučajeva zaključuje o općim. Dedukcija je postupak zaključivanja koji polazi od općih stavova i načela i na temelju kojih se dolazi do pojedinačnih i posebnih spoznaja. Dedukcija zapravo znači sagledavanje cijele slike, ideje, pojave ili predmeta i donošenje posebnog suda o njemu ili više njih. (Metzinger i Toth, 2020)

•Metoda sinteze i analize

Analiza je postupak raščlanjivanja složenijih ideja na njihove sastavne dijelove, a sinteza je postupak u kojem se jednostavnije ideje spajaju u složenije, odnosno u cjelinu. (Metzinger i Toth, 2020)

•Metoda deskripcije

Metoda deskripcije podrazumijeva postupak opisivanja pojava i predmeta, njihovih veza i odnosa, ali bez znanstvenog objašnjavanja i tumačenja. (Metzinger i Toth, 2020)

•Metoda kompilacije

Metoda kompilacije je postupak korištenja tuđih rezultata znanstveno istraživačkog rada, odnosno tuđih opažanja, stavova, zaključaka i spoznaja za potrebe drugog rada.

•Metoda dokazivanja i opovrgavanja

Metoda dokazivanja je jedna od najvažnijih znanstvenih metoda jer je njena svrha upravo utvrditi točnost neke spoznaje. Opovrgavanje je suprotnost metodi dokazivanja te podrazumijeva dokazivanje pogrešnosti hipoteze.

Za potrebe empirijskog dijela istraživanja koristit će se metoda regresije u programu za statističku obradu i analizu podataka kako bismo opisali odnose zavisnih i nezavisnih varijabli relevantnih ovom istraživanju.

1.6. Doprinos istraživanja

Činjenica je kako se ekonomska znanost u posljednjih desetak godina aktivno bavi istraživanjem transparentnosti, između ostalog i transparentnosti proračuna, kao jednog od najbitnijih faktora pri dokazivanju kvalitete institucija koje čine temelj stabilnog i prosperitetnog gospodarstva. Međutim istraživanja se često bave podacima na nacionalnoj razini, stoga se ovim istraživanjem želi prikazati specifično područje hrvatskih otoka odnosno jedinica lokalne samouprave na upravo spomenutim otocima te veza između njihove veličine i transparentnosti lokalnog proračuna. Ovim istraživanjem se nastoji dati teorijski i empirijski doprinos naznačenom području kroz analizu teorijskih koncepata, varijabli i njihovog međusobnog odnosa. U empirijskom dijelu istraživanja očekujemo kako će rezultati istog doprinijeti razumijevanju odnosa veličine jedinica lokalne samouprave i transparentnosti lokalnog proračuna na uzorku općina i gradova hrvatskih otoka.

1.7. Struktura diplomskog rada

U uvodnom dijelu diplomskog rada definirat će se problem te predmet istraživanja. Nakon toga odredit će se ciljevi istraživanja te će se postaviti jedna glavna hipoteza i dvije pomoćne hipoteze koje će se nakon provedenog empirijskog dijela ili prihvatiti ili odbaciti. Slijedi navođenje te kratak opis metoda korištenih u radu. Ovo poglavlje se završava s doprinosom istraživanja i sažetim opisom strukture rada.

Drugi dio će obuhvaćati teorijske aspekte transparentnosti te će se kroz njega pobliže objasniti pojam kvalitete institucija. Uz kvalitetu institucija i determinante koje je obilježavaju, najviše će se u ovom dijelu baviti jednom od glavnih determinanti dotične, a to je transparentnost. Pojašnjavat će se njen pojam, značenje i obilježja.

Treći dio se bavi teorijskim odrednicama ustroja lokalne samouprave kako bi se moglo shvatiti što čini institucionalni okvir te će se razmatrati socio-ekonomska obilježja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Empirijski dio će analizirati utjecaj veličine jedinice lokalne samouprave na transparentnost proračuna lokalnih jedinica na otocima u Republici Hrvatskoj. Objašnjavaju se metodološki aspekti empirijskog istraživanja te dobivene rezultate analize uspoređujemo s postavljenim hipotezama što rezultira njihovim prihvaćanjem ili odbijanjem.

Zaključak je peti i finalni dio ovog diplomskog rada, gdje će se na temelju rezultata i teorijskih okvira donijeti zaključak koji bi mogao pomoći relevantnoj literaturi prilikom razumijevanja utjecaja veličine jedinica lokalne samouprave na transparentnost na specifičnoj lokaciji hrvatskih otoka.

2. TEORIJSKI ASPEKTI TRANSPARENTNOSTI

Ono što treba uzeti u obzir za razumijevanje teorijskih aspekata transparentnosti je širu sliku koja treba biti sagledati kroz kvalitetu institucija čiji je dio sama transparentnost. Napredak znanosti i nova otkrića o ekonomskom rastu nameću nam istraživanje uloge institucionalnog konteksta u gospodarstvu. Stoga ćemo u ovom dijelu rada razmotriti što to čini institucije u nekom gospodarstvu kako bismo nadalje imali podlogu za razumijevanje kvalitete institucija kao jedne od glavnih determinanti rasta i razvoja u ekonomiji, da bi zaključno spoznali transparentnost kao jednu od bitnijih determinanti same kvalitete institucija te naposljetku ekonomskog rasta i razvoja.

2.1. Pojmovno određenje institucija

Kvaliteta institucija obuhvaća širok pojam koji možemo gledati kroz zakone, pojedinačna prava i visokokvalitetne državne propise i usluge. Institucionalna kvaliteta i ekonomski razvoj dugoročno se podržavaju, ali ono na čemu znanstvenici već godinama rade su dokazi da je institucionalna kvaliteta ipak kamen temeljac samog razvoja, kako gospodarstva tako i društva.

Za bolje razumijevanje kvalitete institucija trebamo prvo razumjeti što su institucije generalno te kako ih znanost određuje.

North (1990) definira institucije kao ljudski stvorena ograničenja koja oblikuju interakciju među ljudima. Institucije obuhvaćaju, na primjer, ugovore i izvršenje ugovora, zaštitu imovinskih prava, vladavinu zakona, vladine birokracije, financijska tržišta. Oni, međutim, uključuju i navike i uvjerenja, norme, socijalni rascjep i tradiciju u obrazovanju (takozvane neformalne institucije). Formalne institucije obično su kristalizacija neformalnih institucija (North, 1990), jer društvene norme u koje se tiču roda ili klase mogu određivati pravila političkog sudjelovanja, dopuštene metode ekonomske razmjene i uključivanja različitih skupine u društvu.

U osnovi, institucionalna se kvaliteta poboljšava s ograničenjima nametnutim izvršnoj vlasti. Takva ograničenja mogu biti formalna pravila ili pak neformalna ograničenja, a njihovu snagu oblikuju karakteristike njihove primjene. Glavna ideja je da ograničenja izvršne vlasti smanjuju mogućnost rukovoditelja neke zemlje da budu iznad zakona. To osigurava pojedincima,

poduzetnicima i ostalim sudionicima ekonomskog sustava, da su u svojim pothvatima i ulaganjima u ljudski ili fizički kapital zaštićeni zakonom. Takva su nastojanja vrlo neizvjesna, a njihov ograničavajući karakter čini ih dodatnim izazovom onima na položajima formalne i neformalne moći, bilo političke ili ekonomske. Otuda i potreba za dovoljno visokokvalitetnim institucijama koje će osigurati da postojeći korisnici i oni koji sprovode zakone, dobivaju jednaku pravnu zaštitu.

U značajnoj studiji nove institucionalne ekonomije, Rodrik, Subramanian i Trebbi (2002) procjenjuju relativnu važnost institucija, geografije i integracije (trgovine) u određivanju razlika u prihodima između najrazvijenijih zemalja svijeta i onih najsiromašnijih. Smatraju da institucionalne odrednice prednjače nad svi ostalim odrednicama. Nije novost da su za napredak gospodarskih aktivnosti važne institucije.

Adam Smith (2003) je već krajem osamnaestog stoljeća u svojoj knjizi ,,Bogatstvo naroda" primijetio da je ovo iznenađujuće bitan faktor, misleći na važnost pravosudnog sustava, prava privatnog vlasništva i vladavine zakona:

> *Trgovina i proizvodi rijetko mogu dugo cvjetati u državi koja ne uživa redovnu pravdu, u kojoj se ljudi ne osjećaju sigurnima u posjedu svoje imovine, u kojoj vjera ugovora nije podržana zakonom, a za koji se državna vlast ne bi trebala redovito zapošljavati u prisilnom plaćanju dugova svih koji su u mogućnosti platiti. Ukratko, trgovina i proizvodi rijetko mogu cvjetati u državi u kojoj nema određenog stupnja povjerenja u pravdu vlade.*

Roumeen i Montenegro (2002) tvrde kako postoji nekoliko studija koje povezuju institucionalnu kvalitetu s rastom, pa čak i neke koje povezuju institucionalnu kvalitetu sa siromaštvom i nejednakošću. Te studije uključuju i analizu zemalja i povijesne studije slučaja. Studije među zemljama uglavnom se usredotočuju na pokazatelje koji odražavaju cjelokupnu percepciju koliko dobro vlada štiti imovinska prava, birokratsku kvalitetu, snagu vladavine zakona i razinu korupcije. Borba mnogih siromašnih zemalja širom svijeta i iskustva zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza pokazuju snagu međuovisnosti političkih, zemljopisnih, socijalnih i ekonomskih čimbenika te koliko je samo vremena potrebno za izgradnju institucija.

Mnoge zemlje u razvoju postale su nacionalnim državama tek sredinom 1900-ih, dajući im 50-60 godina neovisnosti. U uvjetima izgradnje institucija to nikako nije dugo. Studije prepoznaju važnost povijesti i početnih uvjeta u utjecaju na daljnji razvoj.

2.2. Institucije u subnacionalnom kontekstu

Postoji nekoliko područja u kojima se literatura koja se bavi vezama institucija i razvoja suočava sa značajnim preprekama (Rodríguez-Pose,2020). Prvo i najvažnije, pokušaji povezivanja institucionalne kvalitete s ekonomskim razvojem suočeni su s pitanjem definiranja institucija; to je i dalje pitanje prepuno kontroverzi, odnosno mnoštva definicija koje se nužno ne preklapaju. Drugo, mjerenje i operacionalizacija institucionalnih dimenzija je problematično iz nekoliko razloga:

(i) različiti tipovi institucija često su specifični za određeno geografsko područje i kontekst u kojem se nalaze, a to što je učinkovit institucionalni okvir na jednom mjestu, ne mora nužno funkcionirati na drugom (Chang, 2003);

(ii) vrijeme također utječe na ishode određenih institucionalnih aranžmana (Storper, 2005);

(iii) institucije i razvoj također imaju tendenciju da budu endogeni; dobre institucije promiču razvoj , a to pak promiče institucionalna poboljšanja (Chang, 2011; Rodrik, 2004); i

(iv) institucije su također usko povezane s drugim odrednicama rasta, posebno s inovacijama i obrazovanjem (Glaeser, La Porta, López-de-Silanes i Shleifer, 2004).

Ovo su samo neke od poteškoća koje čine mjerenje djelovanja institucija i njihovu operacionalizaciju na regionalnoj i urbanoj razini, ponekad iznimno izazovnim.

