

# Utjecaj društveno odgovornog poslovanja na efikasnost korištenja proračunskih sredstava jedinica regionalne samouprave

---

Gracin, Ines

Professional thesis / Završni specijalistički

2017

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://um.nsk.hr/um:nbn:hr:124:204492>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-24**

Repository / Repozitorij:

[REFST - Repository of Economics faculty in Split](#)



**SVEUČILIŠTE U SPLITU  
EKONOMSKI FAKULTET SPLIT**

**Ines Gracin**

**ZAVRŠNI RAD**

**UTJECAJ DRUŠTVENO ODGOVORNOG POSLOVANJA NA EFIKASNOST  
KORIŠTENJA PRORAČUNSKIH SREDSTAVA JEDINICA REGIONALNE  
SAMOUPRAVE**

**Mentor:  
Prof. dr. sc. Želimir Dulčić**

**Studentica:  
Ines Gracin**

**Split, ožujak, 2017.**



## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	3
1.1. Definiranje problema istraživanja.....	3
1.2. Svrha i cilj istraživanja.....	5
1.3. Metode istraživanja.....	7
1.4. Struktura rada.....	7
1.5. Očekivani doprinos.....	8
<b>2. TEORIJSKE ODREDNICE DRUŠTVENO ODGOVORNOG POSLOVANJA</b> .....	10
2.1. Definiranje pojma društveno odgovornog poslovanja.....	10
2.2. Ideja, nastanak i povijesni razvoj koncepta društveno odgovornog poslovanja....	14
2.3. Dimenzije društveno odgovornog poslovanja.....	17
2.4. Modeli i teorije društveno odgovornog poslovanja.....	21
2.4.1. Stakeholderski model.....	22
2.4.2. Stockholderski model.....	24
2.4.3. Integrirana strategija korporacijske društvene odgovornosti.....	26
2.4.4. Teorija o duhu suradnje ili suživota –Kyosei.....	26
2.5. Norme društveno odgovornog poslovanja.....	27
2.5.1. Norma ISO 26000:2010 – smjernice o društvenoj odgovornosti.....	28
2.5.2 Norma IQnet SR.....	30
2.6. Društveno odgovorno poslovanje u Hrvatskoj.....	31
<b>3. DRUŠTVENO ODGOVORNO POSLOVANJE U JEDINICAMA REGIONALNE SAMOUPRAVE</b> .....	34
3.1. Javna uprava i regionalne samouprava u Republici Hrvatskoj.....	34
3.2. Financiranje jedinica regionalne samouprave.....	39
3.3. Reforma javne uprave i regionalne samouprave.....	41
3.3.1. Novi javni menadžment.....	41
3.3.2. Decentralizacija regionalne samouprave.....	45
3.3.3. Koncept dobrog upravljanja.....	48
3.4. Specifičnosti menadžmenta jedinica regionalne samouprave.....	52
3.5. Elementi društveno odgovornog poslovanja u regionalnoj samoupravi.....	55

3.6. Upravljanje kvalitetom u jedinicama regionalne samouprave.....	60
3.7. Pokazatelji učinkovitosti u jedinicama regionalne samouprave.....	63
<b>4. PRORAČUN U SLUŽBI DRUŠTVENO ODGOVORNOG POSLOVANJA ..</b>	<b>66</b>
4.1. Proračun i proračunski proces.....	66
4.2. Proces donošenja proračuna.....	69
4.3. Tehnike izrade proračuna.....	71
4.3.1. Proračun po stavkama.....	71
4.3.2. Proračun po programima.....	72
4.3.3. Proračun planiran na temelju mjerenja rezultata.....	74
4.4. Otvorenost i transparentnost proračuna.....	78
4.5. Indeks transparentnosti proračuna.....	83
4.6. Indeks razvijenosti.....	87
<b>5. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE UTJECAJA DRUŠTVENO ODGOVORNOG POSLOVANJA NA EFIKASNOST KORIŠTENJA PRORAČUNSKIH SREDSTAVA JEDINICA REGIONALNE SAMOUPRAVE.....</b>	<b>89</b>
5.1. Metodologija istraživanja.....	89
5.2. Opis metode otvorenog intervjua.....	90
5.3. Prostorni obuhvat istraživanja.....	91
5.4. Pokazatelji učinkovitosti.....	104
5.5. Analiza rezultata istraživanja.....	106
5.6. Potvrđivanje hipoteze.....	138
<b>6. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>141</b>
<b>POPIS LITERATURE.....</b>	<b>144</b>
<b>POPIS SLIKA.....</b>	<b>147</b>
<b>POPIS TABLICA.....</b>	<b>151</b>
<b>DODATAK.....</b>	<b>153</b>

# 1. UVOD

## 1.1. Definiranje problema istraživanja

Sagledavajući posljedice ekonomske krize, globalizacije i klimatskih promjena svjesni smo da je 21. stoljeće doseglo prijelomnu točku razvoja kada znanstveno - tehnološki napredak mora pratiti odgovarajuća društvena svijest za postizanje održivog razvoja.<sup>1</sup> Prirodne katastrofe, klimatske promjene, produbljivanje jaza između bogatih i siromašnih primoravaju nas da se kao građani, potrošači i proizvođači ponašamo društveno odgovorno kako lokalno tako i globalno. Društveno odgovorno poslovanje predstavlja koncept prema kojem poduzeća na dobrovoljnoj osnovi integriraju brigu za društvena pitanja i zaštitu okoliša u svoje aktivnosti i odnose s vlasnicima, dioničarima, zaposlenicima, potrošačima, dobavljačima, vladom, medijima i širom javnošću.<sup>2</sup> „Pojam i praksa društvene odgovornosti poduzeća odnose se na cjelokupni raspon njegova djelovanja i na sve odnose koje pri tome uspostavlja. Što neko poduzeće proizvodi, kako kupuje i prodaje, kako utječe na okoliš, kako zapošljava, osposobljava i utječe na razvoj vlastitih ljudi, kako ulaže u društvenu zajednicu i poštuje ljudska i radna prava – sve to zajedno određuje ukupni utjecaj tog poduzeća na društvo.“<sup>3</sup>

Politika i praksa društveno odgovornog poslovanje nije rezervirana samo za privatni sektor već podjednako i javni sektor uključujući državnu upravu, javna poduzeća i jedinice lokalne i regionalne samouprave trebaju integrirati ovaj koncept u svoje poslovanje.

U ovom radu fokus je na društveno odgovornom poslovanju jedinica regionalne samouprave – županija. Županije su jedinice regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu a ustrojavaju se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa.<sup>4</sup> U Hrvatskoj postoji 20 županija i grad Zagreb kao posebna ustrojstvena jedinica koja ima status grada i županije. Najvećim djelom financiraju se fiskalnim davanjima poreznih obveznika iz čega

---

<sup>1</sup> Održivi razvoj je okvir za oblikovanje politika i strategija kontinuiranog gospodarskog i socijalnog napretka bez štete za okoliš i prirodne izvore bitne za ljudske djelatnosti u budućnosti.

<sup>2</sup> UNDP, Časno do pobjede: Priručnik za društveno odgovorno poslovanje, Denona, Zagreb, Sažetak, 2005.

<sup>3</sup> UNDP, Časno do pobjede: Priručnik za društveno odgovorno poslovanje, Denona, Zagreb, Sažetak, 2005.

<sup>4</sup> [https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske\\_%C5%BEupanije](https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske_%C5%BEupanije)

proizlazi njihova odgovornost da odgovorno i učinkovito upravljaju javnim resursima u cilju postizanja višeg standarda i kvalitete života.

Dok je na temu društvene odgovornosti poslovanja u privatnom sektoru napisan velik broj radova te obavljena brojna istraživanja, kada je u pitanju javni sektor a posebno lokalna i regionalna samouprava, postoji „znanstveni deficit“<sup>5</sup> kako u pogledu literature tako i pogledu recentnih istraživanja. To je uistinu neobično jer upravo su županije institucije koje bi trebale predstavljati utjelovljenje etičnog, odgovornog i transparentnog poslovanja. Koristeći novac poreznih obveznika dužne su vratiti „ulog“ društvu te kroz razvojne projekte investirati u bolju budućnost svojih građana. Naravno, niti okolišna dimenzija pri tome nije zanemariva. Obnovljivi izvori energije, recikliranje, učinkovito gospodarenje otpadom, zelena javna nabava pitanja su o kojima treba voditi računa prilikom kreiranja lokalne politike.

Kvalitetno i transparentno upravljanje javnim resursima jedno je od glavnih zadataka jedinica regionalne samouprave. Pri tome proračun ima središnju ulogu i predstavlja važan instrument u kreiranju lokalne politike.

Transparentnost proračuna nije samo proračunsko načelo već srž i mjerilo kvalitete upravljanja. Ideja da vlast treba biti otvorena, vidljiva i pristupačna građanima i drugim zainteresiranim dionicima danas je globalno prihvaćena. Korist od transparentnosti vlasti očituju se kroz povećanu odgovornost, smanjenu diskreciju i arbitrarnost, smanjenu mogućnost korupcije, informirano građanstvo i posljedično bolju kvalitetu demokracije i vladavine prava.<sup>6</sup>

S društvenog aspekta, važna motivacija za otvaranje podataka javnog sektora je osnaživanje građana da se uključe u politički život, da se osigura bolja provedba propisa, da se u političku debatu uključe novi sudionici i da se općenito ukloni neravnoteža u odlučivanju zbog nedostatka informacija od kojeg pate određene društvene skupine. Općenito, transparentnost podiže kvalitetu javne vlasti i preduvjet je odgovornosti javne vlasti. Transparentnost omogućava veću kontrolu tijela javne vlasti posebice u odnosu na trošenje javnih sredstava te tako sprječava zlouporabe. Transparentnost je stoga antikorupcijska tinktura koja ima važan preventivan učinak u suzbijanju korupcije potičući jačanje integriteta i etike, a istodobno

---

<sup>5</sup> Letica B., Doba odgovornosti, Mate, Zagreb, 2010., str. 37.

<sup>6</sup> Musa A., Transparentnost – zašto i kako? 5. Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013., str. 7.

omogućujući i nadzor trošenja proračunskih sredstava. U tom smislu transparentnost vodi do veće efikasnosti i djelotvornosti javne vlasti.<sup>7</sup> Institut za javnu upravu osmislilo je sustav mjerenja transparentnosti proračuna te se svake godine računa indeks transparentnosti na razini županija, gradova i općina.

U ovom radu istražiti će se u kojoj mjeri je koncept društveno odgovornog poslovanja prisutan u županijama i kakav je učinak proračunske transparentnosti na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima u županijama.

## 1.2. Svrha i cilj istraživanja

Cilj istraživanja izvodi se iz prethodno opisanog predmeta i problema istraživanja. Predmet istraživanja je društveno odgovorno poslovanje u jedinicama regionalne samouprave. Svrha istraživanja je utvrditi može li i na koji način društveno odgovorno poslovanje pomoći jedinicama regionalne samouprave da posluju efikasnije. Prvo će se istražiti u kojoj mjeri je koncept DOP<sup>8</sup> zastupljen u jedinicama regionalne samouprave. Zatim će se uz pomoć indeksa transparentnosti proračuna koji je izmjeren od strane Instituta za javne financije i provjeriti da li transparentnije poslovanje znači ujedno i odgovornije u smislu trošenja proračunskih sredstava. Ukoliko istraživačka pitanja budu potvrđena možemo zaključiti da je transparentnost u službi društveno odgovornog poslovanja jer motivira na efikasnije trošenje proračunskih sredstava. Također, organi vlasti u jedinici regionalne samouprave biti će dodatno motivirani da više napora ulažu u provođenje investicijskih projekata, osobito financiranih iz fondova EU koji utječu na gospodarski razvoj i otvaraju nova radna mjesta. Trećim istraživačkim pitanjem želi se provjeriti da li su transparentnije županije ujedno i razvijenije. Ukoliko su istraživačka pitanja potvrđena možemo zaključiti da postoji pozitivan utjecaj društveno odgovornog poslovanja na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima jedinica regionalne samouprave.

Kako bi mogli provesti uzročno istraživanje potrebno je provesti i opisno stoga je prethodnica istraživanju upoznavanje s konceptom društveno odgovornog poslovanja u jedinicama regionalne samouprave s naglaskom na proračunsku transparentnost kao temeljnu vrijednost za procjenu učinaka društvene odgovornosti na efikasno upravljanje.

---

<sup>7</sup> Musa A., Transparentnost – zašto i kako? 5. Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb 2013., str. 8.

<sup>8</sup> Skraćenica za društveno odgovorno poslovanje



Iz svega navedenog možemo definirati temeljnu hipotezu istraživanja:

**H0: Postoji pozitivan utjecaj društveno odgovornog poslovanja na efikasnost korištenja proračunskih sredstava u jedinicama regionalne samouprave.**

Istinitost hipoteze ispitat će se uz pomoć tri istraživačka pitanja:

**I. Razina primjene koncepta DOP u jedinicama regionalne samouprave na zadovoljavajućoj je razini**

**II. Postoji pozitivna veza između proračunske transparentnosti i efikasnosti upravljanja proračunskim sredstvima**

**III. Postoji pozitivna veza između indeksa transparentnosti proračuna i indeksa razvijenosti jedinice regionalne samouprave**

Prvo istraživačko pitanje provjerit će razinu primjene koncepta društveno odgovornog poslovanja u jedinicama regionalne samouprave. Istražit će se odnos prema zaposlenicima, dobavljačima i lokalnoj zajednici.

Drugo istraživačko pitanje ispitati će postojanje veze između proračunske transparentnosti i efikasnosti upravljanja proračunskim sredstvima uz pomoć indeksa transparentnosti proračuna koji je izmjeren od strane Instituta za javne financije. Polazi se od pretpostavke da jedinice regionalne samouprave s većim indeksom transparentnosti racionaliziraju troškove administracije i upravljanja te više ulažu u investicije.

Treće istraživačko pitanje ispitat će postoji li veza između indeksa transparentnosti proračuna i indeksa razvijenosti jedinice regionalne samouprave. Indeks razvijenosti je kompozitni pokazatelj koji se računa kao ponderirani prosjek više osnovnih društveno-gospodarskih pokazatelja radi mjerenja stupnja razvijenosti jedinica lokalne i regionalne samouprave. Indeks se mjeri svake tri godine od strane Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Ukoliko postoji pozitivna veza možemo zaključiti da se proračunskom transparentnošću postiže dugoročan pozitivan učinak na razvoj regionalne samouprave a koji je povezan s društveno odgovornim poslovanje.

### 1.3. Metode istraživanja

Pri izradi ovog rada koristit će se uobičajene metode koje se primjenjuju u društvenim znanostima a to su analiza teorijske literature i empirijsko istraživanje putem primjerenih istraživačkih metoda. U teorijskom djelu koristit će se metoda deskripcije, komparacije, analize, sinteze.

U empirijskom djelu koristit će se metoda dubinskog intervjua, metoda anketnog upitnika, statistička metoda te različite metode tabelarnog i grafičkog prezentiranja dobivenih rezultata.

Po primjenjivosti rezultata istraživanja ovo istraživanje spada u primijenjena istraživanja jer se izvodi radi stjecanja novih spoznaja.

S obzirom na metodološki pristup ovo istraživanje spada u kvantitativna istraživanja što znači da se temelji na primjeni metoda koje omogućavaju brojčano iskazivanje pojava.

Po vrstama podataka koji se prikupljaju ovo istraživanje spada u primarna budući da se podaci prikupljaju prvi put. U teorijskom djelu koriste se podaci dobiveni iz knjiga, članaka, stručnih časopisa te službenih Internet stranica pa je djelom riječ i o sekundarnom istraživanju.

Metoda kojom će se prikupljati primarni podaci u ovom istraživanju je dubinski intervju. S obzirom na vrste podataka koji se proučavaju ovo istraživanje spada u jednokratno. Provođen će se u ožujku 2017. godine.

Prema obuhvatu, ovo istraživanje spada u mezoistraživanje jer se radi o istraživanju jedinica regionalne samouprave.

S obzirom na vrijeme ovo istraživanje spada u istraživanje prošlosti i sadašnjosti.

S obzirom na objekt ovo istraživanje spada u ekonomska istraživanja. Jedinice istraživanja su regionalne samouprave (županije) kojih ima 20 i grad Zagreb sa statusom grada i županije

### 1.4. Struktura rada

U uvodnom djelu rada opisat će se problem istraživanja, navesti svrha i cilj te znanstvene metode koje će se u radu koristiti. Na kraju uvodnog djela obrazložiti će se struktura rada.

U drugom djelu daje se sveobuhvatan prikaz koncepta društvene odgovornosti, od definiranja i povijesnog razvoja, dimenzija i teorija do pregleda društvenog odgovornog poslovanja u Hrvatskoj.

Treći dio odnosi se na društveno odgovorno poslovanje u jedinicama regionalne samouprave. Definira se pojam regionalne samouprave, daje pregled razvoja te definiraju osnovni elementi društveno odgovornog poslovanja u regionalnoj samoupravi

Četvrti dio fokusira se na proračun i proračunsku transparentnost. Definira se proračun, proračunski proces, vrste proračuna te objašnjavaju pojmovi otvorenosti i transparentnosti proračuna.

Peti dio donosi istraživanje što uključuje iznošenje metodologije istraživanja, opis metode koja će se primijeniti kao i prostorni obuhvat te prezentiranje rezultata istraživanja.

U posljednjem poglavlju iznose se zaključci do kojih se dolazi na temelju postavljenih hipoteza s preporukom za daljnja istraživanja.

## 1.5. Očekivani doprinos

Opravdanost ovog rada ogleda se u boljem razumijevanju problematike društveno odgovornog poslovanja posebno s aspekta jedinica regionalne samouprave. Pojam društvena odgovornost još uvijek nema izvornu ili opću teoriju koja bi objašnjavala njenu bit i fenomenologiju pa čak niti jednoznačnu opće prihvaćenu definiciju. Razlog tome je izuzetna složenost problematike koja pretpostavlja multidisciplinarna znanja i istraživanja.

Novost u ovom radu je što se razmatra proračun kao sredstvo implementacije društveno odgovornog poslovanja. Ukoliko se dokaže da su otvoreniji proračuni ujedno i efikasniji u alokaciji proračunskih sredstava možemo zaključiti da transparentnost motivira na odluke koje su u funkciji društveno odgovornog poslovanja. Ako su transparentnije županije ujedno i razvijenije možemo zaključiti da postoje dugoročni pozitivni efekti od društveno odgovornog

Također ovaj rad može pomoći prilikom sagledavanja problematike reforme javne uprave. Upravo je neučinkovitost razlog zbog kojeg se razmišlja o smanjenju broja općina i gradova pa čak i o ukidanju županija. To bi značilo odstupanje od demokratskih načela na kojima je zasnovana lokalna i regionalna samouprava. Reforma je nužna ali u smjeru koji će vratiti povjerenje građana u institucije i motivirati na efikasnije upravljanje.

## 2. TEORIJSKE ODREDNICE DRUŠTVENO ODGOVORNOG POSLOVANJA

### 2.1. Definiranje društveno odgovornog poslovanja

Dugi niz godina jedini cilj kojeg su poduzeća imala bilo je osiguranje uspješnog poslovanja koje donosi dobit. Međutim, ekonomska kriza koja je pogodila globalnu ekonomiju, bolja organiziranost društva, razvoj informacijskih tehnologija te viša razina obrazovanja građanstva, dovela je do novih zahtjeva koja poduzeća moraju ispuniti i poštivati. Društvena zajednica od poduzeća traži veću uključenost u pitanja opće dobrobiti društva i okoliša. Način kojim se nastoji udovoljiti zahtjevima zajednice, ali koji ujedno i poslovnim organizacijama donosi brojne koristi jest primjena koncepta "Društveno odgovornog poslovanja" (DOP)<sup>9</sup>

U stranoj literaturi upotrebljava se pojam Corporate Social Responsibility (CSR), a u hrvatskoj literaturi osim društveno odgovornog poslovanja susreću se pojmovi socijalno odgovorno poslovanje, korporacijsko odgovorno poslovanje, društveno poslovanje ili korporativna društvena odgovornost poduzeća i slično.