Unatoč navedenim i nenavedenim preprekama, u posljednje vrijeme je postignut značajan napredak u pogledu mjerenja institucija i njihovog utjecaja na podnacionalnoj razini u različitim dijelovima svijeta, ali posebno u Europi. Institut za kvalitetu vlade Sveučilišta u Göteborgu dao je najveći doprinos u tom pogledu. Institut za kvalitetu vlade generirao je, na zahtjev Europske komisije, sveobuhvatan indeks subjektivne kvalitete upravljanja (QoG) kao što je spomenuto ranije u radu. Ovaj se indeks proizveo u tri vala: 2010, 2013 i 2017; pri čemu mu je nekoliko

istraživača pribjeglo kao glavnom pokazatelju institucionalne kvalitete u europskim regijama. Zajednički nazivnik većine studija koje koriste ovaj indeks je to da je institucionalna kvaliteta temeljni čimbenik u objašnjavanju ne samo putanje gospodarskog rasta, već i inovacija, produktivnosti ili zaposlenosti u europskim regijama.

Institucionalna kvaliteta određuje sposobnost regija i gradova da se natječu u ekonomski integriranijem svijetu. Pokreće razlike u rastu zaposlenosti i socijalnoj uključenosti, kao i u poduzetništvu i inovacijskom kapacitetu regija (Rodríguez-Pose,2020). Lokalni institucionalni uvjeti također određuju odgovore na klimatske izazove koji su pod velikom pozornosti znanstvenika zadnjih godina.

Povrh gore spomenutih izravnih učinaka, razlike u institucionalnoj kvaliteti na regionalnim teritorijima imaju važne indirektne implikacije na učinkovitost drugih politika.

Oni, na primjer, određuju ishode razvoja i kohezijskih intervencija te utječu na izbor javnih dobara - kao, na primjer, vrste ulaganja u prometnu infrastrukturu se razlikuju na različitim mjestima. Oni također uvjetuju ekonomski utjecaj političkih procesa, poput decentralizacije i u velikoj mjeri određuju koliko je teritorij privlačan za potencijalnu migraciju stanovništva (Rodríguez-Pose, 2020) . Sveukupno, razlike u institucionalnoj kvaliteti među teritorijima danas se mogu smatrati jednako važnima za gospodarski razvoj gradova i regija, ako ne i važnijima, od varijacija fizičkog i ljudskog kapitala i inovacijskom kapacitetu koji potiče taj razvoj (Rodríguez-Pose i Ketterer, 2019).

Rodríguez-Pose (2020) uočava kako bi se postigao znatno veći napredak u razvoju ekonomije na regionalnoj razini uključivanjem institucionalne dimenzije u razvojnu politiku. Kreatori regionalnih i lokalnih politika često gube pojam o tome kako institucionalna kvaliteta određuje ekonomski razvoj, a njihove politike naočigled su lišene bilo kakve institucionalne dimenzije. Ova greška nije na samoj izvršnoj vlasti, već na savjetnicima koji nisu uspjeli osvijestiti političare o važnosti institucionalne kvalitete za gospodarski razvoj. Među donositeljima odluka sve je veća potražnja za uključivanjem institucionalne dimenzije u razvojne strategije. U pripremi istraživanja, Rodríguez-Pose (2020) se obratio brojnim čelnim ljudima koji donose odluke za razne međunarodne organizacije u vezi s njihovih stavova o uključivanju institucija u razvojne politike.

U najmanjoj mjeri se može reći kako među njima postoji želja za učenjem o političkim implikacijama institucionalnih razlika i, što je za njih još važnije, kako bi iz tih razlika mogle proizaći korisne intervencije i politike. Primjerice, visoki dužnosnik Europske komisije istaknuo je da je „istraživanje utjecaja regionalnih i lokalnih institucija [...] vrlo važno pitanje za europski gospodarski razvoj, te da postoje značajne rupe u poznavanju tog utjecaja. Daljnja bi istraživanja stoga bila od velike važnosti za našu politiku i njezin budući razvoj. " Drugi je primijetio da „obzirom na važnost europskih strukturnih i investicijskih fondova za proračun EU-a, potrebna su pronicljiva i relevantna istraživanja o utjecaju institucionalnih obilježja lokalne, regionalne ili nacionalne razine na učinkovitost javnih ulaganja“.

Izvan EU-a i njenih organizacija, slična je želja za uključivanjem institucionalne dimenzije u razvojne strategije. Dužnosnik Svjetske banke naglasio je da „nama praktičarima još uvijek nedostaju konačne informacije o tome koje su institucije ključne za ekonomski razvoj te na koji način treba postići razvoj kapaciteta kako bi se poboljšao pristup Banke institucionalnoj potpori lokalnom gospodarskom razvoju širom svijeta“, dok drugi je naglasio da "faktori poput korupcije, nedostatka transparentnosti, odgovornosti i neučinkovitih vlada predstavljaju značajne prepreke za poboljšanje životnog standarda i iskorjenjivanje siromaštva u mnogim dijelovima svijeta." Cjelokupno mišljenje svih visokih dužnosnika kojima je pristupljeno u sklopu ovog istraživanja moglo bi se sažeti riječima drugog visokog dužnosnika OECD-a koji je spomenuo da su „institucije i upravljanje, unatoč ogromnom utjecaju na ishode politika, uglavnom zanemareni“. (Rodríguez-Pose, 2020)

Institucionalni razvoj najbolji je pokazatelj strukturnog razvoja nekog područja i pokazuje želju vlasti za stvaranjem dugoročne dobrobiti za naciju. Ekonomski rast je, nedvojbeno, ključan za određivanje kratkoročne putanje gospodarstva, ali institucionalni razvoj određuje jesu li kratkoročni dobici održivi dugoročno. Kvalitetne institucije nisu u mogućnosti spriječiti nijednu nadolazeću ekonomsku krizu u tržišnom gospodarstvu, ali povećavaju izglede društvu za borbu protiv iste te samu brzinu oporavka od takve krize kako bi gospodarstvo moglo što prije nastaviti putanjom napretka. Ono što također određuje važnost kvaliteta institucija je to što ona daje pokriće za dugoročni ekonomski potencijal zemlje. Strane i domaće tvrtke, bez obzira na industriju u kojoj djeluju, žele razumjeti dugoročni poslovni potencijal zemlje kako bi odlučile gdje žele razvijati trajno poslovanje.

Zaštita imovinskih prava, djelotvorna provedba zakona i učinkovita birokracija, zajedno sa širokim spektrom normi te transparentnost informacija, nalaze se u snažnoj korelaciji s boljim ekonomskim učinkom tijekom vremena.

Uzimajući u obzir ulogu institucija u ekonomiji te njenom razvitku, posljednjih se godina među istraživačima, tvorcima politike i stručnjacima za razvoj pojavio širi konsenzus značajne važnosti institucija. Kao rezultat toga Sumanjeet (2015) navodi da se u zemljama u razvoju i nerazvijenim zemljama utjecaj institucija povećava u posljednja dva desetljeća. Ovaj rastući utjecaj također je praćen sve većom kritikom propisa koje daju dotične institucije. Zajednički element većine kritika upućenih institucijama je taj da pate od 'demokratskog deficita', kako u pogledu vlastitog unutarnjeg upravljanja, tako i uloge u ograničavanju političkih opcija država članica. Taj je demokratski deficit po Sumanjeetu (2015) dijelom izveden iz tajnost oko mnogih njihovih djelovanja (nedostatak transparentnosti). Ključni se dokumenti prešućuju ili se objavljuju tek nakon što su dogovori zaključeni, umjesto da se objavljuju kroz cijeli proces dogovora.

Sve je jasnije da nijedna razvojna politika ne smije zanemariti institucionalnu dimenziju. Međutim, to je upravo početna točka za potreban veći napredak u tom području. To podrazumijeva bolje ciljana istraživanja dinamike institucionalnih promjena kojih treba biti sve više; za poboljšano razumijevanja veze između formalnih i neformalnih institucija i gospodarskog razvoja; za bolje razumijevanje institucionalnih mehanizama gospodarskog razvoja; te uključivanje svih lekcija izvučenih iz institucionalnih istraživanja u razvojnu politiku. Dovođenje institucija u središte integriranijih i uravnoteženijih, na novo obrađenih razvojnih strategija može dovesti do toga, ako se to učini na odgovarajući način, možemo dati važan doprinos oživljavanju i poboljšanju ekonomskog bogatstva svih teritorija (Rodríguez-Pose, 2020).

Već je raspravljano o činjenici kako je iznimno bitno doprinijeti stručnoj literaturi koja se tiče transparentnosti na subnacionalnoj razini, kako teoriji, tako i empirijskim istraživanjima. Teorija bi trebala biti jasno iznesena, tako da poboljšava naše znanje o determinantama razvoja, ali i lako primjenjiva preko preporuka stručnjaka za institucije na regionalnim i lokalnim razinama. Konkretno, Rodríguez-Pose (2020) u svom članku tvrdi da postoji potreba za dubljim zadiranjem u četiri područja koja mogu dovesti do značajnih poboljšanja u našem razumijevanju odnosa između lokalnih institucija, odnosno njihovog djelovanja koje treba biti transparentno i efikasno, i razlike u ekonomskim ishodima.

Ta područja su sljedeća:

1. Dinamika institucionalnih promjena: ispitivanja u kojoj mjeri institucionalne promjene utječu na regionalne i lokalne ekonomske performanse, usredotočujući se posebno na utjecaj institucionalnih promjena u ekonomski zaostalim područjima, ključno je za razumijevanje gospodarskog rasta. Ipak, bilo zbog nedostatka pravilnih teorijskih temelja, nedostatka adekvatnih podataka (što je učestao problem pri lokalnoj razini) ili problema u kreiranju koncepata s postojećim podacima, većina institucionalnih analiza na području razvoja ograničena je na statičku dimenziju (Zukauskaite, Trippl i Plechero, 2017.). Postoji vrlo ograničen broj radova o tome kako institucionalna dinamika i institucionalne promjene utječu na gospodarski razvoj regija i jedinica lokalnih samouprava, ostavljajući prazninu u našem znanju i razumijevanju odnosa između institucija i ekonomskog bogatstva regija i lokalnih samouprava.

2. Formalne i neformalne institucije: jedna od najosnovnijih podjela u proučavanju institucija je ona na formalne i neformalne institucije. Formalne se institucije u osnovi odnose na ovlasti, kvalitetu i kompetencije urbanih i regionalnih vlasti, dok se neformalne institucije bave pitanjem utjecaja čimbenika poput vrijednosti društva, socijalnog kapitala, povjerenja, tolerancije, otvorenosti, raznolikosti i kreativnosti na ekonomsku uspješnost na lokalnoj razini. Puno je više istraživačkog vremena provedeno na prvoj vrsti institucija nego na drugoj, što znači da postoji potreba za ispravljanjem ove ravnoteže kako bi se dobila potpunija slika o tome kako lokalne institucije oblikuju gospodarske performanse.

3. Institucionalni mehanizmi ekonomskog razvoja: detaljno proučavanje mehanizama putem kojih formalne i neformalne institucije utječu na urbane i regionalne ekonomske performanse danas su potrebnije nego ikad. Krajnji cilj trebao bi biti - pomoću pažljivo osmišljene i dubinske komparativne analize - pronalaženje institucionalnih zakonitosti koje doprinose održivom uspjehu ili neuspjehu različitih vrsta teritorija, istovremeno otkrivajući institucionalne razlike koje utječu i određuju različitu ekonomsku uspješnost lokalnih samouprava i regija.

4. Uključivanje institucija u razvojnu politiku: potrebno je provesti veću posvećenost transformiranju postojećih i budućih analiza uloge institucija za gospodarski razvoj u održive preporuke i politike koje bi se mogle relativno lako koristiti u dizajniranju i

implementiranju politika teritorijalnog razvoja. Poseban fokus treba staviti na razvoj preciznih i izvodljivih smjernica koje će pomoći u poboljšanju ishoda određenih razvojnih politika.

Manjak informacija slabi lokalne demokratske procese upravljanja, smanjuju stopu razvoja institucija, uzrokuju socijalnu i ekonomsku štetu te otuđuju zainteresirane strane. Nedostatak pristupa informacijama također znači nedostatak odgovornosti, što olakšava okolnosti za zlouporabu javno povjerene vlasti u privatne svrhe. Manjak institucionalne transparentnosti usko se odnosi na aspekt odgovornosti prema građanima, a slabi mehanizmi odgovornosti su plodno tlo za korupciju u javnom sektoru. U osnovi, nedostatak transparentnosti u institucijama se odvija upravljanjem kroz nejasne procese i postupke te otežan pristup javnim informacijama (Sumanjeet, 2015).

Drugim riječima, nedostatak transparentnosti stvara javnim dužnosnicima mogućnost iskorištavanja svoje pozicije u privatne svrhe. To ne mora značiti samo financijsku dobit, već i nefinancijske beneficije (npr. nepotizam). Studije i ankete pokazuju da je najkorumpiraniji sektor u zemljama u razvoju upravo sektor javne uprave.

Upravo će se transparentnost, koja je jedan od ključnih faktora kvalitete institucija, obrađivati pobliže u sljedećem odjeljku rada.

2.3. Osnovna obilježja transparentnosti

Iz političkih i ekonomskih rasprava, te informacija koje se mogu čuti i vidjeti u našoj svakodnevnici, nije uvijek vrlo jasno što točno znači transparentnost, osim što je to povezano s otvorenošću, jasnoćom i dostupnošću informacija, komunikacijom itd. Ali pojam transparentnosti, odnosno bi možda bilo prikladnije govoriti o ideji transparentnosti naspram pojma, uključujući sva obećanja i pozitivne konotacije koje nosi; stekao je sve veću opću popularnost. Sama transparentnost ima mnoštvo definicija i obilježja pa ćemo obraditi neka u ovom dijelu rada.

Transparentnost vlasti prema Musa et al. (2015) postaje zasebna podskupina javne uprave na koju se sve više pridonosi pozornost, 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) 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 i relevantnosti koja služi svim građanima.

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 provoĎeni na nepristran i razumljiv način

Posljednjih godina bi se čak moglo reći kako je transparentnost postala krilatica osobama od javnog interesa kako bi njihove tvrtke izgledale inkluzivno i moderno, ali i političara, pogotovo onih lokalnih u nadi da će tako zainteresirati građane za svoj program.

Transparentnost podržava odgovornost i pruža građanima informacije o tome što njihova vlast radi. Slijedom toga, kada nacionalne i lokalne vlasti znaju da su njihovi građani informirani te upućeni u njihov rad, raste i njihov poticaj za formuliranjem kvalitetne politike koja će ih održati na vlasti jer u suprotnom slučaju, vlast preuzima netko drugi.

Obzirom na ranije spomenuto, radno razumijevanje transparentnosti trebalo bi obuhvaćati sljedeće atribute: pristup, relevantnost te kvalitetu i pouzdanost. Oni su opisani u nastavku prema Vishwanath i Kaufmann (1999):

- **Pristup -** Zakoni i propisi barem u principu osiguravaju da informacije budu na raspolaganju svima. No informacije također moraju biti lako dostupne. Djelomično tome pomažu institucije i mjesta koja olakšavaju njihov protok. Ovo uključuje medije kao što su novine, radio, TV, obavijesti o javnim informacijama, internet i sve rjeđe spominjana usmena predaja. Nedostatak obrazovanja šteti transparentnosti - ograničava sposobnost pojedinca da pristupi, tumači i koristi informacije. Snažna razmatranja o pravičnosti prate potrebu za pristupom. Informacije bi trebale biti dostupne svima pod jednakim uvjetima. Međutim, često je ljudi na poziciji moći imaju korist od odgode ili ograničenog pristupa korisnim informacijama, i u tom slučaju pristup postaje njihov instrument kojeg iskorištavaju za nepravedne radnje. Stoga postoji potreba za provođenjem pravodobnog, nepristranog širenja informacija.

- **Relevantnost -** Informacije moraju biti relevantne, u suprotnom to je samo skupina podataka koji ničemu nisu svrha. Osigurati relevantnost informacija je teško, prvo zato što su informacije subjektivne; deponenti trebaju informacije kako bi osigurali sigurnost depozita; investitori trebaju informacije o obvezama i rizicima; i javnost o trenutnim ekonomskim uvjetima, politikama itd. Drugo, izvori informacija koji eksponencijalno rastu , paradoksalno pridonose preopterećenosti informacijama te upravo takav tijek zbivanja prijeti smanjenoj relevantnosti.

- **Kvaliteta** - Informacije trebaju biti kvalitetne, cjelovite i predstavljene na jasan i jednostavan način. Moraju se osigurati standardi kvalitete, to se omogućava provjerom od strane vanjskih agencija ili revizora ili organizacija za postavljanje standarda. Kriteriji i metodologije korišteni za procjenu informacija, kao i promjene takvih metodologija, trebaju se u potpunosti objaviti.

  Takve mjere važan su način sprječavanja namjernog uskraćivanja informacija ili iskrivljavanja istine. Odvraćanje od neiskrenog izvještavanja obavlja sama prisutnost različitih institucija "čuvara", od profesionalnih računovođa ili agencija, kreditnih ureda, neovisnog tiska, povratnih informacija dionika, pa čak i akademskih istraživača.

- **Pouzdanost –** Bitno je da su informacije pravovremene i dosljedno objavljivane. Dosljednost u korištenju procesa za dobivanje informacija i u formatima distribuiranih informacija osigurava usporedivost i tako omogućuje procjenu promjena tijekom vremena. Nadalje, osiguravanje pouzdanosti često zahtijeva i korak dalje od samog integriteta: stroga procjena omjera signal-šum u podacima često je metodološki i empirijski izazov, čak i za institucije i pojedince s najvišim standardima etičnosti.

Transparentnost također izravnije utječe na angažman građana. Odgovornost je često ključ uspješnog uključivanja građana i privatnog sektora. Vlade koje svoje procjene i planove dijele s građanima i redovito traže povratne informacije su pouzdane u očima građana. Upravo zato transparentnost pomaže ne samo informiranju javnosti o razvojnim idejama i prijedlozima, već tako uvjeravaju građane da su javne ustanove zainteresirane saslušati njihova stajališta i odgovoriti na njihove prioritete, brige i prigovore na funkcioniranje institucija i njihove odluke. To zauzvrat povećava legitimitet procesa donošenja odluka i jača demokratska načela.

Stvaratelji politika na svim razinama i stvaratelji institucionalnih pravila, pa samim time i transparentnosti, bi po Sumanjeetu (2015) trebali uzeti u obzir neke od sljedećih važnih čimbenika:

1. identifikacija ciljne skupine korisnika, te trošak transparentnosti i njena pristupačnost
2. razumijevanje vrste i razmjera korupcije i stupanj transparentnosti, istodobno stvarajući osnovnu vrijednost prema kojoj se može mjeriti napredak u poboljšanju transparentnosti
3. politika za poboljšanje pristupa informacijama za kvalitetnije demokratsko donošenje odluka
4. promicanje etike, profesionalnosti i integriteta u njihovom djelovanju
5. uvođenje institucionalne reforme u svrhu usmjeravanja i pojednostavljenja upravnih postupaka i strukturnih inovacija radi promicanja sudjelovanja i odgovornosti.

U slučaju da je institucionalni okvir slab, može postojati mnogo veća potreba za jasnom kodifikacijom uloga i ciljeva. Također je važno procijeniti u kojoj mjeru kompromisa između objavljivanja informacija i koristi koje se očekuju od takvog objavljivanja, a ne pretjerivati s

transparentnošću. Također je važno uzeti u obzir da samo stavljanje podataka na raspolaganje i dostupnost neće smanjiti korupciju sve dok su uvjeti u kojima se to odvija te odgovornost kroz cirkulaciju medija slabi. Također nepovoljna okolina za pravu transparentnost su slabo obrazovanje građana, sveopća neinformiranost i nezainteresiranost za politiku provođenja pravila te nepošteni izbori, kako na regionalnoj tako i na lokalnoj razini. Dakle politika transparentnosti s uspješnim evidencijama, ali provedena slijepo, bez uzimanja lokalnih problema u obzir, može se pokazati neučinkovitom i dovesti do dodatnih troškova onim dionicima koji si ih najmanje mogu priuštiti. Posljedično, također postoje opasnosti u sustavnom favoriziranju transparentnosti nad privatnošću. Promišljena demokratska institucija trebala bi uspostaviti ravnotežu između obje vrijednosti, koje se ponekad natječu, ali često i jačaju (Sumanjeet, 2015).

Iz dosadašnjih saznanja dalo bi se zaključiti kako je upravo transparentnost jedna od ključnih komponenata koje doprinose dobrom gospodarskom upravljanju, odnosno odgovornost i povoljno okruženje za rast i razvoj bez korupcije, koje u osnovi ovise o intenzitetu transparentnosti u radu upravljajućih institucija.

Različite verzije transparentnosti mogu imati različite ciljeve, a za svaku od njih različit je odgovor na pitanje kako transparentnost doprinosi ostvarenju temeljnog cilja. Odgovor na ovo pitanje određuje koje obveze transparentnosti zapravo postoje u zakonu.

Stoga je transparentnost u ulozi instrumenta ključna za razumijevanje iste. Određuje odgovor na pitanja s kojima se susrećemo: tko bi trebao biti cilj obveze transparentnosti, o čemu javno tijelo treba biti transparentno, kada bi trebalo biti transparentno, je li obveza aktivna ili pasivna, trebaju li dostavljene informacije ispunjavati određene kriterije kvalitete i u kojoj se mjeri mogu opravdati iznimke?

Raspravljanje o razlozima transparentnosti odnosi se na određivanje objektivne funkcije koju obavlja. Osim opće intuicije da je transparentnost „dobra“, mora postojati i razumno objašnjenje što transparentnost treba postići – odnosno za što je korisna i koji njen cilj. Transparentnost odnosno njene funkcije i ultimativne ciljeve možemo prema Forssbæck i Oxelheim (2014) podijeliti na dvije generalne kategorije:

- Prva je funkcionalna ili instrumentalna. Ova kategorija ciljeva ima mnogo oblika, od kojih je glavni povećanje učinkovitosti u smislu ukupne dobrobiti. Takva poboljšanja učinkovitosti mogu se postići na mnoštvo različitih načina - povećanjem konkurencije, smanjenjem neizvjesnosti i transakcijskih troškova (uključujući troškove pretraživanja i informacija), ublažavanjem neuspjeha u koordinaciji i čineći tržišta cjelovitijim. Ostali ciljevi u kategoriji instrumenata mogu biti poboljšanje učinkovitosti ili jednostavno postizanje neke koristi koja je često kvantitativno mjerljiva. Cilj može biti konkretan i specifičan (npr. u korporativnim financijama cilj je obično maksimizirati vrijednost tvrtke) ili širi i neodređeniji (na primjer, u Lisabonskoj strategiji izdanoj od strane EU-a, transparentnost je namijenjena stvaranju određene vrste pritiska za reformu zakona u određenim državama s krajnjim ciljem da europska gospodarstva postanu konkurentnija). Zaključno za ovu kategoriju, transparentnost sama po sebi nema vrijednost - ona je jednostavno sredstvo (instrument) za postizanje cilja.