Značenje ovog termina dolazi od latinske riječi *respondere* što znači odgovarati za vlastite aktivnosti ili obvezati se na akciju.<sup>10</sup> Sam naziv upućuje na to da je fokus na odnosu poduzeća i društva.

Društveno odgovorno poslovanje kompleksan je i širok pojam za koji još uvijek ne postoji jedinstveno shvaćanje niti spisak aktivnosti i područja koji sadrži. Postoji niz autora i organizacija koji definiraju društveno odgovorno poslovanje a zajednički nazivnik je pozitivan utjecaj na društvo i dobrovoljan doprinos dobrobiti zajednice u kojoj poduzeće djeluje.

Najznačajniji doprinos uvođenju pojma društveno odgovornog poslovanja u znanstvene krugove dao je Howard Bowen kada je 1953. godine u svojoj knjizi „Social responsibilities of the businessman“ dao inicijalnu definiciju ovog pojma koja glasi: *Društveno odgovorno*

---

<sup>9</sup> Skraćenica DOP koristi se u Hrvatskoj od 2004., kada je održana Agenda 2005 –konferencija o društveno odgovornom poslovanju.

<sup>10</sup> Omazić, M. A.: Društvena odgovornost poduzeća i korporativno upravljanje; Korporativno upravljanje, ur. Tipurić, D., Sinergija, Zagreb, 2008., str. 328.

*poslovanje predstavlja obvezu poslovnih subjekata da poslovnom politikom i odlukama djeluju u poželjnim okvirima sa stanovišta ciljeva i vrijednosti našeg društva.*

Vogel<sup>11</sup> definira društvenu odgovornost poduzeća *kao politike i programe privatnih poduzeća koji idu izvan zakonskih obveza kao odgovor na pritiske javnosti i očekivanja društva.* Hopkins<sup>12</sup> definira društveno odgovorno poslovanje kao *"pažnju s kojom se na etičan i društveno odgovoran način odnosimo prema interesno-utjecajnim skupinama koje se nalaze izvan, ali i unutar organizacije. Cilj društvene odgovornosti je da se uz očuvanje profitabilnosti istovremeno omogući stvaranje visokih standarda života za interesno-utjecajne skupine i zvan i unutar poduzeća."*

Prema Kotleru i Lee<sup>13</sup>: *„Korporativna društvena odgovornost ili DOP predstavlja opredjeljenje tvrtke za unapređenje dobrobiti zajednice kroz diskrecijsku – dobrovoljnu poslovnu praksu i doprinose na račun vlastitih resursa.*

Društvena odgovornost može se definirati kao *"inteligentna i objektivna briga za dobrobit društva što ograničava ponašanje pojedinaca i korporacija od krajnje destruktivnih aktivnosti, bez obzira koliko one brzo bile profitabilne, te vodi u smjeru pozitivnih doprinosa dobrobiti ljudi, što može biti definirano na različite načine"*<sup>14</sup>

Vrlo utjecajnu i često citiranu definiciju društveno odgovornog poslovanja dao je A. B. Carrol (1999): *„Društvena odgovornost poslovanja obuhvaća gospodarska, pravna, etička i diskrecijska očekivanja koja društvo ima prema organizaciji u određenom trenutku u vremenu.“*<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Vogel, D., *The Market for Virtue – The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2005., str. 4.

[http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_1/CORPORATE%20SOCIAL%20RESPONSIBILITY%20The\\_Market\\_for\\_Virtue\\_The\\_Potential\\_and\\_Limits\\_of\\_Corporate\\_Socia.pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORPORATE%20SOCIAL%20RESPONSIBILITY%20The_Market_for_Virtue_The_Potential_and_Limits_of_Corporate_Socia.pdf) (preuzeto 20.02.2017.)

<sup>12</sup> Hopkins, M., *What is Corporate Social Responsibility all about*, John Wiley&Sons, Ltd.: *Journal of Public Affairs*, August - November 2006., str. 299.

<sup>13</sup> Kotler, P., Lee, N., *Društveno odgovorno poslovanje: suvremena teorija i najbolja praksa*, M.E.P., Zagreb, 2009, str. 14

<sup>14</sup> Andrews, 1971. citirano prema Kundid, A., *Društveno odgovorno poslovanje banaka u Republici Hrvatskoj*, *Ekonomski misao i praksa*, Sveučilište u Dubrovniku, br. 2/2012., str 499.

<sup>15</sup> Carroll, A. B., Shabana, K. M., *The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice*, *International Journal of Management Reviews*, British Academy of Management, 2010. Str 85 - 105

<http://f2.washington.edu/fm/sites/default/files/Business%20Case%20for%20CSR%20Review%20of%20Concepts,%20Research%20and%20Practice.pdf> (preuzeto 20.02.2017.)

No, osim samih autora, znakovito je navesti i definicije političko-ekonomskih društvenih organizacija, tim više što njihove odluke imaju ili mogu imati zakonodavni karakter.

Europska komisija u svojim "Smjernicama za politiku društvene odgovornosti poduzeća (EC White Paper on Corporate Social Responsibility, 2003)" društvenu odgovornost poduzeća definira kao „*koncept prema kojem poduzeće na dobrovoljnom principu integrira brigu o društvenim pitanjima i zaštiti okoliša u svoje poslovne aktivnosti i odnose s dionicima (vlasnicima, dioničarima, zaposlenicima, potrošačima, dobavljačima, vladom, medijima i širom javnošću)*”<sup>16</sup>

Kada je riječ o definiranju DOP-a nezaobilazno tumačenje je ono koje je predočila Europska komisija u svojoj Zelenoj knjizi<sup>17</sup> definirajući DOP kao... „*skup aktivnosti poduzeća usmjerenih ka ispunjavanju pravnih obveza definiranih zakonom i ugovorima, ali i aktivnosti kojima poduzeće ispunjava obveze, koje ne proizlaze iz formalno-pravnog okvira, kao što su ulaganje u razvoj ljudskog kapitala, zaštita životne sredine i unapređenje odnosa sa interesnim grupama.*“

Organizacija World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) koncept društvene odgovornosti poduzetnika opisuje kao... „*opredijeljenost gospodarstva da pridonosi održivom gospodarskom razvoju, radeći sa zaposlenicima, njihovim obiteljima, lokalnom zajednicom i cjelokupnim društvom na unapređenju kvalitete života.*”<sup>18</sup>

International Business Leaders Forum (IBLF) smatra da je društvena odgovornost „*promicanje odgovorne prakse u gospodarstvu koja gospodarstvu i društvu koristi te olakšava ostvarenje društvenog, gospodarskog, ekološki održivog razvoja maksimizirajući pozitivan utjecaj gospodarstva na društvo, uz istovremeno svođenje negativnih učinaka na minimum.*”

19

Razmatrajući teorijski koncept društvene odgovornosti, njegova uloga djeluje jasna i primjenjiva. Ipak, radi se o relativno novom konceptu, posebno za zemlje u razvoju. Praksa društvene odgovornosti vrlo je raznolika i uvelike ovisi o kontekstu u kojem se događa, o

---

<sup>16</sup> Što je društvena odgovornost? [http://www.pomakonline.com/content/view/100/60/\(21.02.2017.\)](http://www.pomakonline.com/content/view/100/60/(21.02.2017.))

<sup>17</sup> Green paper, Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility, Commission of the European Communities, Brussels, 2001, str 4.

<sup>18</sup> Što je društvena odgovornost? [http://www.pomakonline.com/content/view/100/60/\(21.02.2017.\)](http://www.pomakonline.com/content/view/100/60/(21.02.2017.))

<sup>19</sup> Što je društvena odgovornost? [http://www.pomakonline.com/content/view/100/60/\(21.02.2017.\)](http://www.pomakonline.com/content/view/100/60/(21.02.2017.))

potrebama poduzeća, upravljačkoj praksi i korporacijskoj kulturi poduzeća, tradiciji pojedine zemlje i mnogim drugim čimbenicima.

Tako se u Gani društveno odgovorno poslovanje definira kao „*kapacitet za razvoj održivog okruženja koje poštuje kulturne razlike i pronalazi poslovne prilike u izgradnji vještina zaposlenika, zajednice i vlade*“. Na Filipinima društveno odgovorno ponašanje je „*koncept o biznisu koji daje natrag društvu*“. U SAD-u društveno odgovorno ponašanje je, tradicionalno, definirano više u smislu filantropskog modela gdje kompanije ostvaruju profiti izvršavaju svoje obveze plaćanja poreza, a određeni udio u dobiti doniraju u dobrotvorne svrhe. Europski model je puno više usmjeren na strategije i operacije, kako bi se core biznis odvijao na društveno odgovoran način<sup>20</sup>

Dakle, evidentno je da ne postoji jedinstveni recept za uvođenje društveno odgovornog poslovanja. Da bi neko poduzeće ili zemlja uveli društveno odgovorno poslovanje kao dio svoje kulture, mora postojati čvrsta volja za preuzimanje društveno odgovornog poslovanje kao način ponašanja u rasponu svog cjelokupnog djelovanja.

Uz zagovornike postoje i kritičari koncepta društveno odgovornog poslovanja. Jedan od najpoznatijih je Milton Friedman koji je u članku objavljenom u New York Times 1970. godine iznio potpuno drugačije shvaćanje koncepta društveno odgovornog poslovanja. Prema Friedmanu menadžeri imaju „povjerenu odgovornost“ da povećaju profit dioničara, dok zagovornici ideje o društvenoj odgovornosti predstavljaju nesvjesne igračke intelektualnih snaga, koje potkopavaju osnove slobodnog društva. Poduzeća trebaju efikasno proizvoditi robe i usluge te nema razloga za pretpostavku da korporacije imaju bilo kakvu vještinu ili znanje za vođenje javne politike. Rješavanja socijalnih i humanitarnih problema treba prepustiti nadležnim državnim agencijama i ustanovama.<sup>21</sup>

Ovako različita stajališta o društvenoj odgovornosti rezultirala su četirima argumentima „za“ i „protiv“ društvene odgovornosti.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ivić, P., Grubišić, D., Međuvodnost društveno odgovornog ponašanja i poslovne uspješnosti, Poslovna izvrsnost, Zagreb, god. VII., br 2/2013, str 85.

<sup>21</sup> Prelević, S., Kome je biznis odgovoran? Učenje za poduzetništvo, Novi Sad, vol. 2., 2012., str. 240

<sup>22</sup> Buble, M., Menagement, Ekonosmki fakultet u Splitu, Split, 2006, str. 101.



Argumenti „za“ su:

- Poduzeće je neizbježno uključeno u društvena pitanja. Ono je ili dio rješenja ili dio problema. Ne može se poreći da je dijelom odgovorno za nastale društvene probleme kao što su inflacija, nezaposlenost ili zagađenje okoliša.
- Poduzeće raspolaže resursima kojima se može uhvatiti u koštac sa složenim društvenim problemima. Sa svojim tehničkim, financijskim i menadžerskim resursima poduzeće može pomoći u rješavanju različitih problema društva.
- Bolje društvo znači i bolju okolinu za poduzeće. Poduzeće može povećati svoju dugoročnu profitabilnost ulažući u društvo.
- Društveno odgovorna akcija poduzeća spriječit će vladinu intervenciju. Vlada može prisiliti poduzeće da čini ono što nije učinilo dobrovoljno.

Argumenti „protiv“ su:

- Maksimizacija profita osigurava efikasnu upotrebu društvenih resursa. Pokrivanje društvenih troškova isto je što i krađa dioničkog kapitala.
- Kao ekonomska institucija poduzeće nema sposobnost nema sposobnosti ostvariti društvene ciljeve, ne može se očekivati da će biti uspješni.
- Poduzeće ionako ima previše moći, ako se uzme u obzir koliko je jak njegov utjecaj na život i rad ljudi, na ono što kupuju i cijene, tako da dodatna koncentracija društvene moći u poduzećima nije poželjna.
- Budući menadžeri nisu izabrani, niti su odgovorni zajednici i narodu. Socijalni programi poduzeća mogu lako okrenuti u krivom smjeru. Sustav tržišta uspješno kontrolira ekonomske performanse, ali je loš mehanizam za kontrolu socijalnih performansi.

## 2.2. Ideja, nastanak i povijesni razvoj koncepta društveno odgovornog poslovanja

Društveno odgovorno poslovanje poduzeća predstavlja jedan od novijih koncepata današnjeg menadžmenta no začetak ideje seže mnogo ranije u povijest. Vjekovima unazad koncept društveno odgovornog poslovanja bio je predmet izučavanja filozofa i političara. Još u V. stoljeću prije Krista kineski filozof Konfucije<sup>23</sup> naglašavao je da „*mudar čovjek razumije pravičnost, a mali čovjek razumije dobit.*“ U povijesti ne postoji trenutak koji bi se mogao uzeti kao točka nastanka DOP-a. Koncept se razvijao postepeno tijekom vremena dobivajući sve veću važnost i razmjer kroz stoljeća, sve do danas kada postaje prepoznatljiv u poslovanju svakog poduzeća.

Ideja o DOP-u u literaturi prvi puta se spominje 1889. godine u djelu Andrewa Carnegie<sup>24</sup> „Evandjelje bogatstva“. On je prvi govorio o potrebi poduzeća da pomaže i unaprjeđuje društvo i okruženje u kojem se nalazi iako u to vrijeme njegovi principi „humanista i dobročinitelja“ nisu bili prihvaćeni. Dominantnija je bila liberalistička doktrina Adama Smitha po kojoj je jedina obveza poduzeća bila stvaranje profita, dok će sve ostalo riješiti „nevidljiva ruka“ slobodnog tržišta. Načelo „nevidljive ruke“ tvrdi kako sebično nastojanje pojedinaca za ostvarenjem svojih interesa istovremeno maksimalizira dobrobit.

U to vrijeme iskorištavanje prirodnih resursa teklo je nekontrolirano, smatrajući ih izvorima koji su neograničeni. Prevladavao je vlastiti interes bez osvrta na okolinu, društvo u cjelini ili na buduće generacije. Adam Smith je svojom teorijom radnih vrijednosti još više produbio stajalište o vlastitim interesima i profitu kao najvažnijim ciljevima organizacije. Prema toj teoriji društvena dobrobit je na vrhuncu kada svakome pojedincu bude dozvoljeno ponašati se na osnovu postizanja vlastitih interesa.<sup>25</sup> U literaturi često se nailazi na citiranje Milтона Friedmana koji je u svojem djelu „Kapitalizam i sloboda“ definirao društveno odgovorno

---

<sup>23</sup> Kineski filozof i socijalni reformator. Najznačajniji je njegov etički sustav vrijednosti, koji je bio temelj kineske državnosti i socijalne misli tijekom cijelog feudalnog razdoblja.

<https://hr.wikipedia.org/wiki/Konfucije>

<sup>24</sup> Andrew Carnegie bio je škotsko-američki industrijalac koji je predvodio veliku ekspanziju američke industrije čelika u kasnom 19. stoljeću. Zbog životnog iskustva postao je filantrop te je svoj novac darivao za osnivanje ustanova.

<sup>25</sup> Krkač, K., Uvod u poslovnu etiku i korporacijsku društvenu odgovornost, MATE d.o.o., Zagreb, 2007., str. 438.

poslovanje kao poslovanje koje isključivo šteti povećanju profita.<sup>26</sup> Nije iznenađujuća činjenica da je u to vrijeme u fokusu bio isključivo vlastiti interes i financijski profit poduzeća čiji menadžeri nisu susprezali pred ničim kako bi to i ostvarili.

Početak 20. stoljeća situacija se polako mijenja. II. Industrijska revolucija učinila je poduzeća važnim nositeljima razvoja, a utjecaj poslovanja na društvo i okoliš poprimio je potpuno novu dimenziju. Gospodarski sektor počinje davati sve značajniji doprinos rješavanju brojnih socijalnih i razvojnih problema u zajednici i društvu, odnosno potpomagati filantropske pothvate.

Tijekom 1980-ih i 1990-ih došlo je do prekida jednodimenzionalnog pogleda na poslovanje, prema kojemu su poduzeća bila odgovorna samo za popunjavanje radnih mjesta, postizanje profita radi isplate ulagačima i financijskog razvitka te plaćanje poreza. U 1990 - ima dolazi do značajnoga porasta zabrinutosti za utjecaj gospodarstva na društvo, no tek posljednjih 15-ak godina, pojam društvene odgovornosti poduzeća postao je dijelom svakodnevnog rječnika. Pojava gospodarstva koje se ravna prema potrošaču, također, znatno utječe na širenje i razvoj društvene odgovornosti poduzeća. Sve je jači pritisak potrošača i ostalih interesno-utjecajnih skupina na poduzeća u smislu polaganja računa oko načina poslovanja u skladu s načelima društvene odgovornosti.

Društvena odgovornost menadžera prošla je kroz četiri perioda svoje evolucije što je prikazano u tabeli 1.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Letica, B., Doba odgovornosti, MATE d.o.o., Zagreb, 2010., str. 49

<sup>27</sup> Mosley, D.; Pietri, P.; Megginson, L.: Management: Leadership in Action, Harper Collins College Publishers, New York, 1996, str. 145-148., preuzeto iz Kurtić, A., Društvena odgovornost, str 9. <http://docslide.net/documents/kadiltranzicija09.html>

Tabela 1. *Evolucija koncepta društvene odgovornosti*

<i>Period- vrijeme</i>	<i>Naziv faze</i>	<i>Suština- fokus menadžera</i>
<b>Od industrijske revolucije do 30-tih godina XX. stoljeća</b>	Maksimiziranje profita	<b>Ekonomski interesi; Sve akcije, aktivnosti i odluke menadžera usmjerene su ka ostvarivanju osnovne ciljne funkcije - maksimiziranje profita poslovnog sustava</b>
<b>Od 30-tih godina (vremena velike ekonomske krize pa do 60-tih godina XX stoljeća</b>	Menadžment povjerenja	<b>Briga menadžera za zaposlene, potrošače i društvo sve dok štite interese vlasnika</b>
<b>Od 60-tih godina do 90-tih godina XX stoljeća</b>	Aktivizam	<b>Pitanja jednakosti u zapošljavanju, zaštita čovjekove okoline, konzumerizam,<sup>28</sup></b>
<b>Posljednja desetljeće XX i početak XXI stoljeća</b>	<b>Društvena osjetljivost</b>	<b>Sposobnost da se efektivno i efikasno ostvaruju zahtjevi društvene odgovornosti; Menadžeri razvijaju procese odlučivanja gdje se anticipiraju reakcije okruženja i uvažavaju socijalne i društvene vrijednosti.</b>

*Izvor: Kurtić A., Društvena odgovornost – Novi svjetski pokret i poslovni imperativ suvremenog menadžmenta, str 6. <http://docslide.net/documents/kadiltranzicija09.html>*

Ipak, možemo zaključiti, da su se u središtu mnogobrojnih teorijskih i praktičnih razmatranja iskristalizirala tri osnovna područja:<sup>29</sup>

**Okoliš** - na temu upravljanja okolišem formulirane su brojne norme, te su utvrđena mjerila i smjernice. Neke od njih su: standard Međunarodne organizacije za normizaciju ISO 14000,

<sup>28</sup>Konzumerizam podrazumijeva potrebu menadžera da stalno oslušuju glas potrošača i anticipiraju njihove potrebe.

<sup>29</sup>Bagić, A, Škrabalo, M Narančić L, Pregled društvene odgovornosti poduzeća, Academy for Educational Development, Zagreb, 2004, str 13.