- Druga, ponešto šira kategorija, usmjerena je na moralne i etičke vrijednost. Ona se tiče moralnih ideala poput demokratske odgovornosti ili legitimiteta, ali i poštivanja društvenih ugovora ili normi u društvu. Često je primjenjiviji na transparentnost javne politike naspram korporativne transparentnosti; posebno na područja politike koja zabrinjavaju širu javnost i opću dobrobit građana.

Ovdje smo mnogo bliži kategoriziranju transparentnosti kao posebnog, svog entiteta; u pogledu vidljivosti odnosno prozirnosti informacija i slično. Međutim, instrumentalno / učinkovito obrazloženje je daleko najvažnije u ekonomskim istraživanjima, posebno kada se transparentnost promatra kao mikroekonomsko pitanje distribucije informacija koje utječe na raspodjelu resursa.

2.4. Obilježja transparentnosti na regionalnoj i lokalnoj razini

Znanstvenici u posljednje vrijeme sve više stavljaju naglasak na institucije; smatraju kako su za gospodarski razvoj veoma važne, možda i važnije od dugogodišnjih tradicionalnih faktora zaduženih za rast i razvoj gospodarstva, poput fizičkih i ljudskih resursa, trgovine ili transfera tehnologije. Institucionalni kapacitet, odnosno njihovo funkcioniranje na visokoj razini, određuje sposobnost (ili nemogućnost) određenog područja da se prilagodi promjenama te da se pronađe zajedničko rješenje problema s kojima se suočavaju (Rodríguez-Pose, 2013). Kao što je ranije spomenuto kroz rad, jedan od faktora koji pridonosi kvaliteti institucija je visoka razina transparentnosti.

Transparentnost i otvorenost neophodni su elementi dobro funkcionirajuće institucije koje se nadovezuju na ideju informiranih građana, otvorenih i pravednih izbora i odgovorne vlasti. Iako se sustavi uprave mogu razlikovati, teško je zamisliti demokraciju u kojoj nema pojmova otvorenosti i transparentnosti (Lundgren, 2017).

Različiti su konteksti u kojima su otvorenost i transparentnost istraženi, npr. kod korporativne i društvene odgovornosti u poslovnom sektoru, dostupnosti sudskih postupaka ili pravnoj zaštiti za zviždače u zakonodavnom sektoru te o upravljanju i otvorenosti djelovanja javnih uprava i njihovog proračuna na regionalnoj i lokalnoj razini. U istraživanjima su otvorenost i transparentnost na razini javne uprave regija i lokalnih samouprava često stavljane u odnos s pojmom dobrog upravljanja (Christensen i Cheney, 2015).

Spomenuto je u prošlom odjeljku kako je jedna od stavki koja bi trebala biti transparentna sam proračun regije ili lokalne samouprave. Kroz lako dostupne podatke o prihodima nekog područja i stavki koje se tiču rashoda, građani mogu odlučiti jesu li zadovoljni sa svojom javnom upravom i načinom kako raspolažu s tim novcem. Takav slijed događaja rezultira hipotetskom situacijom kao što slijedi; građani na izborima mogu sankcionirati svoju vlast ili ih nagraditi, odnosno glasati za neku drugu političku alternativu s drugačijim planom za proračun ili glasati za iste jer im se sviđa do sada učinjeno s nadom da će nastaviti ostvarivati ciljeve kao do tog momenta. To je samo jedan hipotetski primjer pozitivnog utjecaja transparentnosti proračuna. Ovakav slučaj se može odnositi i na regije i na jedinice lokalne samouprave, ali obzirom da se ovaj rad bazira na

jedinicama lokalne samouprave, benefite transparentnost proračuna ćemo detaljnije proučiti na toj razini.

Rad autora Ott, Mačkić i Bronić (2019) doprinosi rastućem broju literature o transparentnosti, pogotovo one koja se tiče lokalnog proračuna. Utvrđivanjem važnosti političkih čimbenika kao jedne od odrednica OLBT-a (eng. Online Level Budget Transparency) u Republici Hrvatskoj; bivšoj socijalističkoj, fiskalno centraliziranoj državi članici EU-a i otkriva znatnu tvrdoglavost građana koji dosljedno glasuju za netransparentne političare. Glavno je otkriće da su politički čimbenici (politička ideologija i politička konkurencija) važni u određivanju OLBT-a, što rezultira neoptimalnom ravnotežom lokalnih samouprava s niskim razinama OLBT-a. Lokalni nositelj zaključuje da OLBT nije visoki prioritet i da ga njegova / njena izborna jedinica neće usprotiviti. ovakvi iz razloga toga što građani glasačkim obrascima odbijaju promijeniti dosadašnjeg nositelja vlasti koji je stvorio netransparentnost.

Mourao, Bronić i Stanić (2020) u svom istraživanju provedenom na hrvatskim gradovima i općinama promatraju koje bi socio-ekonomske dimenzije mogle biti statistički povezane s različitim rezultatima OLBT-a, ali i promatrati učinak koji proizlazi iz razine proračunske transparentnosti koju imaju susjedne jedinice lokalne samouprave. Različita su istraživanja potvrdila da susjedi utječu na mnoge naše odluke, čak i na implicitnoj razini. Rezultati su jasni; vrijednosti OLBT-a za hrvatske jedinice lokalne samouprave statistički su i značajno povezane s vrijednostima uočenim u susjednim jedinicama lokalne samouprave.

Mourao,Bronić i Stanić (2020) naglašava i kako značaj vremenske autokorelacije ukazuje da je važno da se jedinice lokalne samouprave ranije uključe u praksu transparentnosti obzirom da je to način da što prije dobiju najviše ocjene. Njegovi rezultati također ukazuju na postojanje pozitivnih učinaka pri pružanju dodatnih poticaja za manje razvijene hrvatske gradove da postignu što više ocjene OLBT-a.

Rezultati, koje je istraživanjem u svojoj doktorskoj disertaciji dobio Stanić (2020), pokazuju da veći fiskalni kapacitet i općinski dohodak po stanovniku pozitivno doprinose većoj proračunskoj transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Veći fiskalni kapacitet podrazumijeva veće oporezivanje, zbog čega bi građane trebalo više zanimati kako se troši njihov novac. Uz to, teorija legitimiteta kaže da bi veći porezni prihodi trebali poticati općine da opravdaju svoju potrošnju pružanjem pravovremenih proračunskih informacija, smanjujući na taj

način asimetriju informacija. Drugim riječima, stanovnici s višim prihodima više su stimulirani da se aktivno uključe u društveno-politička zbivanja lokalne samouprave, čime vrše značajan pritisak na lokalne vlasti da smanje asimetriju informacija i pravovremeno objave podatke o rashodima.

Uz financijske, tvrdi Stanić (2020), značajnu ulogu u povećanju proračunske transparentnosti imaju i politički čimbenici. Naime, empirijska otkrića potvrdila su da veća politička konkurencija na lokalnim izborima, veća zastupljenost žena u lokalnom vijeću i viša razina obrazovanja gradonačelnika, odnosno načelnika doprinose višoj razini proračunske transparentnosti. Konačno, dvije su odrednice koje se mogu pripisati državnoj razini upravljanja. Naime, zakonska regulacija objavljivanja proračunskih podataka ima pozitivan učinak na poboljšanje ukupne proračunske transparentnosti, koja je u rukama središnje vlade. Također, pozitivno prostorno prelijevanje pokazuje da se niti jedna općina ne može smatrati izoliranom, jer prostorna analiza dokazuje značajan utjecaj susjednih općina.

Istraživanja o odrednicama transparentnosti proračuna je sve više pa uz prethodno navedene imamo i sljedeće primjere: Caba Pérez et al. (2005.), Gandía i Archidona (2008), Gesuele i Metallo (2017) , Lowatcharin i Menifield (2015) te Tavares i da Cruz (2014). Rezultati na lokalnoj razini pokazuju heterogenost i ovisnost odrednica o istraživačkom kontekstu, npr. je li u pitanju dobrovoljna ili prisilna (zakonski određeno) transparentnost, datum objave, jedinica mjere itd. Da bi se pomoglo stručnjacima, potrebno je više istraživanja odrednica transparentnosti lokalnog proračuna (Pina, Torres, Royo, 2010), posebno u različitim istraživačkim kontekstima.

3. TEORIJSKE ODREDNICE USTROJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

U ovom poglavlju se bavimo teorijskim odrednicama ustroja jedinica lokalne samouprave. Sagledavamo njen institucionalni okvir, socio-ekonomska obilježja, te obveze i dužnosti kroz zakone kojima je određeno djelovanje samih jedinica lokalne samouprave. Ono što će se također spomenuti u narednom dijelu je način financiranja lokalnih samouprava, njenih prihoda i rashoda te obvezi o dostupnosti tj. transparentnosti tih informacija široj javnosti.

3.1. Institucionalni okvir lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

Prema ministarstvu uprave Republike Hrvatske (2021) uspostava sadašnjeg sustava jedinica lokalne samouprave započela je 1992. godine postavljanjem temeljnog zakonodavnog okvira te je sustav uspostavljen 1993. godine, stupanjem na snagu zakona kojima se uređuje teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav, način financiranja lokalne samouprave, a oživotvoren provedbom prvih lokalnih izbora. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, kojih u Republici Hrvatskoj ima 555, odnosno 127 gradova i 428 općina.

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", Republika 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) , odnosno članku 135 definira se da:

> Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. (..) Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima. Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

3.2. Socio-ekonomska obilježja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

Socio-ekonomska obilježja se mogu definirati kao determinante društva koje čine integrirani sustav odnosa socijalnih i ekonomski determinanti koje određuju društveni obrazac ponašanja i bivanja. Socio-ekonomska struktura pokazuje karakter društva i određuje kojoj društveno/ekonomskoj formaciji neko društvo pripada, te kako se određena društvena skupina ponaša, uključujući i njihove odluke kao potrošača i proizvođača unutar društva. Struktura biva određena preko socio-ekonomskih pokazatelja među kojima se mogu nalaziti: prosječan dohodak po stanovniku, starost stanovnika, stupanj obrazovanja stanovništva, udio nezaposlenih u aktivnom radnom stanovništvu, udio kriminala u društvu, dostupnost zdravstvenih usluga, razina siromaštva, razina korupcije, itd. Pokazatelji relevantni za Republiku Hrvatsku će se detaljno objasniti u daljnjim dijelovima teksta.

Kao što je ranije spomenuto, preko socio-ekonomskih obilježja , odnosno formiranja modela koji uključuju njih kao varijable, možemo donijeti zaključke o karakteru društva. Rad autora Rodriguez-Pose i Maslauskaite (2011) bavi se istraživanjem razloga niske razine zadovoljstva kvalitetom života u državama EU10 (Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Poljska, Rumunjska, Slovačka i Slovenija) te dolaze do rezultata kako ljudi u dotičnim državama imaju tendenciju biti sretniji kad su zdravi, zarađuju više, bolje su obrazovani, oženjeni i zaposleni. Zadovoljstvo životom niže je među muškarcima, stanovnicima velikih gradova i ljudima u četrdesetima. No ono što temeljni razlog konstantno niskoj razini zadovoljstva kvalitetom života je korupcija. Autori tvrde kako je uporno visoka razina korupcija većine zemalja na tom području dovela do značajnog pada zadovoljstva životom. Činjenica kako je razina korupcije ostala približno ista tijekom razdoblja brzog gospodarskog rasta samo je pogoršala situaciju. Njihova analiza pokazuje da bi niže razine korupcije ne samo dodatno povećale rast BDP -a, već bi i značajno poboljšale razinu sreće među stanovništvom.

U Republici Hrvatskoj se socio-ekonomska obilježja koriste kako bi se prikazala razina razvijenosti regija i jedinica lokalne samouprave. Točnije, tu se radi o indeksu razvijenosti. To je kompozitni pokazatelj koji se računa kao prilagođeni prosjek standardiziranih vrijednosti socio-ekonomskih pokazatelja radi mjerenja stupnja razvijenosti regija i jedinica lokalne samouprave u određenom razdoblju.

U skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2021) provodi postupak ocjenjivanja i razvrstavanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLP(R)S) u Republici Hrvatskoj prema indeksu razvijenosti.

Primarna svrha indeksa razvijenosti je mogućnost mjerenja stupnja razvijenosti JLP(R)S-a u Republici Hrvatskoj. Kategoriziranje svih teritorijalnih jedinica prema razvijenosti temelji se na suvremenom shvaćanju regionalne politike koja, premda koncentrirana na najmanje razvijena područja, potiče razvoj cjelokupnog državnog teritorija. Kategorizacija svih teritorijalnih jedinica omogućuje kvalitetnije uređenje ključnog pitanja razine regionalnih razvojnih poticaja. Izravnim povezivanjem razine regionalnih razvojnih poticaja s razinom razvijenosti, dobiva se kvalitetni okvir poticanja razvoja svih lokalnih i županijskih jedinica u skladu sa stupnjem razvijenosti pojedine jedinice. Također, ovaj pristup omogućuje uključivanje i isključivanje jedinica iz sustava potpomognutih područja sukladno promjenama stupnja razvijenosti. Prema novom modelu, JLP(R)S-i se razvrstavaju u skupine razvijenosti pomoću distribucije ranga, pri čemu se uvijek polazi od prosječnog praga razvijenosti (indeks 100). Skupine razvijenosti predstavljaju jednake dijelove (polovine, odnosno četvrtine) u razdiobi po veličini uređenih nizova iznadprosječnih i ispodprosječnih vrijednosti indeksa razvijenosti za jedinice područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave. (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2021)

U skladu s Uredbom o indeksu razvijenosti (2017) za izračun indeksa razvijenosti koriste se sljedeći pokazatelji:

1. stopa nezaposlenosti
2. dohodak po stanovniku
3. proračunski prihodi jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku
4. opće kretanje stanovništva
5. stopa obrazovanosti
6. indeks starenja

Sukladno Uredbi o indeksu razvijenosti (2017), prema članku 9. upravo spomenuti pokazatelji izračunavaju se na temelju podataka u razdoblju od tri godine koje prethode postupku ocjenjivanja, odnosno podataka prema rezultatima zadnjeg popisa stanovništva ukoliko godišnje serije podataka nisu dostupne.

Prema člancima 3.-8. iz Uredbe o indeksu razvijenosti (2017), upravo spomenute pokazatelje računamo prema sljedećim pravilima:

Stopa nezaposlenosti izračunava se kao omjer broja nezaposlenih i zbroja svih zaposlenih te nezaposlenih osoba na području pojedine jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Za izračun se koriste podaci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje o broju registriranih nezaposlenih osoba, te podaci Porezne uprave o broju zaposlenih osoba na razini jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave tijekom jedne kalendarske godine.

Dohodak po stanovniku izračunava se kao omjer ukupnog iznosa dohotka kojega su tijekom jednoga poreznog razdoblja (kalendarska godina) ostvarili porezni obveznici, fizičke osobe s prebivalištem ili uobičajenim boravištem na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave za koju se vrši izračun, i broja stanovnika koji žive na području te jedinice.

Dohodak se utvrđuje prema zakonu kojim se uređuje porez na dohodak, a uključuje dohodak ostvaren od nesamostalnog rada i dohodak ostvaren od samostalne djelatnosti. U ukupan iznos dohotka uračunava se i dobit koju su ostvarile fizičke osobe od obavljanja samostalne djelatnosti tijekom jednoga poreznog razdoblja (kalendarska godina) na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave za koju se vrši izračun. Dohotkom od samostalne djelatnosti smatra se dohodak umanjen za propisana umanjenja i preneseni gubitak, sukladno zakonu kojim se uređuje porez na dohodak. Dobit se podrazumijeva kao dobit nakon propisanih umanjenja i uvećanja dobiti, sukladno zakonu kojim se uređuje porez na dobit. Za izračun se koriste podaci Porezne uprave o isplaćenim dohocima i podaci Državnog zavoda za statistiku o broju stanovnika na razini jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Proračunski prihodi jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku izračunavaju se kao omjer ostvarenih prihoda jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, umanjenih za prihode:

– od domaćih i stranih pomoći i donacija te sredstva fiskalnog izravnanja

– iz posebnih ugovora: sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu

– ostvarene na osnovi dodatnih udjela u porezu na dohodak i pomoći za izravnanja za financiranje decentraliziranih funkcija

– od prodaje nefinancijske imovine i

– od prireza porezu na dohodak,

– i broja stanovnika na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Za izračun pokazatelja proračunskih prihoda koriste se podaci Ministarstva financija o prihodima proračuna jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i Državnog zavoda za statistiku o broju stanovnika na razini jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Opće kretanje stanovništva ove Uredbe izračunava se kao omjer usporedivog broja stanovnika jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave u posljednjem dostupnom desetogodišnjem razdoblju. Za izračun ovog pokazatelja koriste se podaci Državnog zavoda za statistiku o broju stanovnika jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Stopa obrazovanosti izračunava se kao udjel stanovništva sa završenim visokim obrazovanjem u ukupnom stanovništvu, u dobi između 20 i 65 godina, na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Za izračun pokazatelja obrazovanosti koriste se podaci Državnog zavoda za statistiku o obrazovnoj strukturi stanovništva Republike Hrvatske i broju stanovnika u dobi između 20 i 65 godina na razini jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Indeks starenja izračunava se kao postotni udio stanovnika u dobi 60 i više godina u odnosu na broj stanovnika u dobi od 0 do 19 godina. Za izračun pokazatelja indeksa starenja koriste se podaci Državnog zavoda za statistiku o dobnim kontingentima stanovništva na razini jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Članak 11., Uredbe o indeksu razvijenosti (2017) nam pokazuje točan način izračuna samih pokazatelja, te dotični možemo računati preko formule koja je zadana kao:

Za pokazatelje dohodak po stanovniku, proračunski prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave po stanovniku, opće kretanje stanovništva i stopa obrazovanosti čije su visoke vrijednosti pozitivne u kontekstu razvijenosti, postupak standardizacije pokazatelja provodi se na temelju sljedeće formule:

$$Z_{ij_{=100+}} \frac{x_{ij} - M_{xj}}{S_{xj}} * 10$$

Za pokazatelje stopa nezaposlenosti i indeks starenja čije su visoke vrijednosti negativne u kontekstu razvijenosti, postupak standardizacije pokazatelja provodi na temelju sljedeće formule:

$$Z_{ij_{=100-}} \frac{x_{ij} - M_{xj}}{S_{xj}} * 10$$

U formulama vrijedi da je:

Z_{ij} - standardizirana vrijednost (z-score) pokazatelja x za danu jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave

x_{ij} - vrijednost pokazatelja x za danu jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave

M_{xj} - aritmetička sredina pokazatelja x za sve jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave

S_{xj} - standardna devijacija skupa vrijednosti pokazatelja x.

4. EMPIRIJSKA ANALIZA UTJECAJA VELIČINE JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE NA TRANSPARENTNOST PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA NA OTOCIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U ovom dijelu rada će se formirati empirijski modeli koji će analizirati utjecaj veličine jedinice lokalne samouprave na transparentnost proračuna lokalnih jedinica na otocima u Republici Hrvatskoj. Točnije, prezentirani su modeli čiji je cilj prihvatiti ili odbaciti hipoteze postavljene ranije u radu, a one glase:

GH.... Veličina jedinica lokalne samouprave pozitivno utječe na transparentnost lokalnog proračuna.

PH1.... Veličina jedinica lokalne samouprave pozitivno utječe na upravljačke kapacitete.

PH2.... Veličina jedinica lokalne samouprave pozitivno utječe na angažiranost civilnog društva.

Prvo će se definirati uzorak i vremensko razdoblje u kojem je promatran. Nakon toga će kratko biti prikazane i objašnjene varijable koje su korištene u analizi. U ovom dijelu rada će biti predstavljen model i zaključno podaci koji su dobiveni statističkom analizom.

4.1. Metodološki aspekti empirijskog istraživanja

U nastavku je definiran uzorak, objašnjene varijable i njihovi potencijalni međuodnosi te obrazložen odabir korištenog modela i procjenitelja. Empirijska analiza je provedena u statističkom programu STATA na razini jedinica lokalne samouprave na otocima u Republici Hrvatskoj.

4.1.1. Definiranje uzorka

Za analizu odabran je uzorak 50 jedinica lokalne samouprave koje se nalaze na hrvatskim otocima. Uzorak je promatran u vremenskom razdoblju od 2008. – 2021., no zbog podatkovne manjkavosti, empirijska analiza je izvršena samo za 2017. godinu. Jedinice lokalne samouprave (JLS) su autonomni sustavi upravljanja zajednicama na manjim dijelovima državnog teritorija; dijele se na gradove i općine. Općina je jedinica lokalne samouprave koju čini više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu; grad je jedinica lokalne samouprave s više od 10.000 stanovnika, ali gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava spomenuti uvjet nego postoje povijesni, gospodarski ili geoprometni razlozi za to (kao što je slučaj većine gradova na otocima).

Za kreiranje baze podataka korištene su dostupne internetske stranice (Državni zavod za statistiku, Institut za javne financije, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije).

Pri Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije provodi se postupak ocjenjivanja i razvrstavanja svih jedinica lokalne samouprave prema indeksu razvijenosti te smo preko tih baza podataka preuzeli podatke za razvojnu skupinu jedinica lokalne samouprave, prosječni dohodak po stanovniku, prosječni izvorni prihod po stanovniku, prosječnu stopu nezaposlenosti, indeks starenja te stupanj obrazovanja stanovništva. Na stranicama Državnog zavoda za statistiku, pod procjenom stanovništva za gradove i općine su preuzeti podaci o broju stanovnika svake jedinice lokalne samouprave. Naposljetku, sa službene stranice Instituta za javne financije preuzeti su podaci o transparentnosti lokalnih proračuna.

U nastavku će biti objašnjene sve varijable korištene u empirijskoj analizi. U glavnoj hipotezi zavisnu varijablu predstavlja godišnja razina proračunske transparentnosti jedinica lokalne samouprave. Razina proračunske transparentnosti je izražena u vrijednostima od 0 do 5, s tim da je 0 najniža moguća vrijednost, a 5 najviša moguća vrijednost. Ova varijabla utvrđuje količinu ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na mrežnim stranicama lokalnih jedinica što je ultimativno svrha transparentnosti lokalnog proračuna. U PH1, zavisna varijabla je razvojna skupina kojoj jedinice lokalne samouprave pripadaju. Prema indeksu razvijenosti svaka se jedinica lokalne samouprave svrstava u jednu od osam razvojnih skupina; u I. skupini se nalaze jedinice lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u zadnjoj četvrtini ispodprosječno

rangiranih jedinica lokalne samouprave, dok se u VIII. Skupini nalaze jedinice lokalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u prvoj četvrtini iznadprosječno rangiranih jedinica lokalne samouprave.