Povelja o održivom razvoju za poslovni sektor Međunarodne trgovinske komore, CERES-ova načela, UN-ov Globalni sporazum i Globalna inicijativa za izvještavanje (GRI), Program ekološkog upravljanja i nadzora (EMAS) Europske Unije.

**Norme poslovanja i upravljanje** - Poslovno upravljanje smatralo se pitanjem kojim se prvenstveno bave tranzicijske zemlje i tržišta u razvoju. Ipak, brojni skandali u sferi poslovnog upravljanja, iznijeli su na površinu daleko rašireniji problem. Sve je veći broj inicijativa u svijetu koje nastoje unaprijediti norme poslovnog upravljanja.

**Ljudska prava** - Prepoznaje se veza između gospodarstva i ljudskih prava. Mnoga načela ljudskih prava su u izravnom ili neizravnom su odnosu s aktivnostima privatnog sektora, npr. korištenje dječje odnosno zatvoreničke radne snage. Kao rezultat, ljudska prava uključena su u globalna načela poslovanja.

### 2.3. Dimenzije društveno odgovornog poslovanja

Devedesetih godina 20. Stoljeća nekoliko autora je definiralo dimenzije društvene odgovornosti. U svojoj osnovi autori se slažu da postoje četiri osnovne dimenzije društvene odgovornosti. Društvena odgovornost ima svoju hijerarhiju u kojoj se na osnovici nalazi ekonomska odgovornost.

**Ekonomska odgovornost** – primarna je i najvažnija te je prvi komparativni i etički imperativ: budi profitabilan; njegovo ispunjenje preduvjet je za sve ostale oblike korporacijske društvene odgovornosti;

**Pravna odgovornost** – svako poduzeće mora biti odgovorna pravna osoba koja poštuje zakon i pravila ponašanja;

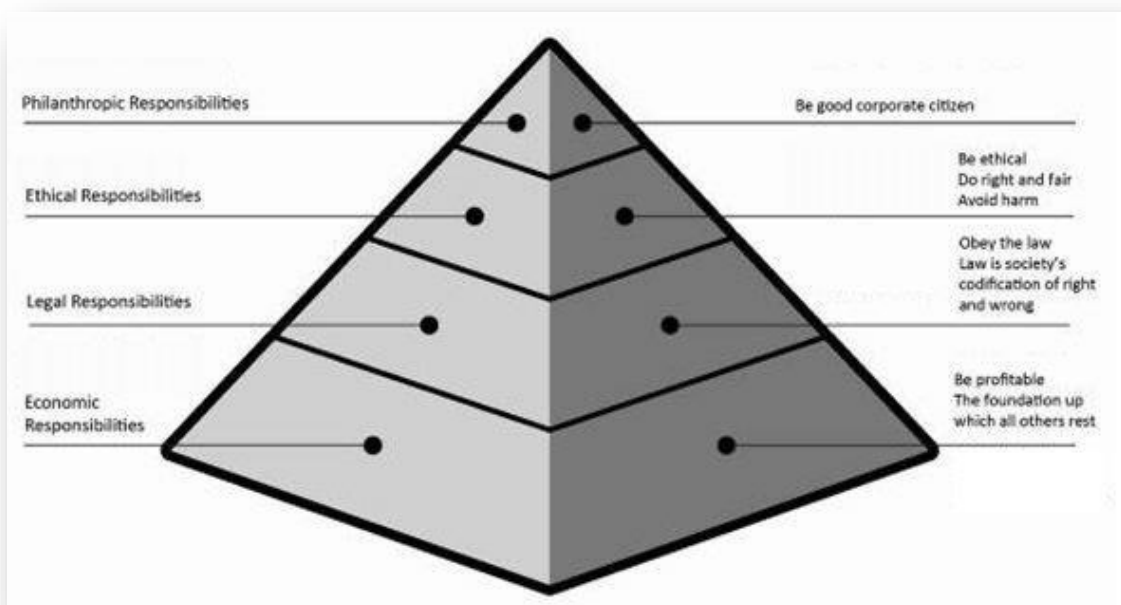
**Etička odgovornost** – ponašanje u skladu s etičkim normama korporacijske društvene odgovornosti;

**Filantropija** – na vrhu piramide se nalazi obveza poduzeća da bude dobar korporativni građanin koji pridonosi boljitku ljudi i zajednici u kojoj djeluje.<sup>30</sup>

Te odgovornosti su poredane odozdo prema gore zavisno o njihovoj veličini i učestalosti kojom im menadžer pristupa.<sup>31</sup>

Na slici 1. dan je grafički prikaz hijerarhije društvene odgovornosti kako navodi profesor A. B. Caroll, direktor Centra za neprofitne organizacije na poslovnoj školi Terry College of Bussiness.

*Slika 1. Piramida društvene odgovornosti*



*Izvor: Cerjan-Letica, G. (2010): Piramida profesionalne i poslovne odgovornosti u hrvatskoj stomatologiji, Acta Stomatologica Croatica,, str. 101-109.*

Organizacije moraju shvatiti i usvoje sve navedene komponente. Time mogu računati na dugoročan uspjeh kroz ugled, dobro kotiranje na burzi a samim tim i veću profitabilnost.

<sup>30</sup> Milinković, K., Stojanović, S. , Društveno odgovorno poslovanje kao oblik poslovanja poduzeća, Zbornik radova sa prve nznanstveno stručne konferencije Fedor Rocco, 2014., Zagreb, str.17

<sup>31</sup> Buble, M., Management, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2000., str 103.

Formula društvene odgovornosti glasi:

Ekonomska odgovornost

Pravna odgovornost

Etička odgovornost

+ Filantropska odgovornost

---

= cjelovita korporacijska društvena odgovornost<sup>32</sup>

Nakon pojašnjenja svih elemenata piramide, Carrol je razradio i matricu za koju je pretpostavio da može imati praktičnu važnost za korporacijsko vodstvo i upravu u samovrednovanju postignuća i ponašanja na području korporacijske društvene odgovornosti.<sup>33</sup>

*Slika 2. Matrica odgovornosti tvrtke prema dionicima*

<b>Dionik</b>	<b>Ekonomska odgovornost</b>	<b>Pravna odgovornost</b>	<b>Etička odgovornost</b>	<b>Dobrotvorna odgovornost</b>
Vlasnici				
Potrošači				
Zaposlenici				
Zajednica				
Konkurenti				
Opskrbljivači				
Društveni aktivni				
Javnost u cjelini				
Ostali				

*Izvor: Letica, B., Doba odgovornosti, MATE d.o.o., Zagreb, 2010., str. 58.*

---

<sup>32</sup> Krkać, K., Uvod u poslovnu etiku i korporacijsku društvenu odgovornost, MATE d.o.o. Zagreb, 2007., 330 str.

<sup>33</sup> Letica, B.: Op.cit., str. 48.

Kako sam Carroll navodi “ svrha ove matrice je da bude upotrijebljena kao analitičko sredstvo ili pomagalo koje bi usmjerilo razmišljanja i ideje menadžera o tome što bi određena tvrtka trebala činiti u ekonomskom, pravnom, etičkom i dobrotvornom smislu u odnosu na izdvojene dioničke skupine. Pažljivim i slobodnim kretanjem kroz različite ćelije navedene matrice svaki menadžer može razviti značajnu deskriptivnu i analitičku bazu podataka koja se može upotrijebiti u dioničkom menadžmentu. Informacije dobivene na temelju te analize odnosa odgovornosti i dionika trebale bi biti korisne kad se određuju prioriteta i donose kratkoročne i dugoročne odluke o višestrukim dioničkim interesima.”<sup>34</sup>

Na temelju piramide i matrice, Carroll menadžere dijeli na tri skupine: nemoralne, amoralne i moralne.

Nemoralni menadžeri – njihove odluke, akcije i korporativno ponašanje u suprotnosti je s onim što se u društvu smatra etičnim i pravednim. Njihova jedina briga je profitabilnost kompanije. Etična pravila poslovanja vidi isključivo kao prepreku na putu ka ostvarenju ciljeva. Njihova strategija je iskoristiti svaku priliku za osobnu ili korporacijsku dobit.

Amoralni menadžeri – nemaju svijest ili predodžbu o poslovnoj etici pa stoga nisu niti moralni niti nemoralni. Njihovi postupci su određeni zakonom i ne brinu o posljedicama koje mogu proizići iz njihovih odluka. Takvi menadžeri smatraju da su čestitost, osjetljivost i poslovna etika privatna pitanja i nema im mjesta u biznisu.

Moralni menadžeri – u svakodnevnom radu i odlučivanju koriste i primjenjuju visoke standarde o ispravnom, etičkom ponašanju i odlučivanju. Žele da njihove tvrtke posluju profitabilno ali uz poštivanje zakonskih i etičkih normi. Poštuju zakon ali i „zlatno moralno načelo – ne čini drugom ono što ne bi htio da oni tebi učine.

---

<sup>34</sup> Letica, B.: Op.cit. str. 49.



## 2.4. Modeli i teorije društvene odgovornosti

Poseban problem, koji stvara teškoće u razumijevanju društvene odgovornosti je to da menadžeri moraju odgovoriti na pitanje „*kome su odgovorni*“, odnosno „*kome trebaju biti odgovorni*“. Kako ističe *M. Buble*, u tom kontekstu javlja se „dilema oko toga da li je poduzeće *ekonomski entitet* pa mu je stoga cilj ostvarivanje profita za svoje vlasnike ili je pak *socioekonomski entitet* kojemu je cilj ostvarivanje ekonomskog i socijalnog doprinosa društvu.“ Odgovori na ova pitanja su u osnovi razlikovanja dva modela društvene odgovornosti poslovnih sustava, a to su:<sup>35</sup> (1) *Stockholderski* ili klasični ekonomski model i (2) *Stakeholderski* ili socioekonomski model. Bitne razlike između ova dva modela prezentirane su u tabeli 2 .

*Tabela 2. Ekonomski i socioekonomski model*

Ekonomski model	Socioekonomski model
Proizvodnja	Kvaliteta života
Eksploatacija resursa	Očuvanje resursa i sklad s prirodom
Tržišno utemeljenje	Prisutna je društvena kontrola tržišnih odluka
Povrat resursa (ekonomski)	Uravnoteženi ekonomski i društveni povrat resursa
Individualni interesi	Zajednički interesi sustava
Mala uloga države	Aktivna uloga države

*Izvor: Buble, M., Management, Sveučilište u Dsplitu, Ekonomski fakultet, Split, 2000. str. 103.*

<sup>35</sup> Buble, M.: Management, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, 2000, str. 74.

## 2.4.1. Stakeholderski model (teorija interesnih grupa)

Termin „stakeholder“ u poslovnu literaturu uveden je 1962. g. kada je Istraživački institut Stanford <sup>36</sup> prvi put upotrijebio izraz „pogled interesne skupine“. Izraz je upućivao na to da, osim dioničara koji su mogli utjecati ili na koje je mogla utjecati neka organizacija, postoje i druge skupine koje imaju udjel u toj organizaciji.<sup>37</sup>

Stakeholderski pristup karakterizira kritička distanca od klasičnog shvaćanja poduzeća i njegove temeljne svrhe te zahtijeva njegovu nužnu redefiniciju. Pristaše stakeholderskog pristupa poduzeću smatraju da je promatranje poduzeća kao instrumenta u funkciji maksimizacije bogatstva njegovih vlasnika ograničavajuće i da je potrebno maknuti ga iz okvira definiranog tradicionalnim ekonomskim korijenima.

Razlog postojanja, odnosno svrha modernog poduzeća smješta se u kontekst moralnih vrijednosti i temeljnih ljudskih prava. Mjerilo uspjeha nije ograničeno samo na profit već se proširuje na koristi za društvo kao što su sposobnost stvaranja bogatstva koje ne pripada isključivo vlasnicima kapitala poduzeća i sposobnost distribucije stvorene vrijednosti na široj osnovi koja će zadovoljiti socijalnu pravdu.

Smatra se da je začetak ideje o stakeholderima sadržan u poznatom djelu Barlea i Meansa „The modern Corporation and Private Property“ iz 1932. godine. U tom djelu razrađuje se odvajanje vlasništva od upravljanja, nastanak profesionalnih menadžera te drugačija stajališta o korporaciji.

Prvu definiciju stakeholdera dao je R. Freeman<sup>38</sup>: „*Stakeholder u nekoj organizaciji je bilo koja grupa ili pojedinac koji mogu utjecati ili se na njih utječe pri ostvarenju ciljeva organizacije. Te grupe podrazumijevaju dioničare, zaposlenike, kupce i društvenu zajednicu u kojoj poduzeće djeluje.*“

Stakeholdersku teoriju moguće je najkraće formulirati na slijedeći način:

Menadžment korporacije – vladar menadžerskog kapitalizma u svojoj prirodnoj aktivnosti – odlučivanju – mora uzeti u obzir interese svih interesno – utjecajnih skupina unutar i izvan

---

<sup>36</sup> Stanford Research institute

<sup>37</sup> Tafra, V. M., Conceptual frame of Corporate Social responsibility, University of Dubrovnik, str 165

<sup>38</sup> Freeman, R.E.: Strategic Planning: A Stakeholder Approach, Pitman, Boston 1984, citirano prema B. Sisek Stakeholderski pristup korporaciji i ekonomiji, Ekonomski pregled, str 60

firme ili korporacije, a to uključuje: financijske vjerovnike, zaposlene, kupce, zajednicu i vladina tijela. Svaka od navedenih skupina ima svoje vlastite interese, s jedne strane, a ima i moć da svoje interese podupre i da im daje prednost, sa druge strane. U tablici 3. prikazane su primarne interesno – utjecajne skupine, priroda njihovih interesa i moći.<sup>39</sup>

Tabela 3. Primarne interesno – utjecajne skupine

Stakeholder–(Interesno utjecajna skupina)	Priroda interesa Stakeholder želi:	Priroda moći Stakeholder utječe na poduzeće
<b>Zaposleni</b>	zadržati stabilnu zaposlenost dobiti pravednu plaću za rad rad u sigurnoj i ugodnoj okolini	snagom sindikalnog pregovaranja akcijama, štrajkovima
	dobiti zadovoljavajući prinos realizacija povećanja dioničke vrijednosti tijekom vremena	realizacijom glasačkih prava zasnovanih na vlasništvu Provedbom prava inspekcije
<b>Kupci</b>	ostvarenje poštene razmjene dobivanje sigurnog i pouzdanog proizvoda	kupnja proizvoda od konkurenta
<b>Dobavljači</b>	dobivanje redovitih narudžbi biti pravodobno plaćen za naručene proizvode	odbijanjem da se izvrši narudžba ako se prekrše uvjeti ugovora
<b>Konkurenti</b>	biti profitabilan veći udio na tržištu	tehnološke inovacije zaračunavanjem nižih cijena
<b>Trgovci na malo/ trgovci na veliko</b>	dobivanje kvalitetnih proizvoda po razumnoj cijeni ponuda proizvoda u koje potrošači imaju povjerenja	kupnjom od ostalih dobavljača ako su uvjeti ugovora nezadovoljavajući
<b>Kreditori</b>	dobivanje otplate kredita skupljanje glavnice i kamata	opozivanjem kredita ako nisu obavljena plaćanja

Izvor: Santini, I. *Ugrožava li teorija interesno – utjecajnih skupina primat koncepta maksimizacije vrijednosti, Ekonomski pregled, vol 58., srpanj, 2007. Str.328*

<sup>39</sup> Sisek, B., ESOP i ekonomska demokracija, Sinergija, Zagreb, str 108, iz Santini, I.: *Ugrožava li teorija interesno – utjecajnih skupina primat koncepta maksimizacije vrijednosti, Ekonomski pregled, 2007, str 328*

U društvu znanja gdje intelektualni kapital čini jednu od temeljnih vrijednost poduzeća, stakeholderski pristup smatra da bogatstvo koje poduzeće stvara pripada svim dobavljačima kritičnih resursa poduzeća koji izravno utječu na njegove sposobnosti stvaranja bogatstva. Posebno mjesto zauzimaju zaposlenici, odnosno vlasnici znanja koji određuju organizacijske sposobnosti poduzeća. Zbog toga bi priznavanje statusa stakeholdera isključivo vlasnicima kapitala bilo potpuno pogrešno i sa ekonomskog i sa moralnog stajališta. Stakeholderska koncepcija naglašava kako vlasnici kapitala nemaju primat u određivanu ciljeva poduzeća niti su menadžeri isključivo njihovi agenti. Stakeholderski pristup označava reformistički odmak od tradicionalnog kapitalizma koncentriranog isključivo na jednoulje i vlasničke interese prema kapitalizmu sutrašnjice – novom društveno prihvatljivom kapitalizmu koji proklamira stvaranje vrijednosti sa stakeholderima i za stakeholdere, unutar okvira društvene pravde koji dugoročne interese stakeholdera pretpostavlja kratkoročnim zaradama dioničara.<sup>40</sup>

U gotovo četvrt stoljeća od objave, ova stakeholderska teorija nije prerasla u općenito prihvaćenu znanstvenu paradigmu i „normalnu znanost“. Međutim, postala je polazištem gotovo svih kasnijih razrada, proširenja i primjena na druge znanstvene discipline, kao i poticaj za pritiske raznoraznih društvenih pokreta na korporacije, posebice multinacionalne.<sup>41</sup>

#### 2.4.2. Stockholderski model društveno odgovornog poslovanja (Klasični ekonomski model)

Stockholderski model polazi od postulata kako je poduzeće u privatnom vlasništvu te kao cilj ima isključivo ostvarenje profita. Naglasak ovog modela je na:

Proizvodnji

Eksploataciji resursa

Ekonomskom povratu resursa

Individualnim resursima

---

<sup>40</sup> Maronić M .L.: Stakeholderski pristup poduzeću, Ekonomski fakultet u Osijeku, 2014.  
<http://studenti.rs/skripte/ekonomija/stakeholderski-pristup-poduzecu/> (preuzeto 22.02.2017.)

<sup>41</sup> Letica, B.: op.cit., str. 54.

Maloj ulozi države<sup>42</sup>

Zagovornik ovog koncepta je nobelovac Milton Friedman koji je u svom djelu „*Kapitalizam i Sloboda*“ naveo poznatu definiciju društvene odgovornosti:

*„Postoji jedna i samo jedna društvena odgovornost biznisa tako dugo dok se nalazi u okviru pravila igre, tj jest do se odvija u otvorenoj i poštenoj konkurenciji bez prijevare i podvala: da koristi vlastite resurse i da se uključuje u djelatnosti koje su osmišljene da bi mu povećale profit.“ (Friedman, 1962)*

Ta je definicija postala predmet sustavnog osporavanja u diskusiji o društvenoj odgovornosti kada je 1970. M.Friedman u New York Times objavio članak „The Social Responsibility of Business is to increase its Profits“

Sličan stav zauzima i nobelovac Gary Becker te navodi:

*„Imaju li korporacije bilo koju drugu odgovornost osim maksimiziranja dioničarske vrijednosti implicitnog i eksplicitnog pridržavanja ugovora i pokoravanja zakonima zemalja u kojima u kojima posluju? Moj je odgovor „ne“, iako maksimiziranje dioničarske vrijednosti, ispunjavanje ugovora i pokoravanje zakonima pridonosi ostvarenju mnogih ciljeva onih koji tvrde da korporacije trebaju biti društveno odgovorne brinući se o okolišu, vodeći računa o svom utjecaju na druge dionike i pridonoseći općem dobru. Ipak, zakoni, ugovori, trebaju biti put do ostvarenja različitih društvenih ciljeva.“<sup>43</sup> (Becker, 2005)*

Iznesena stajališta izražavala su opća stajališta ekonomista koji nisu prihvaćali ideje i koncepciju društvene odgovornosti.