Nezavisne varijable su broj stanovnika, prosječni dohodak po stanovniku, prosječni izvorni prihodi po stanovniku, prosječna stopa nezaposlenosti, indeks starenja, stupanj obrazovanja. Broj stanovnika je varijabla koja se sastoji od broja rezidenata s prebivalištem na nekom području u jednoj godini. Obzirom da se točan broj stanovnika dobiva popisom stanovništva koji se odvija svako deset godina (posljednji je objavljen 2011. godine, trenutno se popisuje za aktualnu, 2021. godinu), ovdje su uzete procjene broja stanovnika koje izračunava DZS.

Prosječni dohodak po stanovniku omjer je ukupnog iznosa dohotka kojeg su tijekom jednog poreznog razdoblja (kalendarska godina) ostvarili porezni obveznici, fizičke osobe s prebivalištem ili uobičajenim boravištem na području jedinice lokalne samouprave za koju se vrši izračun, i broja stanovnika koji žive na području te jedinice.

Izvorni prihodi su prihodi lokalne samouprave koji nastaju od poreza na dobitke od igara na sreću i ostalih poreza od igara na sreću, pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države, prihoda od imovine te prihoda od administrativnih pristojbi lokalne samouprave. Ovdje su korišteni prosječni izvorni prihodi po stanovniku, odnosno izvorni prihodi stečeni u jednoj godini podijeljeni na broj stanovnika određene JLS.

Prosječna stopa nezaposlenosti je omjer broja nezaposlenih i zbroja svih zaposlenih te nezaposlenih osoba na području pojedine JLS. Uzima se godišnji prosjek što je zasigurno problem pri stvaranju realne slike za kojeg trenutno nema alternative. Ograničenost ove varijable se može promatrati kroz to da ne uključuje sezonski utjecaj na zapošljavanje čime se stvara pomalo nerealna slika zaposlenosti (što je slučaj naročito priobalju).

Indeks starenja je varijabla koja je pokazatelj biodinamičke i potencijalne vitalnosti stanovništva nekog područja, čime se dobiva realnija slika razvojnih kretanja na području svih teritorijalnih jedinica u Republici Hrvatskoj.

Stupanj obrazovanja stanovništva važan je pokazatelj raspoloživosti ljudskih resursa odnosno ljudskog kapitala koji teoretičari razvoja smatraju sve značajnijim čimbenikom razvoja. Istraživanja za RH da su se ljudski kapital i ukupna proizvodnost faktora proizvodnje pokazali ključnim čimbenicima za objašnjavanje prirode ekonomskog rasta nakon devedesetih godina prošlog stoljeća.

Radi lakšeg snalaženja u sljedećem odjeljku rada, ispod se nalazi tablica s imenima varijabla i pripadajućim oznakama koje su korištene u regresijskoj analizi.

Tablica 1: Oznake varijabli

Oznake varijabli u analizi	Varijabla
Y1	Razvojna skupina JLS
Y2	Transparentnost
X1	Broj stanovnika
X2	Prosječni dohodak po stanovniku
X3	Prosječni izvorni prihodi po stanovniku
X4	Prosječna stopa nezaposlenosti
X5	Indeks starenja (2011)
X6	Stupanj obrazovanja (VSS, 20-65) (2011)

Izvor: izrada autorice

4.2. Analiza podataka i rezultati empirijskog istraživanja

Empirijsko istraživanje je napravljeno regresijskom analizom čija je zadaća pronaći vezu između jedne zavisne i jedne ili više nezavisnih varijabli. Empirijska analiza nije bila moguća kod PH2 iz razloga manjkavosti podatkovne osnove na lokalnoj razini. Stoga će se toj pomoćnoj hipotezi pristupiti deskriptivnom analizom.

Glavnom hipotezom nastojimo dokazati tvrdnju da veličina jedinica lokalne samouprave pozitivno utječe na transparentnost lokalnog proračuna.

Tablica 2: Rezultati regresijske analize za glavnu hipotezu

```
2 . regress Y2 X1 X2 X3 X4 X5 X6

      Source |       SS       df       MS              Number of obs =      50
-------------+------------------------------           F(  6,    43) =    3.68
       Model |  41.3545258     6  6.89242096            Prob > F      =  0.0049
    Residual |  80.6454742    43  1.87547615            R-squared     =  0.3390
-------------+------------------------------           Adj R-squared =  0.2467
       Total |       122     49  2.48979592            Root MSE      =  1.3695

------------------------------------------------------------------------------
          Y2 |      Coef.   Std. Err.      t    P>|t|     [95% Conf. Interval]
-------------+----------------------------------------------------------------
          X1 |   .0001248   .0001186     1.05   0.298    -.0001143     .000364
          X2 |  -9.36e-06   .0000488    -0.19   0.849    -.0001077     .000089
          X3 |   .0000258   .0000774     0.33   0.741    -.0001303    .0001819
          X4 |  -9.498756   5.765608    -1.65   0.107    -21.12621      2.1287
          X5 |  -.0085487   .0026786    -3.19   0.003    -.0139506   -.0031468
          X6 |   4.583815   4.177756     1.10   0.279    -3.841432    13.00906
       _cons |   4.302531   1.825491     2.36   0.023     .6210783    7.983984
------------------------------------------------------------------------------
```

Izvor: izrada autorice

Na tablici 2. vidimo rezultate dobivene regresijskom analizom za prvi model. Rezultati procijenjenog modela pokazuju da broj stanovnika kao varijabla nije statistički značajna jer je njena p-vrijednost 0,298. To možemo objasniti s teorijskom potporom autora Esteller i Polo-Otera (2011) koji su otkrili da sklonost transparentnosti opada s veličinom općine i javnim dugom. Njegov uzorak se sastoji od godišnjih izvješća revizorskog ureda Katalonije za razdoblje 1997.-2004 proveden na 680 općina u Kataloniji (Španjolska).

Prosječan dohodak po stanovniku, odnosno utjecaj te varijable na transparentnost nije statistički značajan. Varijabla koja u ovom modelu predstavlja prosječne izvorne prihode po stanovniku također nije statistički značajna (p-vrijednost iznosi 0,741). S p- vrijednosti koja iznosi 0,107 prosječna stopa nezaposlenosti kao varijabla nije statistički značajna. Stupanj obrazovanja je pretposljednja varijabla u ovom međuodnosu, no ni ta varijabla nije statistički značajna obzirom da je p-vrijednost 0,279. Razlog ovakvih rezultata može biti ograničenost podataka s kojom se susrećemo u ovoj analizi, obzirom da se radi o podacima na lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj. Skupljanje ovakvih podataka je zahtjevno, kako vremenski, tako i financijski. Zadnjih godina se tek polako popravlja situacija te se stremi većoj dostupnosti podataka na ovoj razini u našoj državi.

Indeks starenja je jedina varijabla u ovom modelu koja je statistički značajna na razini od 10% jer je njegova p-vrijednost 0,003. Stoga povlačimo zaključak kako indeks starosti negativno utječe na transparentnost, odnosno što je stanovništvo jedinice lokalne samouprave na otocima starije, to je razina transparentnosti slabija. Zaključno s rezultatima, glavnu hipotezu nije moguće prihvatiti.

U pomoćnoj hipotezi 1 (PH1) u međuodnos stavljamo veličinu jedinica lokalne samouprave i upravljačke kapacitete, točnije nastoji se dokazati da veličina jedinica lokalne samouprave pozitivno utječe na upravljačke kapacitete. U tablici 3 su prikazani dobiveni rezultati regresijske analize koji su u nastavku objašnjeni.

Za potvrdu prve pomoćne hipoteze korišten je model u kojem je zavisna varijabla razvojna skupina JLS. U ovom modelu varijabla broj stanovnika, odnosno njen utjecaj na upravljačke kapacitete, nije statistički značajna (p-vrijednost iznosi 0,839). Kao što je ranije sugerirano, ovdje se isto susrećemo s manjkavosti podataka te je analiza provedena samo na jednoj, 2017. godini, tako da je to moguć razlog ovakvim podacima. Doduše, neka provedena empirijska istraživanja u drugim državama sugeriraju ovakav rezultat. Kao što je ranije u radu spomenuto, autor Zeedan (2017) donosi zaključke o odnosu između veličine i lokalne demokracije korištenjem studije slučaja u Izraelu te na temelju empirijske analize dolazi do rezultata koji ukazuju na to da postoji negativan odnos između broja stanovnika i lokalne demokracije. U pogledu odaziva i zastupljenosti birača, te broja čelnika između kojih se može izabrati, lokalna demokracija opada kada se broj stanovništva povećava

Tablica 3: Rezultati regresijske analize za prvu pomoćnu hipotezu

```
1 . regress Y1 X1 X2 X3 X4 X5 X6
```

Source	SS	df	MS		
Model	60.1759749	6	10.0293291	Number of obs =	50
Residual	15.9040251	43	.369861049	F(6, 43) =	27.12
				Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.7910
				Adj R-squared =	0.7618
Total	76.08	49	1.55265306	Root MSE =	.60816

Y1	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf.	Interval]
X1	.0000108	.0000527	0.20	0.839	-.0000954	.000117
X2	.00006	.0000217	2.77	0.008	.0000163	.0001037
X3	.0002203	.0000344	6.41	0.000	.000151	.0002897
X4	-4.72023	2.560405	-1.84	0.072	-9.883778	.4433182
X5	-.0081897	.0011895	-6.88	0.000	-.0105886	-.0057908
X6	2.043625	1.855268	1.10	0.277	-1.697879	5.785128
_cons	5.467547	.8106683	6.74	0.000	3.832679	7.102416

Izvor: izrada autorice

Varijabla prosječan dohodak po stanovniku je statistički značajna pri razini signifikantnosti od 10% (p=0,008) te je pozitivnog predznaka. Dakle, možemo zaključiti da veći prosječan dohodak po stanovniku pozitivno utječe na upravljačke kapacitete, što je u skladu s teorijskim polazištima iz ovog rada. Varijabla prosječni izvorni prihodi po stanovniku je statistički značajna pri razini signifikantnosti od 10% jer njena p vrijednosti iznosi 0,000. Koeficijent ove varijable je pozitivnog predznaka, što znači da veća razina izvornih prihoda po stanovniku pozitivno utječe na upravljačke kapacitete. Varijabla prosječna stopa nezaposlenosti ima negativan predznak i statistički je značajna jer njena p-vrijednost iznosi 0,072. To znači da nezaposlenost ima negativan utjecaj na upravljački kapaciteti jedinica lokalne samouprave na otocima. Indeks starosti je također statistički značajna varijabla (p=0,000) i ona negativno utječe na upravljačke kapacitete. Naposljetku, stupanj obrazovanja je varijabla čiji utjecaj nije statistički značajan u ovoj analizi. Obzirom na prethodno navedene rezultate ovog istraživanja, ne prihvaćamo prvu pomoćnu hipotezu.