Stakeholderska i stockholderska teorija dvije su krajnosti koje nastoji pomirit N. Bowie u tekstu „*New Directions in Corporate Social Responsibility*“ tvrdeći kako su korporacije ipak potpuno privatne institucije, ali kako, čak i u ime profita, ne smiju djelovati ispod određenog „moralnog minimuma“. Taj minimum osigurava korporaciji mogućnost da zajedno s vladom i drugim korporacijama djeluje u smjeru rješavanja društvenih problema.

---

<sup>42</sup> Ikić, D., „Utjecaj primjene koncepta društveno odgovornog poslovanja na performanse poduzeća“, Završni rad, Ekonomski fakultet u Splitu, Split, 2013. g. str. 2.4

<sup>43</sup> Baker, G., <http://www.becker-posner-blog.com/2005/07/do-corporations-have-a-social-responsibility-beyond-stockholder-value-becker.html> (preuzeto 22.02.2017.)

### 2.4.3. Integrirana strategija korporacijske društvene odgovornosti

U članku iz 1995. godine David Barone<sup>44</sup> je predložio razlikovanje tržišnih i netržišnih elemenata u korporacijskoj razvojnoj i upravnoj strategiji i taktici. Njegov je članak imao konceptijsko – teorijski karakter. Korporativno ponašanje i upravljanje sagledano je u dva usko povezana ali odvojena područja koja je on nazvao tržišnom sredinom i ne tržišnom sredinom. U tim različitim sredinama vladaju različita pravila ponašanja, različiti regulacijski mehanizmi, institucionalna struktura i poslovna logika. Teorija je primijenjena na niz područja pa tako i na područje istraživanja nevladinih udruga i pokreta protiv korupcije koje smatraju društveno neodgovornima.

Ne tržišna sredina uključuje međusobne odnose koji su posredovani javnošću, dionicima, državnom upravom, javnim ustanovama. Ti odnosi mogu biti dobrovoljni kad neka tvrtka slobodnom voljom uspostavlja odnose s vladinim dužnosnicima ili prinudni kada vlada uređuje odnos s tvrtkom ili kad neka nevladina udruga organizira bojkot proizvoda ili usluga konkretne tvrtke.

Korporacijski menadžeri puno se bolje snalaze u tržišnoj sredini nego netržišnoj. Razumjeti ponašanje s ne tržišnim snagama kao što su administracija, vlada, aktivisti udruga i pokreta, njima je znatno složenije od snalaženja na tržištu. Zbog toga Barone je razvio sustav načela, okvira, planova kojima se može djelovati na netržišne snage. Ne tržišnu sredinu predstavlja četiri i: issues (problemi), institutions (institucije), interests (kamate), i informations (informacije) čiju logiku korporacije trebaju razumjeti da bi mogle sudjelovati u procesu političkih i zakonodavnih odluka koje su od koristi za korporaciju.<sup>45</sup>

### 2.4.4. Teorija o „duhu suradnje“ ili suživotu – kyosei

U nizu teorijski apstraktnih konceptualizacija društvene odgovornosti pažnju zaslužuje koncept koji je objavio Ryuzaburo Kaku, počasni predsjednik multinacionalne kompanije

---

<sup>44</sup> David Barone profesor je niza predmeta na Stanford Graduate School of Business

<sup>45</sup> Više o Integriranoj strategiji društveneno odgovornosti u Letica B. Doba odgovornosti, str.64.

Canon.<sup>46</sup> Canon u svojoj razvojnoj strategiji primjenjuje poslovni credo kyosei koji se prevodi kao duh suradnje ili kao duh suživota. To je tip specifične organizacijske kulture koju karakterizira zajednički rad pojedinca i kompanije u svrhu ostvarenja zajedničkog dobra.

Duh suradnje ima pet razina „putovanja“ prema konačnom uspjehu.

Prvi stupanj – ekonomsko preživljavanje. Kompanije na prvom stupnju bore se za rast profita i položaj na tržištu. U borbi za profit takve kompanije često iskorištavaju radnike i stvaraju radne probleme. Kako biznis sazrijeva, kompanija postaje svjesna svoje šire uloge.

Drugi stupanj – suradnja s radnicima. Kompanija ulazi u drugu fazu kad menadžeri i radnici počnu surađivati. Svaki zaposlenik usvaja kodeks korporacijske etike. Na tom stupnju postaju menadžeri i radnici djeluju kao posada koja djeluje istu sudbinu. Ovaj model osobito vrijedi u Japanu gdje kompanija djeluje kao vrsta proširene obitelji.

Treći stupanj – suradnja izvan kompanije. Kada kompanija počne suradnju s vanjskim partnerima ulazi u treći stupanj. Potrošačima i kooperantima pristupa s poštovanjem i uvažavanjem. Nevladine udruge i civilni pokreti postaju partneri u rješavanju zajedničkih lokalnih problema.

Četvrti stupanj – globalna djelatnost. Kada kompanija započne velike poslovne operacije u inozemstvu ulazi u četvrti stupanj duha suradnje. Suradnja sa stranim kompanijama daje mogućnost rješavanja globalnih problema suvremenog čovječanstva i doprinos smanjuju zagađenja lokalnog i globalnog okoliša.

Peti stupanj – vlade kao suradnici duha suradnje. Kada kompanija postane globalna ima mogućnost suradnje s nacionalnim vladama te čak vršiti pritisak na vlade da donose propise koji štite prirodnu sredinu ili ukinu barijere slobodnoj trgovini.

## 2.5. Norme društveno odgovornog poslovanja

ISO, International organization for Standardization, odnosno međunarodna organizacija za standardizaciju, osnovana je 1947. godine u Ženevi. Zadaća organizacije je primjena,

---

<sup>46</sup> Bartol L.: op.cit., str. 76.

prihvatanje i objavljivanje međunarodnih normi, te je osnovana kako bi pomogla razvoju gospodarstva i uklonila prepreke u međunarodnoj trgovini. Preko dvadeset tisuća normi izdano je putem ISO organizacije što je čini najvećim izdavačem međunarodnih normi. Karakteristike ISO normi vide se u tome što su one zasnovane na demokratskom sustavu, tržišno su orijentirane, dobrovoljne, donose se konsenzusom te su od globalne važnosti. ISO norme osiguravaju sigurnost, pouzdanost i dobru kvalitetu proizvoda i usluga, a koristi od primjene ISO normi imaju ne samo državna uprava, poduzeća, potrošači, kupci, trgovci, zemlje u razvoju, već i cijeli naš planet.<sup>47</sup>

### 2.5.1. ISO 26000:2010 Smjernice o društvenoj odgovornosti

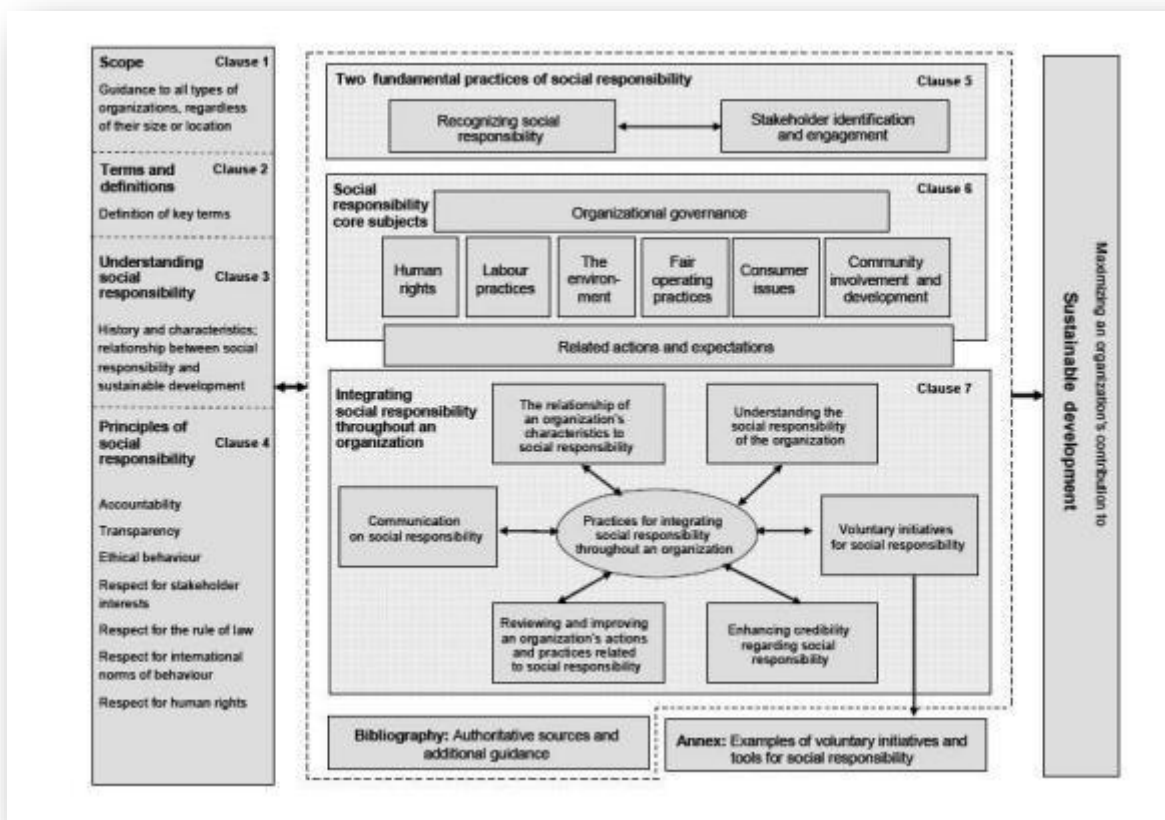
Međunarodna organizacija za normizaciju (ISO) 2010. godine objavila je normu ISO 26000:2010 Guidance on Social Accountability. Norma ISO 26000:2010 predstavlja srž međunarodnog stručnog znanja o društvenoj odgovornosti – što ona znači, kojim se pitanjima organizacije trebaju baviti kako bi poslovale na društveno odgovoran način i koja je najbolja praksa u uvođenju društvene odgovornosti. Norma predstavlja alat koji će pomoći organizacijama da prijeđu s dobrih namjera na dobre prakse. Norma ISO 26000 ne sadržava zahtjeve nego smjernice, pa se ne može primjenjivati kao norma za certifikaciju.

---

<sup>47</sup> <http://www.svijet-kvalitete.com/index.php/institucije/871-predstavljamo-iso/>



Slika 3. Norma ISO 26000, grafički prikaz



Izvor : Hrvatski zavod za norme, [www.hzn.hr](http://www.hzn.hr)

Primjenom norme ISO 26000 organizacija stiče slijedeće prednosti:<sup>48</sup>

- konkurentsku prednost;
- reputaciju;
- sposobnost privlačenja i zadržavanja zaposlenih ili članova, kupaca, klijenata ili korisnika;
- održavanje morala, posvećenosti i produktivnosti zaposlenih;

<sup>48</sup> Šijaković A., et al., Modeli društveno odgovornog poslovanja u funkciji unapređenja sigurnosti na radu i održivog razvoja, 14. Međunarodni simpozij o kvaliteti, Kvalitetom protiv recesije, Rovinj 3/2013. g. str.363.

- pozitivan stav investitora, vlasnika, donatora, sponzora i financijske zajednice;
- kvalitetan odnos sa drugim organizacijama, vladom, medijima, dobavljačima, kolegama, korisnicima i zajednicom u okviru koje se obavlja djelatnost.

Norma ISO 26000 kroz ključne teme i pitanja društvene odgovornosti ukazuje na značaj društveno odgovornog poslovanja.

Normu je preuzeo i hrvatski zavod za norme pod nazivom HRN ISO 26000:2010. Namijenjena je svim vrstama organizacija u javnom i privatnom sektoru, u razvijenim zemljama i u zemljama u razvoju.

### 2.5.2. Norma IQNet SR 10

Norma IQNet SR 10 je najmlađa u nizu normi društvene odgovornosti kreirana od stručnjaka i auditora cijele IQNet mreže koji su sudjelovali i u izradi ISO 26000:2010 (Guidance on social responsibility – Smjernice za društvenu odgovornost), ali je namjera ove norme certifikacija sustava upravljanja društvenom odgovornošću, što ISO 26000:2010 ne omogućuje. Norma propisuje zahtjeve koje organizacija treba ispuniti da bi uspješno implementirala sustav upravljanja društvenom odgovornošću, a koji za cilj ima zadovoljenje interesa zainteresiranih strana i ispunjenje postavljene politike i ciljeva društvene odgovornosti. Temelji se na načelima i smjernicama navedene u međunarodnim preporukama MOR-a, UN, EU i na općim načelima društvene odgovornosti, koje integriraju financijsko-gospodarsko upravljanje i dobro upravljanje s ekološkim i socijalnim pitanjima. Uključuje načela, smjernice i preporuke utvrđene u međunarodnoj normi ISO 26000:2010.

## 2.6. Društveno odgovorno poslovanje u Hrvatskoj

Razmatranje društvene odgovornosti u okvirima hrvatskog gospodarstva zahtijeva sustavnu analizu specifičnih čimbenika koji su utjecali i utječu na razvoj hrvatskog gospodarskog okruženja. Pri tome treba spomenuti nasljeđe samoupravnog socijalizma koje se baziralo na takozvanom društvenom vlasništvu i radničkom samoupravljanju.

Jedinstveni sustav samoupravljanja koji je nastao početkom 1970-tih kombinirao je visoku razinu slobode i mnoge elemente tržišnog gospodarstva koje su poduzeća ostvarivala uvoz istovremeno ostvarivanje čisto socijalnih ciljeva. U vremenu socijalizma donacije poduzeća te sponzorstva sportskim klubovima, kulturnim događajima, osobama s invaliditetom bila su uobičajena.<sup>49</sup> Međutim, u to doba civilno društvo bilo je znatno slabije razvijeno, nije se polagalo dovoljno pažnje zaštititi okoliša i održivom razvoju te se u ovom slučaju ne može govoriti o društveno odgovornom poslovanju.

Zbog iznimno složenog političkog i ekonomskog konteksta 1900-ih prepoznatljivost DOP-a u poslovnoj zajednici u Hrvatskoj u zadnjem desetljeću prošlog stoljeća je zanemariva, iako bilježimo osnutak Hrvatskog poslovnog savjeta za održivi razvoj (HR PSOR) koji je na temelju potpisanog memoranduma o razumijevanju sa Svjetskim poslovnim savjetom za održivi razvoj (WBCSD) iz 1995. osnovan 1997. godine. Organizaciju je osnovalo 18 hrvatskih poduzeća koji su se obvezali primjenjivati i promicati održivu praksu u svom poslovanju s ciljem zaštite okoliša i postizanja održivog razvoja RH.<sup>50</sup>

Prvotna se praksa društvene odgovornosti u poslovanju u Hrvatskoj uglavnom oslanja na praksu u području zaštite okoliša (ponajprije među industrijskim proizvođačima). U drugoj se fazi interes poduzeća proširio na ljudske resurse i brigu o lokalnoj zajednici. Važan je poticaj primjeni DOP-a izvozna orijentacija koja pojačano vrši pritisak na uvođenje standarda za upravljanje pojedinim sustavima.

Ključan događaj u Hrvatskoj za početak razvoja DOP-a bila je prva nacionalna konferencija o DOP-u pod nazivom Agenda 2005. Na jednom mjestu okupilo se više od 120 praktičara i istraživača s ciljem formuliranja zajedničkih prioriteta za razvitak DOP-a u Hrvatskoj. Gotovo dvanaest godina poslije opća procjena je da je društveno odgovorno poslovanje

postalo važan dio percepcije o uspješnom poslovanju. Razvija se međusektorska suradnja na promicanju DOP-a te nastaju međusektorske mreže kao što je nacionalna mreža za DOP koja okuplja predstavnike javnog, poslovnog i civilnog sektora.

Najvažniji i prepoznatljiv alat u promicanju DOP-a je Indeks društvene odgovornosti, koji su razvili domaći stručnjaci i na temelju kojeg se već osam godina dodjeljuje nagrada najboljim hrvatskim poduzećima u području DOP praksi.

Indeks DOP-a, osim što je nagrada koja se jednom godišnje dodjeljuje u kategoriji malih, srednjih, velikih i javnih tvrtki, ujedno je i metodologija za ocjenjivanje odgovornih praksi u poslovanju hrvatskih tvrtki. Nastala je po uzoru na Business in the Community, a definira niz kriterija za ocjenjivanje u šest osnovnih područja: ekonomska održivost, uključenost društveno odgovornog poslovanja u poslovnu strategiju, radna okolina, zaštita okoliša, tržišni odnosi i odnosi sa zajednicom. Svrha je Indeksa DOP-a potaknuti konkurenciju među organizacijama u području DOP-a, inspirirati sve dionike, te istaknuti najbolje kao poticaj i pozitivan primjer. Mjerenje i dodjela nagrade provodi se kontinuirano od 2008. godine.<sup>51</sup>

U Hrvatskoj za sada ne postoje zakoni koji se eksplicitno odnose na društveno odgovorno poslovanje. Međutim, postoje područja koja su vrlo visoko regulirana i propisuju stroge norme i standarde poslovanja kao što je zaštita okoliša. Jačanje uloge vlade u promociji DOP-a u partnerstvu s poslovnim sektorom ključno je za daljnji razvoj DOP-a u narednom razdoblju.

Istraživanje provedeno 2008. u sklopu Magistarskog rada (Matešić, 2008.) na uzorku od dvanaest kompanija pokazalo je da ispitanici smatraju zakonodavni okvir u Hrvatskoj nedostatno poticajnim za snažniju primjenu DOP-a, a jednako su ocijenili i osviještenost potrošača i njihovu spremnost da podrže odgovorne proizvođače. Nedostatnim su ocijenili i stupanj zastupljenosti ovih pitanja na dnevnom redu uprava. Ispitivanje je pokazalo da iako većina ispitanih poduzeća prepoznaje važnost DOP-a, istovremeno nedostaje značajnija zastupljenost u pogledu primjene. Sva ispitana poduzeća deklarirala su se kao društveno odgovorna no samo manji dio poduzeća integriralo je DOP na strateškoj razini. Slično istraživanje provedeno je i 2013. godine. Istraživanje je pokazalo da društveno odgovorna poduzeća imaju značajno bolje ekonomske pokazatelje u odnosu na prosjek u hrvatskom gospodarstvu.

Brojni drugi pokazatelji pokazuju da je izvedba u poslovnom i neposlovnom smislu bolja kod poduzeća koja imaju integriran neki oblik DOP prakse. Međutim uspoređujući rezultate s prethodnim istraživanjem konstatirana je stagnacija razvoja DOP-a u Hrvatskoj. Višegodišnja kriza i recesija odrazila se na smanjenje ljudskih i financijskih resursa poduzeća stoga su i kapaciteti za primjenu DOP-a smanjeni.

Uz poslovni svijet značajnu ulogu u promicanju društveno odgovornog poslovanja imaju i organizacije i zajednice. To su Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj (HR PSOR), zajednica za DOP Hrvatske gospodarske komore, Global Compact Hrvatska i Nacionalna mreža za DOP.

Ključni akteri društveno odgovornog poslovanja koji su direktno vezani za poslovni sektor su, prije svega, vlada koja donosi zakonske okvire i regulative te nadgleda samu provedbu i pridržavanje zakona; nevladine organizacije, to su nacionalne, regionalne i lokalne organizacije koje imaju zadaću da kontroliraju državna tijela i poslovni sektor, također osiguravaju potrebne usluge društva; poslovne organizacije, koje su mjesto razmjene informacija i uporabe tehnologije, osiguravaju svu potrebnu edukaciju svojih zaposlenika i društva, te zagovaraju promjene zakona; obrazovne institucije prenose znanje i vještine na buduće stručnjake i lidere; stručne organizacije također osiguravaju dodatnu edukaciju te pružaju tehničku pomoć i stručno usavršavanje; te mediji kao izvori nacionalnih, regionalnih i lokalnih informacija utječu na stvaranje javnog mnijenja.

---

<sup>49</sup> Bagić A., Škrabalo M., Narančić L. Pregled društvene odgovornosti poduzeća u Hrvatskoj, 2. dopunjeno izdanje, AED, Zagreb, 2006., str 28. Citirano prema Ikić D., Utjecaj primjene koncepta društveno odgovornog poslovanja na preformanse poduzeća, Ekonomski fakultet u Splitu, 2013. str 46.

<sup>50</sup> Majetić, D., Društveno odgovorno poslovanje za sve, Nacionalna studija, Hrvatska udruga poslodavaca, Zagreb, 2014., str.3.

### 3. DRUŠTVENO ODGOVORNO POSLOVANJE U JEDINICAMA REGIONALNE SAMOUPRAVE

#### 3.1. Javna uprava i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj

Javna uprava definira se kao tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa i čija je krajnja svrha opći interes i promicanje općeg dobra. Pojam javne uprave nije ograničen samo na državnu upravu, koja je njen važan dio, nego se odnosi i na regionalnu i lokalnu samoupravu, javna poduzeća, djelatnost koncesionara i subvencioniranog privatnika u obavljanju javnih službi.<sup>52</sup> Postoji čitav niz autora i definicija javne uprave.

Ira Sharkansky<sup>53</sup> 1970. godine definira javnu upravu *kao znanstvenu disciplinu koja ima temelje u političkim znanostima i pridonosi razumijevanju šireg političkog procesa ali dodaje i da javnu upravu čine službenici koji donose važne odluke u upravnim tijelima.*

George Gordon<sup>54</sup> definira javnu upravu *kao sve procese, organizacije i pojedince na službenim položajima povezane s provođenjem zakona i drugih propisa.*<sup>55</sup>

David H. Rosenbloom<sup>56</sup> povezuje elemente prijašnjih definicija i definira javnu upravu *kao primjenu menadžerskih, političkih i pravnih teorija i procesa da bi se ostvario zakonodavni, izvršni i sudski mandat vlasti u pružanju regulatorne i servisne funkcije za društvo kao cjelinu ili za neki njegov dio.*

Javna uprava kakvu sada poznajemo javlja se krajem 17. i početkom 18. stoljeća za vrijeme prosvijećenog apsolutizma. Njena prvotna uloga bila je izvršavanje vlasti od strane vladara. Putem svojih upravnih dužnosnika - magistratura narodu su nadmetali poreze i ograničavali ih za vlasnička i druga prava. No, razvojem trgovine i otvaranjem trgovačkih putova, bankari i

---

<sup>52</sup> Šeparović, Perko, I.: Izazovi javnog menadžmenta – Dileme javne uprave, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2006. str 11.

<sup>53</sup>I. Sharkansky - profesor političke znanosti i javne administracije na Hebrejskom sveučilištu u Jeruzalemu. Autor je politike Izraela i SAD-a.

<sup>54</sup>Gordon J. G., - Profesor *politologije* na Illinois State University. Specijalizirao se za javnu administraciju.

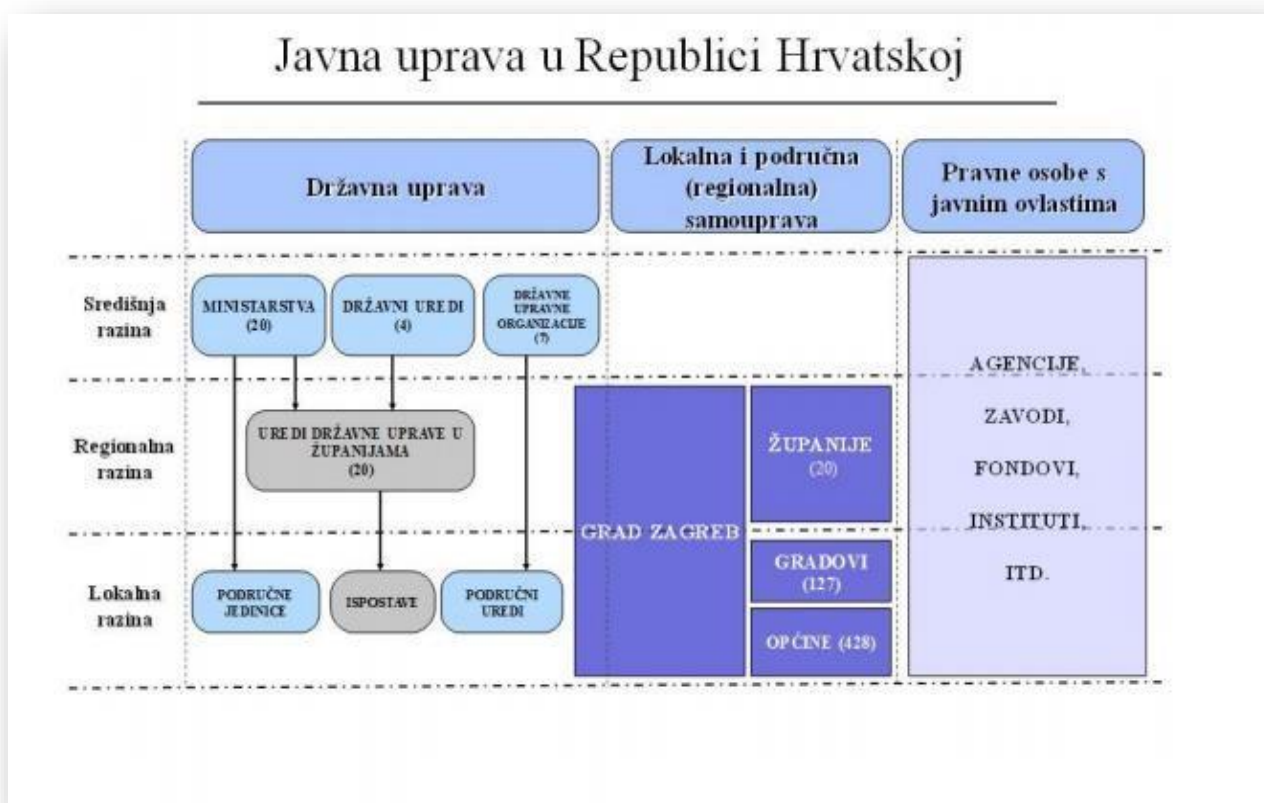
<sup>55</sup>Šeparović, Perko, I., Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2006. Str 13.

<sup>56</sup> David H. Rosenbloom -Profesor javne administracije na sveučilištu u Washongtonu i Hong-Kongu.

trgovci neumorno su se okrenuli protiv takve centralne vladavine što je rezultiralo revolucijama. Najznačajniji primjer je Francuska revolucija kojom je potpuno promijenjena struktura državne vlasti. Utemeljeno je načelo ustavnosti i zakonitosti<sup>57</sup>, trodioba vlasti<sup>58</sup>, sudstvo je odvojeno od zakonodavne i izvršne vlasti, narod dobiva građanska prava i mogućnost neposredne demokracije odnosno izravnog biranja političkih dužnosnika. Samim time dolazi do tendencije porasta upravne organizacije i tzv. klasičnih upravnih resora. U Republici Hrvatskoj profesionalna državna uprava javlja se za vrijeme vladavine kraljice Marije Terezije. Od takvog centralističkog upravljanja do današnje neovisne i moderne javne uprave, Hrvatska je prošla kroz različite faze državnog uređenja.

Na slici 4. prikazan je shematski prikaz javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Slika 4. Javna uprava u Republici Hrvatskoj



Izvor: Strategija razvoja javne uprave 2015. – 2020., Narodne novine 70/15, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html)

<sup>57</sup>Načelo ustavnosti i zakonitosti znači da javnopravno tijelo rješava upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakona. Zakoni moraju biti u skladu s Ustavom.

<sup>58</sup>Trodioba vlasti predstavlja podjelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast.

Lokalna samouprava neposredna je razina vlasti i sudjelovanja građana u kojoj se ogleda uspješnost demokracije u cjelini. O povezanosti demokracije i lokalne samouprave govori i Alexis De Tocqueville<sup>59</sup>: “U lokalnim institucijama leži snaga slobodnih naroda. One su za slobodu ono što je pučka škola za znanost. Bez njihovog postojanja jedan narod može imati slobodnu vladu, ali ne i duh slobode”.

Najjednostavnija i općeprihvatljiva definicija lokalne samouprave prema Lauc Z. je da je to *razina vladavine najbliskija građaninu, s ulogom predstavljanja važnosti i stajališta lokalnog*.<sup>60</sup>

Lokalna samouprava rezultat je političke decentralizacije države i diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Njezin je nastanak vezan uz razvoj demokratskih institucija u Engleskoj, odakle je institucionalnim širenjem preko Francuske i Belgije došla u središnju Europu, ponajprije u germanske zemlje. Međunarodno pravni temelj lokalne samouprave je Europska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985. Povelja definira lokalnu samoupravu kao pravo i sposobnost lokalnih vlasti da u okvirima zakona reguliraju bitni dio javnih poslova i njima upravljaju u interesu lokalnog stanovništva i uz vlastitu odgovornost. Povelja jamči široku autonomiju lokalnih jedinica u političkom, upravnom i financijskom smislu i multilateralni je pravni instrument za definiranje i zaštitu načela lokalne samouprave.<sup>61</sup>

Cilj Vijeća Europe je postizanje većeg jedinstva među svojim članicama u svrhu očuvanja i postizanja ideala i načela koji su njihovo zajedničko nasljeđe. U Povelji je nedvosmisleno iskazana visoka pozitivna korelacija između lokalnih vlasti i demokratskog sustava, s naglaskom na demokratsko načelo prava građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima, što se najadekvatnije može ostvariti na lokalnoj razini. Jedinice lokalne i područne samouprave; županije, gradovi i općine, najbliži su doticaj građana s državom i obavljaju poslove iz vlastitog i prenesenog djelokruga središnje države.

Republika Hrvatska postala je 6. studenoga 1996. godine punopravna članica Vijeća Europe, kada je i preuzela obveze, da će sukladno svojem ustavnopravnom određenju, ratificirati Europsku Povelju o lokalnoj samoupravi.

---

<sup>59</sup>Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville bio je francuski mislilac političke domene i povjesničar najviše poznat po svojim djelima *O demokraciji u Americi* U navedenim djelima istraživao je efekte postizanja jednakosti u društvenim okolnostima na pojedinca i državu a koja se događala u zapadnim društvima [.https://hr.wikipedia.org/wiki/Alexis\\_de\\_Tocqueville](https://hr.wikipedia.org/wiki/Alexis_de_Tocqueville) (12.03.2017.)

<sup>60</sup>Lauc, Z., *Funkcioniranje jedinica lokalne samouprave –pravni aspekt*, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Osijek, OGI, 2006 str 5

<sup>61</sup>Koprić, I., et al. *Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014, str.248.



Smatra se da lokalna samouprava u sustavima suvremenih država obavlja dvije važne, isprepletene uloge: ulogu predstavnika i zaštitnika interesa lokalnog stanovništva (politička dimenzija) te ulogu nositelja mnogih javnih poslova, od kojih su najvažnije lokalne komunalne službe.<sup>62</sup>

Ulogu lokalne samouprave možemo promatrati i kroz njezinu socijalnu ulogu koja se odnosi na pružanje javnih usluga, a koja je sa središnje države prešla na lokalnu samoupravu. Lokalna samouprava također služi izražavanju interesa lokalnog stanovništva, donošenju političkih odluka o tim interesima te njihovoj provedbi.<sup>63</sup>

Na lokalnoj i područnoj razini u Hrvatskoj vlast se dijeli na županije, općine i gradove. Okosnicu njihova djelovanja čini Zakon o proračunu i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Prema potonjemu, jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, dok su županije jedinice područne (regionalne) samouprave. Danas u Hrvatskoj egzistira 20 županija i grad Zagreb koji ima status grada i županije, 122 grada i 423 općine.

Županija je temeljna jedinica područne (regionalne) samouprave koja čini prirodnu, povijesnu, prometnu i gospodarsku samoupravnu cjelinu. Ustrojava se radi obavljanja poslova na područnog (regionalnog) značaja. Do 2001. g. županije su imale dvojnu ulogu: bile su jedinice lokalne samouprave ali i uprave što znači da su županije ponajprije obavljale poslove državne uprave, a potom i lokalne samouprave a to je utjecalo na rad njezinih tijela i na financiranje.<sup>64</sup>

U svom samoupravnom djelokrugu županije obavljaju poslove od regionalnog (područnog) značaja, a osobito u pogledu školstva, zdravstva, prostornog i urbanističkog planiranja, gospodarskog razvoja te planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Županije obavljaju i poslove lokalnog značaja radi neposrednog udovoljavanja potreba građana koje Ustav i Zakon nisu dodijelili drugim državnim tijelima. U svom samoupravnom djelokrugu županije su odgovorne za ravnomjeran gospodarski i društveni razvoju jedinica lokalne samouprave sa svoga područja.

---

<sup>62</sup>Koprić I., Dvadeset godina lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Institut za javne financije, Zagreb, 2013., str 56

<sup>63</sup> Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, 2005

<sup>64</sup> Upravni poslovi županija što ih obavljaju županijski uredi kao državna upravna tijela financirani su iz državnog proračuna dok su poslovi iz samoupravnog djelokruga financirani iz županijskog proračuna.

Prosječna veličina županije prema naseljenosti je 182.916 stanovnika i 2.798 km<sup>2</sup>. Ovaj prosjek krije velike razlike i disparitete. Tako je najmanja Ličko-senjska sa 50.927 stanovnika, dok je najveći Grad Zagreb sa 790.017 stanovnika (omjer 1 : 15.5). Po površini je, najmanji Grad Zagreb, (641 km<sup>2</sup>), a najveća upravo Ličko-senjska (5.353 km<sup>2</sup>), što daje omjer od 1 : 8,3. Po gustoći stanovništva, ne računajući Grad Zagreb prva je Međimurska županija sa 162, a zadnja Ličko-senjska županija sa 10 stanovnika po km<sup>2</sup>. Dok je prosječni broj naselja po županiji 334, najveći broj naselja ima Zagrebačka županija (697), a najmanji Vukovarsko-srijemska (85). Prosječni broj naselja po km<sup>2</sup> je 0,119. Po broju naselja na km<sup>2</sup> na prvom je mjestu Krapinsko-zagorska županija (0,344), a na zadnjem Vukovarsko-srijemska županija (0,035), što ponajprije odražava poznate razlike u karakteru i izgledu zagorskog odnosno istočno slavonskog sela. I po ekonomskoj aktivnosti postoje vrlo velike razlike. Tako je prema podacima Državnog zavoda za statistiku u 2011. godini prosječni BDP po stanovniku bio 10.038 eura. Među županijama, on je bio najveći u Gradu Zagrebu (18.414 eura), a najmanji u Brodsko-posavskoj županiji (5.463 eura). Prosječno su se 2011. godine po stanovniku investirale 11.884 kune, s tim da raspon ide od 3.782 kune u Virovitičko-podravskoj županiji do 22.874 kune u Gradu Zagrebu.<sup>65</sup>

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto s više od 10.000 stanovnika. Čini urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Gradove i općine može se podijeliti na mjesne odbore i gradske četvrti.<sup>66</sup>

Grad Zagreb ima poseban status i dvojak položaj grada i županije.

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.

U posljednjih nekoliko desetljeća lokalna i druge samoupravne razine afirmiraju ulogu poticanja društvenog i gospodarskog razvoja. Oblikovanje kvalitetnog životnog prostora te generiranje lokalnog društvenog i gospodarskog razvoja kroz mjere lokalne fiskalne politike i stimulaciju poduzetništva jesu funkcije u kojima opća klauzula o samoupravnom djelokrugu može zaživjeti. Kultura, planiranje prostora, oblikovanje lokalnog identiteta i imidža, promocija lokalnih ekonomskih potencijala, privlačenje investicija te poticanje poduzetništva

---

<sup>65</sup> Statistički ljetopis 2015. godine

<sup>66</sup> Bratić V. Odlučivanje o lokalnim proračunima –između sna i jave, institut za javne financije, Zagreb, 2013. str 119.

i zapošljavanja neke su od funkcija koje kreiraju novu ulogu teritorijalnih samoupravnih jedinica.<sup>67</sup>

Javno upravljanje traži nove standarde, od kojih je velik dio etičke naravi. Pitanja povezana s etikom, kao što su transparentnost i otvorenost, pristup i mogućnosti korištenja podataka, pouzdanost, pristupačnost i efikasnost dobivaju na značenju. Javna uprava je prekretnoj fazi: mora se prilagoditi i kontinuirano prilagođavati suvremenim uvjetima.

### 3.2. Financiranje jedinica regionalne samouprave

Jedinice regionalne samouprave imaju prihode kojima u okviru svoga samoupravnog djelokruga slobodno raspolažu. Kod prihoda trebalo bi se ostvarivati načelo razmjernosti, ali i izdašnosti.

Prihodi su:

- županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,
- prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,
- prihodi od naknada za koncesije,
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom,
- udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom,
- sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,
- drugi prihodi određeni zakonom.

Ukupno materijalno i financijsko poslovanje nadzire njihovo predstavničko tijelo.

Županijski porezi su:

- porez na automate za zabavne igre,

---

<sup>67</sup> Koprić, I., Škarica, M., Milošević, B., Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, priručnik, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015, str 26.

- porez nasljedstava i darovanja,
- porez na plovila,
- porez na cestovna i motorna vozila.

Županije koje obavljaju određene poslove u području školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva, a koji su im preneseni temeljem decentralizacije, imaju pravo na dodatni udio u porezu na dohodak. Prihodi kao proračunska sredstva troše se na tzv. tekuće rashode (za zaposlene, materijalne troškove, subvencije, naknade i dr.) i na kapitalne rashode (za građevinske objekte, nabavu opreme i dr.) te otplatu kredita.

Tek u tri županije i Gradu Zagrebu prihodi od poreza sudjeluju u prihodima županije s više od pola, u 15 županija manje od 40 posto, u pet niti četvrtinu, a najmanje u Virovitičko-podravskoj (13 posto). Najviše se ubire u Primorsko-goranskoj županiji po glavi stanovnika (702 kune), a najmanje u Vukovarsko-srijemskoj (209 kuna).<sup>68</sup> Osim od poreza, većina županija živi još od potpora iz inozemstva i EU, te pomoći i sredstava za decentralizirane funkcije u obrazovanju, zdravstvu i socijalnoj skrbi iz državnog proračuna. Najveći udio tih sredstava, gotovo 80 posto, ima Virovitičko-podravska županija, i u još šest županija veći je od 50 posto, a najmanji je udio u Zagrebačkoj županiji 15,7 posto.

Danas u Republici Hrvatskoj oko 92% ukupno prikupljenih poreza u državi odlazi u državnu blagajnu, a 8% ostane u jedinici regionalne samouprave. Od tih 8% polovica se odnosi na proračun grada Zagreba dok sve ostale jedinice regionalne samouprave raspolažu s oko 4% ukupno ubranih poreza. To je pokazatelj jake centralizacije zemlje, odnosno da proces decentralizacije nije zaživio u potpunosti.

---

<sup>68</sup> Ne uključujući grad Zagreb koji ima status grada i županije te je ujedno i glavni grad Republika Hrvatske. Proračun grada Zagreba veći je od svih proračuna lokalnih i regionalnih jedinica u Republici Hrvatskoj zajedno.

### 3.3. Reforma javne uprave i regionalne samouprave

Tijekom posljednjih pola stoljeća sve se više afirmirala uloga javne uprave kao pokretača i provoditelja raznih politika kojima se rješavaju konkretni društveni problemi. Bez obzira na to što je javna uprava po funkciji većinom neprofitna, u vrijeme krize sve su glasniji zahtjevi da se primjene načela i metode poslovnog menadžmenta kako bi se smanjili troškovi i efikasno ostvarili postavljeni ciljevi.<sup>69</sup> Pojavile su se doktrine novi javni menadžment i dobro upravljanje.