Pomoćnu hipotezu dva, kao što je ranije spomenuto, zbog manjkavosti podatkovne osnove na lokalnoj razini nije bilo moguće empirijski analizirat stoga se ovoj hipotezi, odnosno njenoj analizi, pristupa deskriptivno. Kao proxy varijablu za angažiranost civilnog društva se uzima u obzir stupanj obrazovanja. Angažman civilnog društva se kroz brojne radove smatra kao dio društvenog kapitala te se iz tog razloga često u znanstvenim radovima, kao proxy varijabla, koristi razina ljudskog kapitala.

Brojne nevladine organizacije i zaklade, prepoznajući važnost društvenog kapitala i civilnog društva, nastojale su poticati potonje u brojnim zemljama u razvoju 1990-ih. Iako je prerano za konačne studije o ovoj temi, anegdotski dokazi ukazuju na to da je strancima vrlo teško poticati civilno društvo u zemljama u kojima ono nema lokalne korijene. Zaklade i vladine agencije za pomoć koje nastoje promicati dobrovoljne udruge često su uspjele stvoriti sloj lokalne elite koja je vješta u pisanju prijedloga potpora; organizacije koje su tako nastale imaju tendenciju da imaju malu trajnost nakon što se vanjski izvor sredstava osuši (Fukuyama, 2000).

Naravno, moguće je imati i previše dobre stvari; građanski angažman jedne osobe je iskorištavanje prilike za drugu osobu. Glavnina onog što čini civilno društvo može se opisati kao interesne skupine koje pokušavaju preusmjeriti javne resurse na ciljeve koje oni smatraju da su vrijedni pažnje. Ne postoji jamstvo da nevladine organizacije (non-governmental organizations - NGO) realno predstavljaju stvarne javne interese. Sasvim je moguće da preaktivan nevladin sektor može predstavljati pretjeranu politizaciju javnog života, koja može iskriviti javnu politiku ili dovesti do zastoja. Fukuyama (2000) tvrdi da unatoč mogućnosti da društvo može imati previše društvenog kapitala, nesumnjivo je gore imati ga premalo. Osim što je izvor spontano organiziranih grupa i udruga, društveni kapital je od vitalnog značaja za pravilno funkcioniranje formalnih javnih institucija.

Područje u kojem vlade vjerojatno imaju najveću sposobnost izravnog stvaranja društvenog kapitala je obrazovanje. Obrazovne institucije ne stvaraju samo ljudski kapital, već i društveni kapital u obliku društvenih pravila i normi. To vrijedi ne samo za osnovno i srednje obrazovanje, već i za visoko i stručno obrazovanje. Liječnici ne uče samo medicinu nego i Hipokratovu zakletvu; jedna od najvećih zaštita od korupcije jest pružiti visokim birokratima visokokvalitetno stručno osposobljavanje i stvoriti moral među elitom (Fukuyama, 2000).

Stupanj obrazovanja bi imao pozitivan utjecaj na angažiranost jer visokoobrazovani ljudi su uglavnom svjesni da njihovo aktivno sudjelovanje u društvu pozitivno utječe na okolinu.

Stoga bismo mogli reći kako veličina jedinica lokalne samouprave doista pozitivno utječe na angažiranost civilnog društva. Činjenica da veličina jedinica lokalne samouprave pozitivno utječe na angažiranost civilnog društva možemo sagledati kroz prizmu da pri većem broju građana puno lakše dođe do stvaranja udruga i organizacija obzirom da je više građana prisutno. Prosječni dohodak po stanovniku može imati pozitivan utjecaj na angažiranost u smislu da ljudi koji imaju veći dohodak su zbrinuti s osnovnim materijalnim potrebama jer imaju veći dohodak koji si to s lakoćom može priuštiti, i to im ostavlja prostora da se bave aktivnostima koje njima ne donose direktan prihod kao što bi to bile civilne udruge. Prosječni izvorni prihodi po stanovniku bi imali pozitivan utjecaj na angažiranost civilnog društva jer bi tako jedinice lokalne samouprave imale veći budžet koji je prijeko potreban za potporu civilnim udrugama. Porast prosječne stope nezaposlenosti bi imalo negativan utjecaj na angažiranost obzirom da nezaposleni gube motivaciju za sudjelovanjem u društvu jer se, time što nisu zaposleni, često osjećaju kao da nisu dio istog.

5. ZAKLJUČAK

Transparentnost je, kao jedna od determinanti kvalitete institucija, pod povećalom mnogih znanstvenika posljednjih desetljeća. Razumijevanje transparentnosti, kao vrlo bitnog faktora u današnjem gospodarstvu, postaje ključno kako bismo razumjeli funkcioniranje kvalitetnih institucija. Znanstvenici se aktivno bave pitanjem transparentnosti i utjecaja koji su za dotičnu značajni, no uz mnoge probleme kao što je na primjer samo mjerenje razine transparentnosti. Stoga je i dalje to poprilično neistraženo područje. Naročito na regionalnoj i lokalnoj razini obzirom da zahtjeva puno opsežnije i dugotrajnije istraživanje.

Unatoč preprekama, postignut je znatan napredak u pogledu mjerenja i definiranja odrednica kvalitete institucija i njihovog utjecaja na subnacionalnoj razini u različitim dijelovima svijeta. (Charron et al., 2014). Suvremeno javno upravljanje nalaže potrebu za transparentnim i otvorenim funkcioniranjem javne vlasti i uprave, uključujući vidljivost i dostupnost javnih podataka te procesa donošenja odluka; transparentne institucije su se spremne izložiti izravnom nadzoru javnosti (Đurman, 2016).

U Republici Hrvatskoj je napravljen velik iskorak 2015. godine otkada Institut za javne financije provodi ocjenjivanje transparentnosti lokalnih proračuna koje se objavljuje na internetskoj stranici instituta. Zalaganje za promicanjem proračunske transparentnosti lokalne uprave, vidi se i u potpisivanju inicijative "Partnerstvo za otvorenu vlast". Obzirom da svaki teritorij ima svoje posebne karakteristike, bitno je provesti istraživanja na specifičnim lokacijama kako bismo mogli promotriti utjecaje koji su karakteristični baš za to područje. Upravo zato se ovaj rad bavi istraživanjem utjecaja veličine jedinica lokalnih samouprava na transparentnost lokalnog proračuna na otocima u Republici Hrvatskoj.

Styles i Tennyson (2007) te Ott et al. (2019) smatraju kako veličina ima pozitivan utjecaj na transparentnost lokalnog proračuna. Piotrowski i Bertelli (2010) analizom dobivaju statistički značajan utjecaj stupnja obrazovanja stanovnika područja New Jerseya na transparentnost, dok Hansen (2014) otkriva da porast broja stanovništva ima negativan, mali do umjereni učinak na zadovoljstvo građana kako na ulaznoj, tako i na izlaznoj strani lokalne samouprave. Obzirom na postojeće koncepte i istraživanja ostalih autora u ovom području, cilj ovog rada je bio objasniti

utjecaj veličine jedinica lokalne samouprave na transparentnost lokalnog proračuna, kao i pozitivan utjecaj veličine jedinica lokalne samouprave na upravljačke kapacitete i angažiranost civilnog društv na specifičnoj lokaciji hrvatskih otoka.

Za provjeru hipoteza postavljenih u ovom radu korištena je empirijska (regresija) i deskriptivna analiza. Rezultati glavne hipoteze, odnosno utjecaj veličine jedinica lokalne samouprave na transparentnost lokalnog proračuna, nisu na signifikantnoj razini, kao ni rezultati prve pomoćne hipoteze. Druga pomoćna hipoteza ima značajne teorijske temelje, no empirijska analiza nije bila moguća zbog nedostatka podataka. Ukoliko se u obzir uzmu sva ograničenja ovog istraživanja, pogotovo ona koja se tiču manjkavosti dostupnih podataka na lokalnoj razini u RH, iako su hipoteze opovrgnute, svakako ovaj rad predstavlja interesantno polazište za istraživanja u budućnosti.

POPIS LITERATURE:

1. Acemoglu D. i Johnson S. H. (2006): De facto political power and institutional persistence, American Economic Review 96, str. 325–330.
2. Acemoglu D., Johnson S. i Robinson J. A. (2001) : The colonial origins of comparative development: an empirical investigation, American Economic Review 91, str. 1369–1401.
3. Alt, James E. (2020): Twenty years of transparency research, 43(1), str. 5-13. dostupno na: http://www.pse-journal.hr/en/archive/twenty-years-of-transparency-research_3711/full-article/ [15.7.2020]
4. Annoni, P., and Dijkstra, L. (2013): EU regional competitiveness index (RCI 2013). Brussels: Publications Office of the European Commission.
5. Araujo, J. F. F. E., i Tejedo-Romero, F. (2015): Determinants of local governments' transparency in times of crisis: Evidence from municipality-level panel data. *Administration & Society*, *50*(4), str. 527–554
6. Barro, R. J. (1991): Economic Growth in a Cross-Section of Countries, Oxford Journals: Quarterly Journal of Economics, vol. 106, No. 2, p. 407-443
7. Bauhr M. & Grimes M. (2012): What is Government Transparency? , https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2012_16_Bauhr_Grimes.pdf [1.5.2021.]
8. Birgillito, G., Rindone, C., & Vitetta, A. (2018). Passenger Mobility in a Discontinuous Space: Modelling Access/Egress to Maritime Barrier in a Case Study. Journal of Advanced Transportation, 2018, 1–13. doi:10.1155/2018/6518329
9. Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., & Treisman, D. (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. American Political Science Review, 110(04), 812–831. doi:10.1017/s0003055416000320
10. Caba-Pérez, C., Rodríguez Bolívar, M. P. & López Hernández, A. M. (2008): eGovernment process and initiatives for online public financial information. Online Information Review, 32(3), str. 379–400.

11. Chang, H.-J. (2003). Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective. London: Anthem.
12. Chang, H.-J. (2011). Institutions and economic development: theory, policy and history. Journal of Institutional Economics, 7(4), 473–498.
13. Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014): Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions. *Social Indicators Research, 124(3), str. 1059–1059*
14. Charron, N., Lapuente, V., & Annoni, P. (2019): *Measuring Quality of Government in EU Regions across Space and Time. Papers in Regional Science.*
15. Christensen, L.T. and Cheney, G. (2015): Peering into Transparency: Challenging Ideals, Proxies, and Organizational Practices, Communication theory, Vol. 25, No. 1, pp. 70–90 DOI:10.1111/comt.12052.
16. Čendo, T., Metzinger, M. (2020): *Metodologija istraživačkog rada za stručne studije,* Veleučilište Velika Gorica
17. Denona Bogović N., et al. (2017): Evaluacija postojećeg i prijedlog novog modela za izračun indeksa te izračun novog indeksa razvijenosti jedinica lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj, dostupno na: https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/indeks%20razvijenosti//Studija_novi%20model%20indeksa%20razvijenosti_CLER.pdf [14.7.2020]
18. Đurman, P. (2016): Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti , Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, VII(1), str. 342-373. dostupno na: https://hrcak.srce.hr/164176 [16.7.2020.]
19. Esteller, A. & Polo-Otero, J. (20110): Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: Evidencia empírica para los municipios catalanes Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: evidencia empírica para los municipios catalanes. *Revista de Economía del Caribe*, (8), 133-166. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2011-21062011000200004&lng=en&tlng= [5.7.2021.], Documentos de Trabajo FUNCAS, 560/2010.