#### 3.3.1. Novi javni menadžment

Javni menadžment je izraz koji se sve češće upotrebljava da bi se odredilo područje javnog upravljanja. Javni menadžment je takav tip javnog upravljanja koji stručno - tehničke menadžerske spoznaje, menadžersku slobodu u odlučivanju te poduzetnički rizik i menadžerske tehnike pretpostavlja striktnom poštivanju pravnih pravila javnog upravljanja.<sup>70</sup>

Menadžerski pristup u javnoj upravi prisutan je u različitim oblicima i opsegu od početka modernog proučavanja javne uprave. Od doktrine katedralizma<sup>71</sup> iz 19. stoljeća preko klasičnog pristupa javnom menadžmentu početkom 20. stoljeća do novog javnog menadžmenta iz 1980 – ih menadžerski pristup je pronalazio svoje mjesto u javnom sektoru nastojeći ga učiniti efikasnijim i učinkovitijim.

Novi javni menadžment<sup>72</sup> upravna je doktrina i pokret koji naglašava ekonomske vrijednosti u javnoj upravi, podvrgavanje državne uprave i organizacija javnog sektora tržišnim načelima, kao i metode razvoja poduzetničkog ponašanja u javnoj upravi.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup>Mateljak, Ž., Gjurković S., Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj, 3.zbornik sveučilišta u Dubrovniku, Sažetak

<sup>70</sup> Koprić, I., et al. Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014. str 108.

<sup>71</sup> Smjer ekon. mišljenja i gosp. djelatnosti države od XVI. do XVIII. st. u zemljama sr. Europe (Njemačka, Austrija, Italija). <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=30087> (25.02.2017.)

<sup>72</sup>engl. the New Public Management

<sup>73</sup>Koprić, I., Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, Hrvatska javna uprava, br . 9/2009, str. 69 – 78.

Novi javni menadžment je naziv za niz reformi javnog sektora koje su se počele provoditi početkom 1980-ih godina. Kao doktrina, nastao je nakon naftne krize 70-tih godina kada dolazi do krize socijalne države i potrebe mijenjanja cijelog javnog sektora. Prvo se počeo primjenjivati u Velikoj Britaniji i Novom Zelandu odakle se proširio na ostale razvijene zapadnoeuropske zemlje. Suština ove doktrine jest potreba za smanjenjem razlike između privatnog i javnog sektora jer je to jedini način da javna uprava postane ekonomična i efikasna.

Temeljne ideje ove doktrine odnose se na:<sup>74</sup>

- Razbijanje tradicionalne hijerarhijske strukture javnog sektora formiranjem većeg broja organizacija koje su orijentirane na obavljanje samo jednog zadatka uz obvezno razdvajanje policy poslova od izvršnih poslova
- Davanje veće slobode djelovanja i odlučivanja javnim menadžerima,
- Orijentaciju na rezultat, a ne na proceduru djelovanja,
- Jačanje utakmice unutar javnog sektora, stvaranje internog kvazitržišta koje treba dovesti do veće ekonomičnosti usluga javnog sektora,
- Veću disciplinu i štedljivost u upotrebi sredstava (učiniti više s manje),
- Orijentaciju na korisnike i na ostvarivanje veće vrijednosti za novac.

Karakteristike novog javnog menadžmenta su uvođenje, jačanje konkurencije, promoviranje, planiranje i rezultati poduzeća. Potrebno je predstaviti administrativne sustave i usvojiti „*kaskadno*“ upravljanje lanaca za pomoć transparentnosti.<sup>75</sup> Karakteristike novog javnog menadžmenta slikovito su prikazane na slici 5.

---

<sup>74</sup>Mateljak, Ž., Gjurković S., Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj, 3.zbornik sveučilišta u Dubrovniku, str 119.

<sup>75</sup> Ružić O., Golubić H., Latin M., Klopotan I., Javni menadžment, Technical journal , 8/2014.str. 461-466

Slika 5. Karakteristike Novog javnog menadžmenta



Izvor: Ružić O., Golubić H., Latin M., Klopotan I. Javni menadžment, *Tehnickal journal* 8/2014, str 463.

Novi javni menadžment nastoji poboljšati efikasnost javnog sektora i kontrolu koju vlada ima nad javnim sektorom. Veća tržišna orijentacija u javnom sektoru dovest će do veće troškovne efikasnosti vlada bez negativnih posljedica na druge ciljeve. Novi javni menadžment za cilj ima transformaciju rigidnog, hijerarhijskog, birokratskog tradicionalnog modela javne uprave u fleksibilniji i više tržišno orijentiran oblik javnog menadžmenta.

Tabela 4. Tradicionalna uprava i novi javni menadžment

<b>UPRAVA</b>	<b>NOVI JAVNI MENADŽMENT</b>
Politička teorija	Organizacijska teorija
Proces	Rezultat
Ciljevi iz demokratske teorije	Ciljevi iz tržišne ekonomije
Razvoj stilova upravljanja	Efikasnost, efektivnost i kvaliteta usluga
Potencijal za ugovaranje, franšizing i nove oblike regulacije	Izrada boljih modela zasnovanih na teoriji

Izvor: Ružić O., Golubić H., Latin M., Klopotan I. Javni menadžment, *Technical journal* 8/2014, str 464

Uvođenje poduzetničkih načela kroz set reformskih mjera u upravu se nastoji značajnije približiti načelima djelovanja privatnog sektora. To se najvećim dijelom očituje u povećavanju menadžerske autonomije u javnim agencijama, uvođenju natjecanja konkurencije u rad državnih tijela i drugim sličnim metodama. Temeljno pitanje kojim se vode reforme jest: koje poslove treba obavljati država, a koje poslove treba prepustiti mehanizmima tržišta? Smanjenje troškova državnog upravnog aparata moguće je proizvesti na razne načine kao što su smanjenje opsega javnih poslova, prepuštanje njihova izvršenja privatnim subjektima i/ili različitim oblicima privatizacije pojedinih skupina javnih poslova.

Koncept novog javnog menadžmenta obuhvaća četiri temeljna modela:

- Washintonski model
- Model upravljanja temeljem rezultata
- Strateško planiranje
- Decentralizacija



### 3.3.2. Decentralizacija regionalne samouprave

Decentralizacija podrazumijeva premještanje funkcija i ovlasti s države na niže razine. Temelji se na načelu supsidijarnosti, koje je zajamčeno i hrvatskim Ustavom a znači da uže jedinice, koje su ujedno najbliže građanima, trebaju obavljati pretežni dio javnih poslova, sukladno svojem financijskom i stručnom kapacitetu.

Proces decentralizacije u Hrvatskoj obuhvatio je centralnu državnu upravu i lokalnu i regionalnu samoupravu.

Radi učinkovitijega obavljanja javnih usluga, Hrvatska je od 2001. počela provoditi postupak decentralizacije odnosno prenositi ovlasti i nadležnosti na jedinice lokalne i regionalne samouprave, što je povećalo i odgovornost nižih razina vlasti prema stanovništvu (biračkome tijelu). Ako lokalna vlast zna da će prikupljene prihode moći iskoristiti za udovoljavanje lokalnim potrebama i da će ih stanovništvo s područja te lokalne jedinice prema potrebi moći pozvati na odgovornost, vjerojatnije je da će nastojati prikupiti što više prihoda i kvalitetnije ih utrošiti.<sup>76</sup>

No, unatoč tome, brojni lokalni čelnici ističu činjenicu kako se „dogodila decentralizacija ovlasti i odgovornosti, ali ne i novca“. Fiskalna autonomija lokalnih jedinica u ubiranju vlastitih prihoda relativno je ograničena. Najizdašniji prihodi od poreza dijele se s državom, koja ujedno određuje poreznu osnovicu i stope tih poreza. Najmanje prihoda lokalne jedinice ostvaruju od vlastitih poreza, a upitna je i autonomija u korištenju neporeznih prihoda. Naime, za gotovo sve neporezne prihode lokalnih jedinica utvrđena je namjena za koju se moraju iskoristiti.<sup>77</sup>

Brojni su primjeri gdje država svojim odlukama utječe na lošije ostvarivanja prihoda jedinica regionalne samouprave. Tako je vođenje upravnog postupka izdavanje rješenja za naknade na pomorskom dobru država dodijelila Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture umjesto jedinica regionalne samouprave koje su više od dva desetljeća uspješno vodile ovaj postupak. Rezultat je cijela godina bez naplaćene koncesije jer je prvo rješenje izdano tek krajem godine. Koncesija na pomorskom dobru značajan je prihod jedinica regionalne samouprave, a

---

<sup>76</sup> Bratić, V., Odlučivanje o lokalnim proračunima, Institut za javne financije, 2013., str. 134

<sup>77</sup> Anto Bajo : Fiskalna decentralizacija, Institut za javne financije, <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/decentralizacija.pdf> (20.03.2017.)

oduzimanje vođenja postupka vjerojatno je prvi korak za oduzimanje tog prihoda. Također, promjene poreznih stopa poreza na dohodak utječe na slabije punjenje proračuna regionalnih jedinica što je kratkoročno riješeno kompenzacijskim mjerama. Riječ je o pomoći države kroz 2017. godinu kako bi jedinicama lokalne i regionalne samouprave nadomjestila izgubljene prihode od poreza na dohodak. Za pretpostaviti je kako će se ova mjera odnositi samo na jednu godinu a u idućim godinama jedinice će morati pronaći druge izvore za nadomještanje izgubljenih prihoda.

Iz priložene tablice se vidi da su pojedine jedinice izgubile više od 16.000.000,00 kuna na godišnjoj razini. Gubitak sredstava dovodi u pitanje provođenje projekta i moguće odstupanje od kvalitete usluge koju pruža građanima.

*Tabela 5. Kompenzacijske mjere za siječanj 2017. godine*

**Pomoći JLP(R)S - kompenzacijske mjere  
ISPLATA ZA SIJEČANJ 2017. GODINE**

Zagrebačka	1.333.194,88
Krapinsko-zagorska	581.170,96
Sisačko-moslavačka	534.755,84
Varaždinska	219.292,54
Koprivničko-križevačka	109.441,97
Bjelovarsko-bilogorska	372.739,91
Primorsko-goranska	1.263.776,12
Ličko-senjska	190.905,72
Virovitičko-podravska	71.495,46
Požeško-slavonska	21.718,36
Brodsko-posavska	352.940,49
Zadarska	101.955,69
Osječko-baranjska	950.762,87
Šibensko-kninska	91.952,96
Vukovarsko-srijemska	425.539,65
Splitsko-dalmatinska	1.150.641,88
Istarska	1.040.004,64
Međimurska	328.300,35

<b>Ukupno za županije</b>	<b>9.140.590,29</b>
---------------------------	---------------------

Izvor: ministarstvo financija <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni>

Sve su to primjeri izrazite centraliziranosti gdje država svojim odlukama negativno utječe na efikasnost upravljanja sredstvima jedinica regionalne samouprave.

Dodjelom ovlasti i odgovornosti, kao i izvora financiranja, Hrvatska je decentralizirana država. Međutim, pitanje stupnja decentralizacije uglavnom treba vezati i za kvalitetu i učinkovitost lokalnih jedinica u ponudi javnih dobara i usluga. Stoga središnja pitanja fiskalne decentralizacije glase: koliko su lokalne jedinice učinkovite u pružanju javnih dobara i usluga, koliko su odgovorne građanima, pružaju li transparentne informacije te upravljaju li kvalitetno svojim proračunima?<sup>78</sup> Za procjenu decentralizacije bitno je znati i osiguravaju li lokalne jedinice sudjelovanje građana u donošenju strateških ili su ključne odluke predmet diskrecijske odluke izabranih predstavnika vlasti.

Decentralizacija ne odražava samo stupanj financijske autonomije lokalnih jedinica nego i stupanj odgovornosti lokalnih jedinica za transparentno upravljanje sredstvima i njihovo korištenje. Dakle, decentralizacija, kao i fiskalna decentralizacija, vezana je za stupanj demokratizacije društva te za sposobnosti izabranih predstavnika vlasti da kvalitetno zastupaju interese lokalne zajednice i argumentirano postavljaju državi zahtjeve za financijskim sredstvima. Naravno, stupanj i kvaliteta decentralizacije uvelike ovise o središnjim tijelima državne vlasti, koja, u suradnji s lokalnim jedinicama, trebaju osigurati učinkovite javne usluge te podupirati veću financijsku samostalnost lokalnih jedinica.

Decentralizacija je bitan čimbenik za izgradnju suvremene regionalne samouprave koja počiva na načelima odgovornosti, transparentnosti, etičkog ponašanja i poštivanja potreba svih interesnih skupina.

Lokalnim jedinicama treba maksimalno povećati stupanj autonomije i odgovornosti u financiranju javnih dobara i pružanju javnih usluga. Županije imaju najmanje fiskalne kapacitete, što je nespojivo s njihovom ulogom koja je usmjerena na koordiniranje i poticanje regionalnog razvoja. U usporedbi s prosjekom ostalih 27 zemalja Europske Unije, Hrvatska je u skupini visoko centraliziranih država.

---

<sup>78</sup> Anto Bajo : Fiskalna decentralizacija, Institut za javne financije, <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/decentralizacija.pdf> (20.03.2017.)

### 3.3.3. Koncept dobrog upravljanja

Decentralizacija je jedan od temeljnih reformskih procesa u suvremenim političko-upravljačkim sustavima europskih zemalja. No, decentralizacija nije jedini proces koji utječe na formiranje dobrih standarda upravljanja u regionalnoj samoupravi; nužno je uzeti u obzir i doktrinu dobrog upravljanja, koju podupire Europska unija te niz drugih međunarodnih organizacija.

Doktrina dobrog upravljanja nastala je na prijelazu u 2000-te, na temeljima kritike prethodne vrlo utjecajne doktrine novog javnog menadžmenta.

Organizacija Ujedinjenih naroda, Europska unija, Organizacija za europsku suradnju i razvoj (OECD) i druge utjecajne međunarodne organizacije zagovaraju pristup dobrog upravljanja.<sup>79</sup>

Europska je unija utvrdila sljedeća načela dobrog upravljanja:

- otvorenost,
- participacija građana,
- odgovornost,
- djelotvornost,
- usklađenost (koherentnost).

Filozofija koncepta dobrog upravljanje građane smatra partnerima koji suodređuju učinke javne uprave. OECD posebno ističe potrebu njihova informiranja, konzultiranja i sudjelovanja u oblikovanju javnih politika te u upravnim i drugim javnim procesima.

Dobro upravljanje predstavlja transparentan proces u kojem vodstvo u odgovarajućim oblicima, na odgovoran i učinkovit način, usmjerava resurse i upravlja organizacijskim strukturama na temelju zajedničkih vrijednosti. Dobro upravljanje u sebi objedinjuje učinkovitost i odgovornost. Reforme radi uvođenja koncepta dobrog upravljanja podrazumjevaju: izgradnju kapaciteta, uključivanje civilnog stanovništva i privatnog sektora u process odlučivanja, podjelu zadataka i odgovornosti.

---

<sup>79</sup> Koprić I., Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, , Hrvatska javna uprava, 1/2009 str. 69-78

Hrvatska je pred izazovom ostvarenja načela i opredjeljenja dobrog upravljanja i to na svim razinama, od središnje, regionalne do lokalne razine. Naglasak je na strateškom planiranju i procesnom upravljanju na lokalnoj i regionalnoj razini.

U tabeli 6. predočen je tabelarni prikaz koncepta dobrog upravljanja.

*Tabela 6. Tabelarni prikaz koncepta dobrog upravljanja*

TABELARNI PRIKAZ DOBROG UPRAVLJANJA	
Načela	Izgradnja sposobnosti
Odgovornost	Menadžment javnim sektorom Menadžment javnim poduzećima i reforma Menadžment javnim financijama Reforma državne uprave
Participacija	Sudjelovanje korisnika/zainteresiranih skupina u projektu Susret (sučeljavanje) javnog i privatnog, Decentralizacija ekonomskih funkcija i jačanje lokalne uprave Suradnja s nevladinim organizacijama
Predvidljivost	Zakonodavna i regulatorna reforma Zakonski okvir za razvoj privatnog sektora
Transparentnost	Objavljivanje informacija Stabilna i jasna pravila igre

*Izvor: Šeparović, P., I., et al. Priručnik za dobro upravljanja, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2006, str.4.*

Do lokalnog i regionalnog razvoja se dolazi na temelju pažljivo pripremljene i provedene (regionalne) razvojne strategije. U jedinicama lokalne i regionalne samouprave nužno je usvojiti strateško planiranje, koje objedinjava proračunsko planiranje i razvojnu strategiju s ciljem praćenja ostvarenja rezultata trošenjem proračunskih sredstava.<sup>80</sup> U razvijenim europskim zemljama strateško se planiranje i izrada strategije lokalnog proračuna provodi promjenom participativnog pristupa planiranju što znači da u izradi strategije sudjeluju svi relevantni dionici koji djeluju u lokalnoj sredini.

U jedinicama regionalne samouprave primjenjuje se programski proračun što podrazumijeva povezivanje ciljeva iz razvojne strategije s programima koji se planiraju u proračunu.

<sup>80</sup> Jurlina Alibegović, D., Strateško planiranje i programski proračun, Hrvatska javna uprava, br. 7/2007, str 395 - 420

Međutim, u okviru Studije o ocjeni sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske izvršena je detaljna analiza svih županijskih razvojnih strategija. Rezultati su pokazali da je ukupna ocjena svih županijskih razvojnih strategija prosječna, međutim, istaknuto je i da je jedno od glavnih područja na kojem je potrebno raditi upravo praćenje i izvještavanje, zapravo mjerenje izvršavanja županijskih razvojnih planova. Također, studija je utvrdila da iako je u Hrvatskoj započela primjena strateškog planiranja na regionalnoj i lokalnoj razini i dalje nije moguće identificirati primjere lokalnih jedinica ili županija u kojima je u praksi uspostavljen integrirani sustav praćenja postignutih rezultata i ostvarenih ishoda trošenja javnih sredstava.

Osim razvojne strategije postoje i drugi strateški dokumenti kao Deklaracija o strategiji inovativnog i dobrog upravljanja na lokalnoj razini koju je donijelo Vijeće Europe 2007. godine. U strategiji se naglašava da je na svim razinama javne administracije potrebno dobro upravljanje. Na lokalnoj razini ono je od iznimne važnosti jer je lokalna vlast najbliža građanima i pruža im prijeko potrebne usluge i upravo na toj razini građani mogu osjetiti da imaju pravo na javno djelovanje. Cilj strategije je pokrenuti i potaknuti nacionalne i lokalne relevantne faktore na djelovanje, kako bi građani u svim europskim zemljama imali koristi od dobrog demokratskog upravljanja.

Kroz strategiju definira se 12 načela dobrog demokratskog upravljanja koji su prikazani na slici 6.

*Slika 6. 12. načela dobrog demokratskog upravljanja*

1) **Pravilno provođenje izbora, prezentacije i sudjelovanja**, kako bi se uistinu omogućilo svim građanima da se izjasne u lokalnim javnim poslovima;

2) **Prijemljivost**, kako bi se osiguralo da lokalne vlasti ispune legitimna očekivanja i potrebe građana;

3) **Produktivnost i učinkovitost**, kako bi se osiguralo da se ciljevi postignu najboljim mogućim korištenjem raspoloživih sredstava;

4) **Otvorenost i transparentnost**, kako bi se javnosti osigurao pristup informacijama te olakšalo razumijevanje vođenja lokalnih javnih poslova;

5) **Pravna država**, kako bi se osiguralo poštenje, nepristranost i predvidljivost;

6) **Etičko ponašanje**, kako bi se osiguralo da javni interes bude važniji od privatnog;

7) **Kompetentnost i sposobnost**, kako bi se osiguralo da su lokalni predstavnici i dužnosnici itekako sposobni izvršiti svoje dužnosti;

8) **Inovacija i otvorenost za promjene**, kako bi imali koristi od novih rješenja i praktičnog rada;

9) **Održivost i dugoročna orijentacija**, kako bi se interesi budućih generacija uzeli u obzir;

10) **Kvalitetno financijsko upravljanje**, kako bi se osiguralo razborito i produktivno korištenje javnih sredstava;

11) **Ljudska prava, kulturna raznolikost i socijalna kohezija**, kako bi se osiguralo da svi građani uživaju zaštitu i poštovanje te da se nikoga ne diskriminira niti ne isključuje;

12) **Odgovornost**, kako bi se osiguralo da lokalni predstavnici i dužnosnici preuzmu odgovornost i odgovaraju za svoje postupke.

Izvor: <http://www.istra->

[istria.hr/fileadmin/dokumenti/NacelaDobrogDemokratskogUpravljanja.pdf](http://www.istra-istria.hr/fileadmin/dokumenti/NacelaDobrogDemokratskogUpravljanja.pdf)

Navedenu deklaraciju o strategiji dobrog demokratskog upravljanja od svih jedinica regionalne samouprave usvojila je samo jedna od županija. Značajno je naglasiti da je upravo ta županija po koeficijentu razvijenosti iznadprosječno razvijena hrvatska županija. Ima najvišu ocjenu indeksa transparentnosti te veliku pažnju usmjerava na principe društveno odgovornog poslovanja. Usvojen je i plan za zdravlje i socijalno blagostanje županije od 2017. -2020. godine kao strateški dokument upravljanja lokalnom zdravstvenom zaštitom i socijalnom skrbi u županiji. U njegovom stvaranju i implementaciji sudjeluju predstavnici

lokalne samouprave, zdravstva i socijalne skrbi te udruga građana. Bilo bi poželjno da i ostale hrvatske županije slijede pozitivne primjere navedene županije.

### 3.4. Specifičnosti menadžmenta u regionalnoj samoupravi

Management se može definirati kao proces rada s drugima i pomoću drugih na ostvarenju organizacijskih ciljeva u promjenjivoj okolini uz efektivnu i efikasnu upotrebu ograničenih resursa.<sup>81</sup> Učinkovito upravljanje i rukovođenje važno je, kako za velike multinacionalne kompanije tako i za upravljanje u sustavima javne uprave. Upravljanje organizacijom, bez obzira na njezinu djelatnost, podrazumijeva donošenje odluka, a odgovornost za donošenje odluka leži na menadžmentu. Odluke koje donosi menadžeri u javnoj upravi utječu kako na odnose unutar same uprave tako i na okolinu cjelokupnog društva. Zbog toga je jedan od temeljnih zahtjeva koji EU postavlja pred Republiku Hrvatsku ubrzanje reforme javne uprave sa naglaskom na njezinu depolitizaciju, jer je od najveće važnosti, kako za sve građane tako i za investitore, postojanje „profesionalne, odgovorne, transparentne i neovisne uprave“.

Unutarnje ustrojstvo jedinica lokalne i područne samouprave sastoji se od: predstavničkog tijela, izvršnih tijela te upravnih tijela, a uređena su Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Kao i u privatnom sektoru, tako i u regionalnoj samoupravi, menadžment možemo podijeliti na:

- najviši - top management – izvršna i predstavnička vlast
- srednji – middle management – pročelnici upravnih tijela (odjela i službi)
- niži - first-level management – voditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica unutar pojedinih upravnih tijela

Izvršno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave u županiji je župan. Župana izabiru punoljetni građani na neposrednim izborima tajnim glasovanjem na vrijeme od četiri godine.

---

<sup>81</sup> Kreitner (1989) preuzeto iz Buble, M., Management, Ekonomski fakultet Split, 2000, str 5



Župan zastupa županiju, nadzire zakonitost rada, osigurava obavljanje povjerenih poslova državne uprave, rukovodi radom upravnih tijela i službi te obavlja i druge poslove utvrđene statutom.

Od 2007. godine u lokalnom zakonodavstvu uveden je neposredan izbor čelnika za razliku od dotadašnjeg sustava posrednog izbora od strane predstavničkog tijela. Na taj način odgovornost za upravljanje županijama je personalizirana i jasno definirana a većina poslova iz ovlasti dotadašnjeg poglavarstva prenesena je na župana uz ograničeno raspolaganje imovinom županije. Liderske sposobnosti političkog menadžmenta ključne su za napredak i dobro upravljanje županijom. Dok u profitnom sektoru lideri nastoje ostvariti profit vlasnicima kapitala, politički lideri žele iznova dobiti izbore. Rukovodeći se pitanjem zadovoljstva svojih birača ostvaruju i društveno odgovornu ulogu kroz različite projekte po kojima žele biti prepoznati. Uspješno vođenje i upravljanje županijom zahtjeva snažne i karizmatične osobe koji znaju pokrenuti promjene i utjecati na ponašanje drugih ljudi.<sup>82</sup>

S jedinicom regionalne samouprave moraju upravljati s mnogo znanja i umijeća, artikulirati promjene kroz strateške i operativne ciljeve i iskoristiti intelektualni kapital koji posjeduju zaposlenici. Javna uprava zbog inertnosti po prirodi nije sklona promjenama, a zaposlenici su skloni pružiti znatan otpor, stoga su upravo liderske sposobnosti čelnika najvažnije za dobro upravljanje jedinicom regionalne samouprave.

Predstavničko tijelo u jedinici regionalne samouprave čini županijska skupština.

Predstavničko tijelo donosi akte u okviru svog djelokruga te obavljaju i druge poslove, u skladu sa zakonom i statutom jedinice regionalne samouprave. Grad Zagreb, kao posebna samoupravna jedinica, za predstavničko tijelo ima gradsku skupština. Broj članova predstavničkog tijela je neparan a može brojiti od 35 -51 člana. Mandat izabranim članovima traje 4 godine, a biraju se neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, proporcionalnim (razmjernim) izbornim sustavom. Članovi predstavničkih tijela nisu opozivi. Zakonom su propisane određene dužnosti koje se ne mogu obavljati istodobno s dužnošću člana predstavničkog tijela (nespojiva dužnost) a ako osoba izabrana za člana predstavničkog tijela prihvati neku od nespojivih dužnosti, mandat mu miruje, a zamjenjuje ga zamjenik. Predstavničko tijelo donosi statut, proračun i druge opće akte, osniva radna tijela, bira i

---

<sup>82</sup>Bogović, T., Ocjena učinkovitosti upravljanja Hrvatskim gradovima metodom omeđivanja podataka (AOMP), Fakultet organizacije i informatike, Varaždin 2014, str 16.

razrješuje članove tih tijela, osniva javne ustanove, uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela. Zadaća vijećnika je pokretanje inicijative za razmatranje i rješavanje određenih lokalnih pitanja, davanje prijedloga za donošenje akata i programa rada u interesu građana koje zastupaju u općinskom i gradskom vijeću ili županijskoj skupštini te traženje stručne obrade pojedinih pitanja od strane nadležnih općinskih, gradskih i županijskih organa.<sup>83</sup> Odluke se donose većinom glasova ako je na sjednici prisutna većina članova. Sjednica je javna. Brojni istraživači bavili su se pitanjem uloge predstavničkog tijela u proračunskom procesu. Wildavsky (1992:157) zaključuje da predstavničko tijelo djeluje kao kontrolor (nadglednik, čuvar) potrošnje javnih sredstava. Najvažnija uloga predstavničkog tijela je izglasavanje proračuna pri čemu kao predstavnici građana vrše kontrolu namjenskog trošenja sredstava. Prema neki istraživanjima ( u hrvatskom saboru, 2003 godine) predstavničko tijelo djeluje kao filter za odobravanje proračuna bez mogućnosti utjecaja na proračun. Međutim, prema Van Hagen čak i „slaba“ predstavnička tijela pridonose osiguranju fiskalne discipline.

Upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje župan.

Za radno mjesto pročelnika može biti imenovana osoba koja udovoljava općim uvjetima propisanim posebnim zakonom za prijem u (državnu) službu (punoljetnost, odgovarajuća stručna sprema i hrvatsko državljanstvo) te posebnim uvjetima propisanim općim aktom – pravilnikom o unutarnjem redu upravnog tijela jedinice (odgovarajuća stručna sprema i struka, radni staž u struci, položen državni stručni ispit, posebne vještine i znanja, posebna zdravstvena sposobnost i dr.) Pročelnici su stručnjaci određenog profila koji upravljaju pojedinim upravnim resorom te su odgovorni za zakonitost rada i postupanja u obavljanju poslova iz djelokruga upravnog tijela kojim rukovode i upravljaju. Pročelnik se može razriješiti dužnosti ako on to sam zatraži, ukoliko nastanu takvi razlozi koji dovode do prestanka radnog odnosa, ako ne postupa po propisima ili općim aktima ili ako nesavjesnim radom prouzroči jedinicama lokalne samouprave štetu.

Voditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica predstavljaju najnižu razinu menadžment u regionalnoj samoupravi. Unutarnje ustrojstvene jedinice ustrojavaju se u slučaju da upravno tijelo pokriva širi resor ili više njih. Status nižeg menadžmenta u potpunosti je izjednačen sa statusom službenika. Odgovornost nižeg menadžmenta je ograničena i seže samo do razine

---

<sup>83</sup> Čulo, I. i Marinac, A. Mjesto i uloga lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Geno: Požega, 2017, str.79

pročelnika, a ovlasti su vrlo sužene. Uglavnom se radi o operativnom osoblju koje izvršava složenije poslove na višoj operativnoj razini.

Rukovoditelji predstavljaju važnu kategoriju zaposlenika na svim razinama upravljanja u cijeloj javnoj upravi. Osnovna pretpostavka uspješne javne službe je proces depolitizacije s čim se slažu svi stručnjaci. Menadžment je politički izabran ali rukovoditelji upravnih odjela moraju biti izuzeti iz politike kako bi se izbjegla situacija gomilanja kadra i favoriziranja dnevnopolitičkih ciljeva na štetu strateških ciljeva i vizije.

### 3.5. Elementi društveno odgovornog poslovanja u jedinicama regionalne samouprave

*Prema P. Druckeru „Niti jedna institucija ne postoji sama za sebe i nije sama sebi cilj. Sve su organ društva i postoje radi društva”.*

Jedinice regionalne samouprave dio su javnog, neprofitnog sektora iz čega proizlazi cilj i misija poslovanja - pružanje usluga društvu na neprofitnoj osnovi. Elemente društveno odgovornog poslovanja jedinica regionalne samouprave pronalazimo u Razvojnim strategijama koje su sve jedinice obvezne donijeti i usvojiti prema Zakonu o regionalnom razvoju (NN 147/14) a koje moraju biti usklađene s Razvojnou strategijom Republike Hrvatske za razdoblje 2015 - 2020. U strategiji pronalazimo izjavu o viziji te glavne strateške ciljeve razvoja jedinice regionalne samouprave. U svojim strategijama sve jedinice naglašavaju unapređenje zaštite okoliša i kvalitete života kao jedan od najvažnijih strateških ciljeva. Strateški ciljevi se ostvaruju djelovanjem na prioritetima, a prioriteti se ostvaruju djelovanjem u sklopu mjera koje su provedbeno konkretnije.

U tabeli 7. prikazan je isječak iz razvojne strategija Šibensko - kninske županije

Tabela 7. Cilj, prioritet mjere Razvojne strategije Šibensko – kninske županije

<b>Prioritet C3-P2</b> Očuvanje i zaštita okoliša i korištenje OIE	
<b>Naziv mjere</b>	<b>Praćenje kvalitete i unaprjeđivanje zaštite od onečišćenja mora, zraka i tla</b>
Šifra	<b>C3-P2-M1</b>
Cilj i svrha mjere	Unaprjeđenje sustava praćenja utjecaja na okoliš kako bi se na osnovi dobivenih podataka mogle predložiti odgovarajuće mjere u smislu zaštite
Rezultat i razvojni učinak	Stvorena baza znanja i statističkih podataka o trendovima i promjenama u okolišu. Omogućeno pravovremeno interveniranje kod svih akcidentnih situacija
Nositelji	ŠKŽ, JLS, NP, udruge
Korisnici	Građani
Indikatori	Broj podataka unesenih u bazu podataka Broj izvješća o stanju okoliša Broj osposobljenih stručnjaka Broj automatskih postaja za praćenje kakvoće zraka, vode, mora i tla
Razdoblje provedbe	2011. – 2013.
Okvirna financijska sredstva i izvori	Proračun ŠKŽ i JLS Očekivana sredstva iz državnog proračuna, EU, ostali
<b>Naziv mjere</b>	<b>Razvoj kapaciteta za zaštitu i spašavanje</b>
Šifra	<b>C3-P2-M2</b>
Cilj i svrha mjere	Osiguranje uvjeta (materijalnih i ljudskih) koji će doprinijeti boljoj zaštiti stanovništva i ukupne imovine
Rezultat i razvojni učinak	Obučen i kvalitetno opremljen kadar za pružanje zaštite i spašavanje. Uspostavljen videonadzor na područjima koja su u Programima zaštite od požara označena kao područja povećanog rizika
Nositelji	ŠKŽ, JLS, Hrvatske šume
Korisnici	Vatrogasci, CZ, GSS
Indikatori	Smanjen broj opožarenih površina Smanjen broj nesreća Veličina novoosposobljenog kadra
Razdoblje provedbe	2011. – 2013.
Okvirna financijska sredstva i izvori	Proračun ŠKŽ i JLS Očekivana sredstva iz državnog proračuna, EU, ostali

Izvor: Šibensko – kninska županija, <http://sibensko-kninska-zupanija.hr/stranica/razvojna-strategija-sibensko-kninske-zupanije-2011-2013/67> (01.03.2017)

Ciljevi, prioritet i mjere razvojnih strategija ugrađuju se u proračune jedinica regionalne samouprave putem programske klasifikacije. Ostvarenjem proračuna ostvaruju se i ciljevi razvojne strategije.

Donošenju razvojne strategije prethodi strateška studija o utjecaju na okoliš te savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o strateškoj studiji utjecaja na okoliš županijske razvojne strategije.

Jedinice regionalne samouprave kao dio javne uprave u svom postupanju dužne su poštivati odredbe Strategije razvoja javne uprave 2015 -2020 (NN 70/15) koju je donio Sabor 2015. godine.

Strategija donosi temeljna načela postupanja javne uprave, a osobito se naglašava otvorenost i transparentnost, poštivanje etičkih načela te iskorjenjivanje korupcije.

Velik dio društvene dogovornosti pokriven je zakonskim odredbama pa je jedinicama regionalne samouprave preostalo malo prostora za oblikovanje vlastite politike društveno odgovornost. Zadnjih nekoliko godina primjećuju se pozitivni trendovi u pogledu jačanja odgovornosti prema građanima.

Građani su ključni dionici i korisnici usluga a ujedno su i porezni obveznici koji plaćajući porez pune proračune iz kojih se financiraju javne usluge. Iz te činjenice proizlazi odgovornost da se putem javne potrošnje i kvalitetnim pružanjem usluge zadovolje potrebe građana. Građani su ujedno i biračko tijelo koje svoje zadovoljstvo ili nezadovoljstvo mogu izraziti na slobodnim izborima birajući istu ili drugu političku opciju. Stoga je zadovoljstvo građana, lokalni i regionalni razvoj, transparentno i učinkovito upravljanje proračunskim sredstvima jedno od glavnih prioriteta jedinice regionalne samouprave i političkog vodstva koje rukovodi jedinicom. Ulaskom Hrvatske u Europsku uniju porasli su zahtjevi za transparentnošću i otvorennošću proračuna. Često se može čuti da građani imaju pravo na dobru upravu te se ovaj zahtjev najbolje ostvaruje na lokalnoj razini. Na osnovu dostupnih informacija o transparentnosti proračuna može se potvrditi da su jedinice regionalne samouprave izrazito odgovorne prema građanima. Iz proračuna je lako dobiti podatke o kapitalnim investicijama i projektima koji se velikim djelom financiraju iz Europske unije i kojima je cilj podizanje kvalitete života građana i održivi razvoj.

Čak i površnim istraživanjem Internet stranica jedinica regionalne samouprave dolazi se do mnoštva informacija o projektima u koje su jedinice regionalne samouprave uključene. Neki od projekata su:

Projekt HERA<sup>84</sup> – održivo turističko upravljanje jadranskom baštinom.

Cilj projekta HERA je razviti zajedničku prekograničnu platformu za upravljanje i promociju održivog turizma na jadranskom području baziranog na zajedničkom kulturnom naslijeđu.

Projekt HOLISTIC - „Holistički model integralne zaštite od šumskih požara“

Cilj projekta, je podržati održivo zajedničko upravljanje prirodnim resursima prevencijom šumskih požara i zaštitom javnih zgrada od posebnog značaja od potresa te podržati održivu

---

<sup>84</sup> Engl. Sustainable tourism management of Adriatic HERitage

uporabu biomase zaštitom vrijednih prirodnih resursa, istodobno razvijajući prekograničnu suradnju jadranskog područja.

Svrha je ovog projekta primijeniti skup mjera za prevenciju šumskih požara i implementirati učinkovit sustav nadzora nad šumskim požarima. Time će se ojačati suradnja prekograničnih partnera, unaprijediti infrastruktura u domeni nadzora požara te urediti sustav za otkrivanje požara na prekograničnom području i protokoli za protok informacija.

Projekt razminiranja – „Razminiranje poljoprivrednih površina“

Cilj projekta je poboljšanje općih uvjeta za poboljšanje gospodarskih i socijalnih prilika na ratom pogođenim područjima, održivi razvoj ruralnih područja, obnova i razvoj ruralne ekonomije i poboljšanje ruralne infrastrukture. Osim što će imati izravan utjecaj na stanovnike općina obuhvaćenih projektom, projekt će utjecati i na ukupnu sigurnost svih ljudi koji prolaze kroz tu županiju.

Projekt LADDER<sup>85</sup> - Hrvatska zajednica županija uključena je u rad najvažnijih europskih asocijacija lokalne i područne (regionalne) samouprave, a od siječnja 2015. godine sudjeluje u provođenju velikog europskog projekta LADDER zajedno s još 45 partnera i suradnika iz čak 35 zemalja.<sup>86</sup>

Cilj projekta je ojačati djelovanje lokalnih vlasti i njihovu suradnju s civilnim društvom u svrhu razvoja, obrazovanja i podizanja razine informiranosti građana Europske unije i susjednih zemljama. Dakle, krajnji korisnici projekta LADDER su građani, a cilj je jačanje njihove svijesti o globalnim pitanjima (kratkoročno), promoviranje njihovog angažiranja u globalnim izazovima i iskorjenjivanju siromaštva (srednjoročno) i dovođenje do promjene njihovih stavova (dugoročno).

Osim nizom projekata svoju opredijeljenost za društveno odgovorno poslovanje jedinice regionalne samouprave pokazuju i uvođenjem sustava upravljanja kvalitetom.

U okviru reformskih nastojanja za modernizaciju regionalne samouprave jedan od osnovnih prioriteta je izgradnja moderne, efikasne i stručne administracije uz jasnu podjelu nadležnosti i transparentan rad svih upravnih odjela.

Cilj certifikata HR ISO 9001:2010 je unapređenje rada samouprave i brža i efikasnija usluga javnog servisa građana. Standardi podrazumijevaju univerzalne procedure koje se provode u cjelokupnoj upravi, opisivanje točnog redoslijeda radnji u provođenju postupka i pojedinačno

---

<sup>85</sup>Eng. Local Authorities as Drivers for Development Education and Raising awareness

<sup>86</sup>[http://hrvzz.hr/medunarodna\\_suradnja/](http://hrvzz.hr/medunarodna_suradnja/)

opisivanje svake radnje. Za samoupravu to znači: veća efikasnost, točnost, ljubaznost, odgovornost i povjerenje, što za rezultat ima zadovoljstvo građana, korisnika usluga.