20. Forssbaeck J. & Oxel, L., (2014): The Multi-Faceted Concept of Transparency, Working Paper Series 1013, Research Institute of Industrial Economics. https://ideas.repec.org/p/hhs/iuiwop/1013.html [5.5.2021.]

21. Fukuyama, F. (2000). Social Capital and Civil Society. IMF Working Papers 2000, 074, A001, dostupno na https://doi.org/10.5089/9781451849585.001.A001 [27.9.2021]

22. Gandía, J. L. & Archidona, M. C. (2008): Determinants of web site information by Spanish city councils. Online Information Review, 32(1), str. 35–57.

23. García-Tabuyo, M., Sáez-Martin, A., & Caba-Pérez, M. D. C. (2016): Mandatory versus voluntary disclosures. Drivers of proactive information provision by local governments in Central America. *Information Development*, *32*(4), str. 1199–1215

24. Gesuele, B. & Metallo, C. (2017) : Factors influencing mandatory and voluntary edisclosure diffusion by municipalities. Lecture Notes in Information Systems and Organisation, 20(4), str. 263-276.

25. Glaeser, E., La Porta, R., López-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2004). Do institutions cause growth? Journal of Economic Growth, 9, 271–303.

26. Guillamón, M.-D., Bastida, F. & Benito, B. (2011): The determinants of local government's fi nancial transparency. Local Government Studies, 37(4), str. 391–406.

27. Hall R. E. i Jones C. I. (1999): Why do some countries produce so much more output per worker than others?, Quarterly Journal of Economics 114, str. s83–116

28. Hansen, S. W. (2014). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. Political Studies, 63(2), 373–389. doi:10.1111/1467-9248.12096

29. Islam, R., (2003): Do More Transparent Governments Govern Better?, World Bank Policy Research Working Paper No. 3077, dostupno na: https://ssrn.com/abstract=636439 [14.7.2020.]

30. Jorge, S., Moura, P., Pattaro, A.F. & Lourenço, R.P. (2011): Local government financial transparency in Portugal and Italy: A comparative exploratory study on its determinants, rad predstavljen na 13. Biennial CIGAR konferenciji u Gentu

31. Jurlina Alibegović, D., i Slijepčević, S. (2018): Attitudes towards Citizen Participation in the Local Decision-Making Process: A Comparative Analysis, *Društvena istraživanja*, 27(1), str. 155-175. https://doi.org/10.5559/di.27.1.08 [12.08.2020.]
32. Karampela, S. Kizos, T.; Spilanis; I. (2014) Accessibility of islands: towards a new geography based on transportation modes and choices, Island Studies Journal, Vol. 9, No. 2, 2014, pp. 293-306
33. Kaufmann, D., Bellver, A., (2005): Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications, dostupno na: https://ssrn.com/abstract=808664 [14.7.2020.]
34. Laswad, F., Fisher, R., & Oyelere, P. (2005): Determinants of voluntary Internet financial reporting by local government authorities, *Journal of Accounting and Public Policy, 24(2),* str. 101–121.
35. Lowatcharin, G. & Menifi eld, C. E. (2015): Determinants of Internet-enabled transparency at the local level. State and Local Government Review, 47(2), str. 102–115.
36. Lundgren, A. (2017): Openness and Transparency in Political Decision-Making - an Empirical Study through an Institutional Lens. Romanian Journal of Regional Science, 11(1):102-123 dostupno na: http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kth:diva-214427 [15.9.2021.]
37. Manuel Pedro Rodríguez Bolívar , Laura Alcaide Muñoz & Antonio M. López Hernández (2013). Determinants of Financial Transparency in Government, International Public Management Journal, 16:4, 557-602, DOI: 10.1080/10967494.2013.849169
38. Mourao, P. R., Bronić, M. i Stanić, B. (2020): Discussing the determinants of online budget transparency based on a spatial regression analysis of Croatian cities and municipalities: Do good neighbours make you better?, International Area Studies Review, 23(3), pp. 268–287. doi: 10.1177/2233865919895854 [5.7.2021.]
39. Musa, A., Bebić, D., i Đurman, P. (2015): Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(2), str. 415-450. dostupno na: https://hrcak.srce.hr/142730 [12.08.2020.]
40. Nadilo B. (2001): Razvitak hrvatskih otoka, časopis Građevinar, broj 53, dostupno na: http://casopis-gradjevinar.hr/assets/Uploads/JCE-53-2001-01-06.pdf [14.7.2020.]

41. Narodne novine (2017): Uredba o indeksu razvijenosti, Narodne novine d.d. Zagreb, broj 131.
42. Narodne novine, (2010): Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine d.d. Zagreb, broj 135. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html [25.5.2021.]
43. Nicholas Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. Charron, Lewis Dijkstra & Victor Lapuente (2014): Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States, Regional Studies, 48:1, str. 68-90
44. North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Cambridge University Press, New York.
45. Open Government Partnership (2018): Croatia Action Plan 2018-2020 dostupno na: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf [16.7.2020.]
46. Ott, K., et al. (2019): Determinants of voluntary online local budget transparency: a case study from Croatia, Ekonomski pregled, 70(2), str. 145-172. dostupno na: https://hrcak.srce.hr/218811 [16.7.2020.]
47. Ott, K., Mačkić, V., i Bronić, M. (2018): Budget Transparency of Local Governments: The Political Economy of City and Municipality Budgets in Croatia, Društvena istraživanja, 27(4), str.629-647, dostupno na: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=305284 [15.7.2020.]
48. Ott, K., Mačkić, V., i Bronić, M. (2019): Political Stubbornness and Online Local Budget Transparency in Croatia, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, 37(2), str. 553-585. https://doi.org/10.18045/zbefri.2019.2.553 [5.7.2021.]
49. Parigi, V.K., Dr. Geeta, P., & Kailasam, R. (2004): Ushering in Transparency for Good Governance. Retrieved 1 May 2015, http://www.cgg.gov.in/workingpapers/Ushering_in_Transparency.pdf [14.4.2021.]
50. Pietrowsky, S. & Bertelli, A. (2010): Measuring municipal transparency, neobjavljen rad pripremljen i prezentiran na 14. IRSPM konferenciji u Bernu
51. Pina, V., Torres, L. & Royo, S. (2010): Is E-government leading to more accountable and transparent local governments? Financial Accountability & Management, 26(1),

str. 3–20. dostupno na: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0408.2009.00488.x [14.7.2020.]

52. Rodríguez-Pose A. (2013): Do institutions matter for regional development?, *Regional Studies*, 47 (7), str. 1034-1047.
53. Rodriguez-Pose, A. & Maslauskaite, K. (2011): Can policy make us happier? Individual characteristics, socio-economic factors and life satisfaction in Central and Eastern Europe. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 5(1), pp.77-96.
54. Rodríguez-Pose, A., & Ketterer, T. (2019). Institutional change and the development of lagging regions in Europe. Regional Studies, forthcoming. https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1608356
55. Rodríguez-Pose, A., (2020). Institutions and the fortunes of territories. Regional Science Policy & Practice, 12(3), pp.371-386.
56. Rodrik D. (2004): Getting Institutions Right. CESifo DICE Report Number 2/2004. Ifo Institute for Economic Research, Munich.
57. Rodrik, D. (2004). Getting institutions right. CESifo DICE Report, 2, 1–13.
58. Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2002): Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development.
59. Roumeen I. & Montenegro C.E. (2002): "What determines the quality of institutions?," Policy Research Working Paper Series 2764, The World Bank.
60. Smith, A. (2003): The wealth of nations, New York, N.Y., Bantam Classic.
61. Stanić, B. (2020): 'The determinants of budget transparency of Croatian municipalities', Disertacija, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:148:268715 [5.7.2021.]
62. Storper, M. (2005). Society, community and economic development. Studies in Comparative International Development, 39, 30–57
63. Styles, A. & Tennyson, M. (2007): The accessibility of financial reporting of US Municipalities on the Internet, Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 19(1), str. 56-92

64. Sumanjeet. (2015): Institutions, Transparency, and Economic Growth. Emerging Economy Studies, 1(2), 188–210. doi:10.1177/2394901515599272

65. Suwanda, Dadang and Suryana, Dodi (2020) Human Resource Development in Local Governments: Increased Transparency and Public Accountability. Journal of Asian Finance, Economics and Business, 8 (1). ISSN 2288-4645 dostupno na: http://eprints.ipdn.ac.id/5927/ [15.9.2021.]

66. Šušnjar T. i Zakarija A. (2016): Transparentnost jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u objavi plana nabave na internetskim stranicama, dostupno na: https://hrcak.srce.hr/179201 [16.7.2020.]

67. Tavares, A. F. & da Cruz, N. F. (2014): The determinants of local government transparency: a preliminary analysis, str. 117–123, dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/288365356_The_determinants_of_local_government_transparency_A_preliminary_analysis [15.7.2020.]

68. Vijayaraghavan M. and Ward W. A. (2001): Institutions and Economic Growth: Empirical Evidence from a Cross-National Analysis. Working Paper Number 001302. Center for International Trade, Clemson University, Clemson, SC.

69. Vishwanath, Tara & Kaufmann, Daniel. (1999): Towards Transparency in Finance and Governance. SSRN Electronic Journal. DOI: 10.2139/ssrn.258978. [2.5.2021]

70. Zeedan, R. (2017). Bigger but not always better: Size and democracy in Israeli amalgamated local governments. Journal of Urban Affairs, 39(5), 711–728. doi:10.1080/07352166.2016.1262701

PRILOZI

POPIS TABLICA

Tablica 1: Oznake varijabli

Tablica 2: Rezultati regresijske analize za glavnu hipotezu

Tablica 3: Rezultati regresijske analize za prvu pomoćnu hipotezu

SAŽETAK

Ovom radu je cilj definirati važnost uloge transparentnosti u kvaliteti institucija i istražiti utjecaje veličine jedinice lokalne samouprave na transparentnost proračuna lokalnih jedinica na otocima u Republici Hrvatskoj. Prvo što se definiralo su same institucije te njihova uloga u subnacionalnom kontekstu. Zatim se fokusiralo na transparentnost i njena obilježja, kao jednu od ključnih odrednica kvalitete institucija. Zatim je prikazan institucionalni okvir lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj te socio-ekonomska obilježja jedinica lokalne samouprave koja su značajna za određivanje stupnja razvijenosti regija i jedinica lokalne samouprave u određenom razdoblju. Empirijski modeli koji su formirani istražuju utjecaj veličine jedinica lokalne samouprave na transparentnost lokalnog proračuna, utjecaj veličine jedinica lokalne samouprave na upravljačke kapacitete te utjecaj veličine jedinica lokalne samouprave na angažiranost civilnog društva i to sve na specifičnoj lokaciji hrvatskih otoka.

Ključne riječi: jedinice lokalne samouprave, otoci, transparentnost, proračun

SUMMARY

The aim of this paper is to define the importance of the role of transparency in the quality of institutions and to investigate the effects of local government unit size on the transparency of local budgets on islands in the Republic of Croatia. The first thing that was defined were the institutions themselves and their role in the subnational context. The paper then focused on transparency and its features, as one of the key determinants of the quality of institutions. After that, the institutional framework of local self-government in the Republic of Croatia is presented, as well as the socio-economic characteristics of local self-government units that are important for determining the level of development of regions and local self-government units in a certain period. Empirical models formed in this paper investigate the impact of the size of local governments on the transparency of the local budget, the impact of the size of local governments on management capacity and the impact of the size of local governments on civil society engagement, all in a specific location of Croatian islands.

Keywords: local self-government units, islands, transparency, budget