Osim ISO 9001:2010 norme postoji i norma za društveno odgovorno poslovanje ISO 26000:2010.

Norma HRN ISO 26000:2010 daje upute o osnovnim načelima društvene odgovornosti, prepoznavanju društvene odgovornosti i suradnji s dionicima, ključnim temama i pitanjima koji se odnose na društvenu odgovornost i načinima integracije društveno odgovornoga ponašanja u organizaciju. Za sada ova norma nema svoju primjenu u regionalnoj samoupravi međutim neke jedinice lokalne samouprave zalažu se usvajanje preporuka iz ove norme.

Društveno odgovorno poslovanje prema zaposlenicima očituje se kroz poštivanje odredbi kolektivnog ugovora, mogućnosti napredovanja i razvoja karijere. Jedinice regionalne samouprave imaju usvojen kodeks profesionalne etike za zaposlenike. Također, sve jedinice regionalne samouprave imaju imenovanog povjerenika za etiku i osobu za nepravilnosti.

U odnosu prema okolišu svoje opredjeljenje za društvenu odgovornost jedinice regionalne samouprave izražavaju kroz studije ispitivanja utjecaja na okoliš i politike recikliranja iskorištenog papira. Razmatra se i „zelena javna nabava“. Zelena javna nabava je postupak kojim se javna tijela potiču na kupovinu „zelenih“ proizvoda i usluga, odnosno onih koji kroz životni vijek imaju manji učinak na okoliš od onih proizvoda koje bi inače nabavljali.

Jedno od temeljnih pitanja društvene odgovornosti koje je podijelilo konceptualni okvir društvene odgovornosti u dva teorijska pravca glasi: „da li je privatni sektor odgovoran za društvenu odgovornost ili isključivo javni?“

Jedinice regionalne samouprave u tom smislu svakako ispunjavaju svoju svrhu. To je jasno iz same definicije koja kaže da je regionalna samouprava organ vlasti koji služi javnom interesu. Za razliku od privatnog sektora javni sektor ne naglašava svoju opredijeljenost za društveno odgovorno poslovanje jer se ona podrazumijeva. Privatni sektor kroz društvenu odgovornost „oponaša“ javni sektor, često sa svrhom promocije i ostvarenja profita. Po pitanju promocije javni sektor bi trebao „oponašati“ privatni kako bi se moglo razlučiti gdje prestaju granice zakona i počinju dobre prakse kao istinski odraz društvene odgovornosti. Jasno isticanje vizije, misija, ciljeva poslovanja i strategija društvene odgovornosti građanima bi približilo razumijevanje uloge i svrhe koje jedinice regionalne samouprave imaju.

### 3.6. Upravljanje kvalitetom u jedinicama regionalne samouprave

Za upravljanje kvalitetom usluga javne uprave važno je da rukovodstvo i svi zaposlenici uvedu, prihvate i koriste skup alata i mehanizama koje nude postojeći standardi i instrumenti upravljanja kvalitetom.

Ciljevi uspostave sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi:

– osiguravanje kontinuirane promjene i prilagodbe ustrojstva, načina rada, upravljanja i odlučivanja, zbog ostvarivanja postavljenih općih ciljeva institucija javne uprave i učinkovitog trošenja proračunskih sredstava namijenjenih zadovoljavanju javnih potreba građana i drugih korisnika javnih usluga, dakle društveno odgovorno ponašanje na razini cijele države

– prihvaćanje i primjena međunarodnih i EU standarda i alata (Povelje javnih službi – *Citizens Charters*, *TQM – Total Quality Management*, *CAF – Common Assessment Framework*, *ISO 9000*, *ISO 9001*, *EFQM*, Sustav uravnoteženih pokazatelja – *Balanced Scorecards* itd.) u javnoj upravi radi ujednačavanja domaćih s EU standardima javne uprave koja mora biti iz temelja modernizirana i transformirana u servis koji služi javnoj dobrobiti i javnom interesu, a ujedno i racionalizirana na način da svojim troškom prekomjerno ne opterećuje gospodarstvo.

Kvaliteta rada i usluga koje pruža javna uprava u velikoj mjeri ovisi o ponašanju i djelovanju, u prvom redu rukovodeće strukture, o razmjeni relevantnih informacija te o međusobnoj komunikaciji zaposlenih. O kvaliteti možemo govoriti samo ako je ona obilježje cjelokupnog poslovnog sustava i filozofije upravljanja top-down.

Iako u postojećem zakonskom okviru postoje instituti i mehanizmi koji se mogu iskoristiti radi daljnjeg razvoja sustava upravljanja kvalitetom (upravni nadzor, praćenje stanja, izrada i objava izvješća o obavljanju poslova, podnošenje prigovora, predstavki i pritužbi i sl.), postoji vrlo malo sustavnog planiranja, praćenja, statistike te izvještavanja o korištenju navedenih instituta unutar tijela javne uprave.

Sustav upravljanja kvalitetom prema modelu CAF (*Common Assessment Framework*) primjenjuju brojne institucije državne uprave i javnog sektora država članica EU od 2000. godine, ali i mnoge druge zemlje u svijetu. Osim CAF-a, postoji mogućnost korištenja ISO standarda, kao i rješenja iz drugih sustava upravljanja kvalitetom.



Dio pravnog okvira sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi uspostavljen je kroz sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru definiran Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru te pripadajućim podzakonskim propisima i priručnicima. Zakon obvezuje institucije javne uprave na uspostavu sustava unutarnjih financijskih kontrola i unutarnje revizije uz koordinaciju i harmonizaciju koje provodi Ministarstvo financija. Ovim sustavom obuhvaćeni su kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i praćenje i procjena sustava.

U 2013. godini provedeno je istraživanje o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru te su uočene određene slabosti u:

- strateškom planiranju, osobito na lokalnoj razini
  - delegaciji ovlasti i odgovornosti unutar organizacijske strukture za realizaciju postavljenih ciljeva i upravljanje dodijeljenim proračunskim sredstvima
  - povezanosti i usklađenosti strateških ciljeva i ciljeva iz Plana razvojnih programa
  - povezivanju procesa upravljanja rizicima s procesima strateškog planiranja, programiranja i godišnjeg planiranja rada, kao i u izvješćivanju o najznačajnijim rizicima
- neuređenim odnosima prve i druge razine korisnika proračuna posebno u dijelu ovlasti i odgovornosti u planiranju, financiranju, nadziranju (načinu na koji će pojedini korisnik prve razine nadgledati poslove druge razine) i
- sustavima praćenja ostvarivanja rezultata programa i projekata kroz pokazatelje uspješnosti te izvještavanje o ostvarenju ciljeva.

Trenutačno ne postoje podaci koliko institucija javne uprave implementira neki od standarda upravljanja kvalitetom. Jedinice regionalne samouprave u tom pogledu su postigle značajan napredak jer velik broj jedinica posjeduje certifikat ISO 9001:2010, međutim ne postoji podatak ili istraživanje kojim bi se utvrdilo koliki je napredak postignut implementacijom standarda upravljanja kvalitetom.

U postojećem zakonskom okviru postoje instrumenti koji se također mogu iskoristiti u cilju daljnjeg razvoja sustava upravljanja kvalitetom. Na temelju Zakona o sustavu državne uprave postoje sljedeći instituti:

- upravni nadzor – kroz koji tijela državne uprave nadziru zakonitost rada i postupanja; rješavanje u upravnim stvarima; djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave; svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave te odnos službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama.
- praćenje stanja – kroz koji tijela državne uprave prate stanje u okviru svog djelokruga prikupljanjem potrebnih podataka i obavijesti, izradom odgovarajućih stručnih podloga te na druge prikladne načine, a na temelju izrađenih stručnih podloga (izvješća, elaborata, analiza, itd.) te na drugi način prikupljenih saznanja o stanju u svom djelokrugu poduzimaju mjere i radnje za koje su zakonom i drugim propisima ovlašteni te predlažu nadležnim državnim tijelima donošenje propisa i drugih akata iz njihove nadležnosti.
- pružanje stručne pomoći u poslovima u djelokrugu te dužnost davanja podataka, obavijesti i uputa građanima i pravnim osobama.
- izrada i objava izvješća o obavljanju poslova, odnosno godišnjih izvještaja o radu
- održavanje konferencija s predstavnicima sredstava javnog priopćavanja o značajnijim pitanjima državne uprave.
- pozivanje svih zainteresiranih da putem sredstava javnog priopćavanja iznesu svoje primjedbe na nacрте propisa.
- omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje prigovora i pritužbi na rad tijela državne uprave, kao i na nepravilan odnos državnih službenika kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti.

Kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave također postoje instituti (osim mjesne samouprave) koji su propisani Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su:

- omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje predstavki i pritužbi na svoj rad, kao i na rad njihovih upravnih tijela te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti
- svojim statutom među ostalim definirati oblike konzultiranja s građanima
- omogućiti građanima putem predstavničkog tijela predlaganje donošenja određenog akta ili rješavanje određenog pitanja.

Kod svih ustanova na temelju Zakona o ustanovama postoji obveza davanja potrebnih podataka i uputa građaninu, pravnoj osobi i drugom korisniku na njihov zahtjev te obavijesti o uvjetima i načinu pružanja svojih usluga i obavljanju poslova iz djelatnosti za koju je ustanova osnovana.

Međutim, postoji vrlo malo sustavnog planiranja, praćenja, statistike te izvještavanja o korištenju navedenih instituta unutar tijela javne uprave. Također, potrebno je sustavno omogućiti građanima i poslovnim subjektima pristup sustavu javne uprave putem sustava e-građani, mogućnost praćenja stanja predmeta preko sustava e – predmet, mogućnost podnošenja zahtjeva za građevinsku/uporabnu dozvolu preko sustava e - dozvole. Neke jedinice regionalne samouprave postigle su značajan napredak u pogledu dostupnosti građanima putem informatičke tehnologije dok manji broj jedinica po tom pitanju još uvijek zaostaje. Hrvatska zajednica županija trebala bi djelovati kao koordinator u pogledu postizanja jednoobraznosti kvalitete usluge u svim jedinicama regionalne samouprave.

### 3.7. Pokazatelji učinkovitosti u jedinicama regionalne samouprave

Posljednjih godinama središte zanimanja znanstvene i stručne javnosti usmjerava se na mjerenje i praćenje rezultata i učinaka na razini lokalnih jedinica vlasti.<sup>87</sup>

U tu svrhu koriste se pokazatelji uspješnosti u sustavu integriranog planiranja koji objedinjuje strateško i proračunsko planiranje. Zadatak pokazatelja uspješnosti u okviru strateškoga planiranja jest pratiti ostvarivanje strateških ciljeva, a njihova je uloga u proračunskom planiranju usmjerena na planiranje, izvršenje, praćenje i nadzor trošenja proračunskih sredstava u proračunima središnje države i u proračunima lokalnih jedinica. Pokazatelji uspješnosti su mjere koje daju informacije o rezultatima i učincima javnih programa. Oni su i osnova za planiranje proračuna u lokalnoj jedinici.

---

<sup>87</sup> Istraživanja i upute o tome kako razvijati pokazatelje uspješnosti radi mjerenja postignutih rezultata u javnom sektoru počela su se razvijati u Sjedinjenim Američkim Državama, a Urban Institute je jedna od prvih istraživačkih institucija koja je kreirala pokazatelje uspješnosti za lokalne jedinice vlasti.

Plan razvojnih programa važan je i u svrhu priprema za korištenje sredstava iz EU-fondova zbog toga što programi i projekti koji se planiraju financirati iz navedenih fondova moraju imati vezu sa strateškim ciljevima i prioritetima na lokalnoj i nacionalnoj razini.

Mjerenje rezultata i učinaka označuje proces u kojem se ocjenjuje postignuti napredak u ostvarivanju ciljeva ili, drugim riječima, ocjenjuju se djelotvornost i učinkovitost pojedinog projekta i programa mjerenjem utrošenih inputa, obavljenih aktivnosti/procesa/ i načina ostvarivanja postavljenoga cilja, količine pruženih javnih usluga i postignutih krajnjih učinaka za društvo. Pokazateljem uspješnosti mjere se ostvareni zadaci ili pružene usluge i to tako da se kreće od početne vrijednosti i prati se napredak u vremenu za postizanje mjerljivoga cilja.

Osnovni je koncept praćenja, izvještavanja i vrednovanja ostvarenja postavljenih ciljeva, a isto tako i planiranja, izvršenja, praćenja i nadzora trošenja proračunskih sredstava za ostvarenje postavljenih ciljeva, proces u kojem se polazi od upotrebe utrošaka (inputa) za obavljanje aktivnosti potrebnih za postizanje određenih rezultata da bi se realizirali postavljeni posebni ciljevi i željena razina učinaka značajnih za društvo, čime se postižu definirani opći (globalni) ciljevi u strateškom razvojnom dokumentu.

Aktivnosti su načini ostvarivanja postavljenih ciljeva, skupina sličnih zadataka kojima se postižu postavljeni ciljevi i predstavljaju proces u kojem se utrošci (inputi) transformiraju u rezultate (outpute).

Rezultati (outputi) jesu količina pruženih javnih usluga i osiguranih javnih dobara kojima se realiziraju utvrđeni posebni ciljevi

Željena je razina ostvarenih učinaka (outcomes) ona razina učinaka koji su značajni za društvo, koja daje odgovor na pitanje što se na kraju želi postići trošenjem proračunskih sredstava i koji se strateški prioriteti i/ili strateški ciljevi (opći ciljevi) žele ostvariti.

Lokalna statistika pretočena u pokazatelje uspješnosti omogućuje učinkovitiji način za postizanje planiranih lokalnih strateških razvojnih ciljeva uz racionalno trošenje proračunskih i drugih sredstava.

Osnovna je prednost suvremenoga integriranoga planiranja, u kojem je uspostavljen sustav praćenja, izvještavanja i vrednovanja provedbe mjera i utroška sredstava, takva da se prate konkretni učinci poduzetih (provedenih) mjera u tome da lokalne javne vlasti imaju konkretan odgovor na pitanje kakvi su rezultati i učinci ostvareni u provođenju javnih funkcija i trošenja planiranih. Time se osigurava učinkovitije upravljanje javnim sredstvima, jer se planiranje

proračuna zasniva na pokazateljima uspješnosti, a i djelotvornija je kontrola ostvarivanja utvrđenih strateških ciljeva.

Dokument koji objedinjuje strateške ciljeve i proračun te omogućuje praćenje ostvarenje strateških ciljeva je plan razvojnih programa koji je sastavni dio proračuna. u planu razvojnih programa lokalne jedinice strateški ciljevi te razvojni prioriteti povezani su s programskom klasifikacijom (programi, aktivnosti i projekti) i organizacijskom klasifikacijom proračuna (razdjeli i glave), kako bi se moglo pratiti koliko sredstava se izdvaja za provedbu pojedinog cilja.

Plan razvojnih programa kao dokument kojim se mjeri učinkovitost o ostvarenju razvojne strategije ima svoje ograničenja a to je nedostatak jedinstvenog okvira za mjerenje postignutog rezultata koji bi bio jednako primjenjiv za sve županije. takav način mjerenja omogućio bi benchmarking i potaknuo međusobnu suradnju jedinica lokalne i regionalne samouprave. pokazatelji učinka subjektivno su određeni i svaka županija na temelju vlastitih pokazatelja mjeri učinkovitost.

Boyne (2002.) također smatra da, iako je u velikome broju europskih država razvijen koncepcijski okvir za uspostavljanje pokazatelja uspješnosti za lokalne jedinice, ipak prilikom uspostavljanja pokazatelja uspješnosti i dalje postoji jedna od najvažnijih slabosti, a ta je nedostatak usporedivih pokazatelja koji bi na isti način povezali javno trošenje s postignutim rezultatima i s ostvarenim učincima u pružanju javnih usluga za sve lokalne jedinice. Uspostavljanje takvih pokazatelja potrebno je ako se žele imati jasna slika o «value for money» u pružanju javnih usluga trošenjem javnih sredstava iz lokalnih proračuna i međunarodna usporedivost. Osim standardizacije pokazatelja uspješnosti za lokalne jedinice, važni su i izbor metode za izračun pokazatelja i izbor analitičkih kriterija kojima se koristi za njihovo dobivanje.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Boyne, G., (2002.), "Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales". *Public Money and Management*, 22, 17-24.

## 4. PRORAČUN U SLUŽBI DRUŠTVENO ODGOVORNOG POSLOVANJA

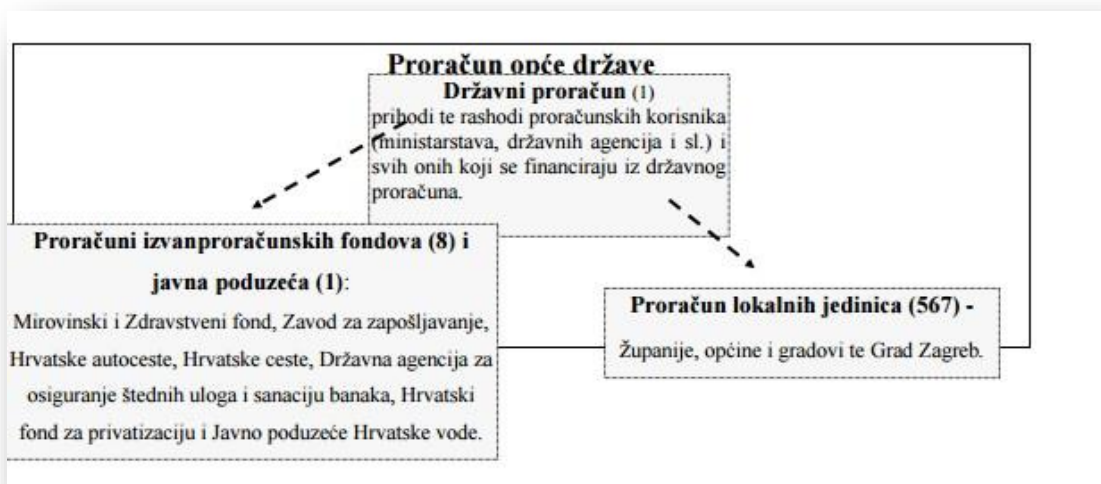
### 4.1. Proračun i proračunski proces

Proračun je složen ekonomski instrument države s važnom ulogom u društvenom sustavu na svim razinama vlasti. Da bi obavila osnovnu ulogu koju su joj dodijelili građani, vlade u svim zemljama trebaju na primjeren i odgovarajući način prikupiti sredstva iz gospodarstva i od stanovništva te raspodijeliti koristi tih sredstava na odgovoran i učinkovit način. Upravo je proračun glavni instrument posredstvom kojeg se sve transakcije planiraju i izvršavaju.

Proračun je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu proračunsku godinu, u skladu sa zakonom.

U Hrvatskoj postoje tri razine proračuna: državni proračun, proračuni izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Svaki od tih proračuna ima vlastite prihode i rashode. Zbroj sve tri razine proračuna kao zbirni proračun opće države prikazuje količinu prikupljenih sredstva i ukupnu javnu potrošnju u jednoj godini. Na slici 7. prikazan je proračun opće države.

Slika 7. Proračun opće države



Izvor: Proračunski vodič za građane, Institut za javne financije, 2003., str 1.

Proračun jedinice lokalne i regionalne samouprave glavni je instrument fiskalne politike u jedinici lokalne i regionalne samouprave. Sredstva proračuna rabe se za financiranje poslova, funkcija i programa tijela lokalnih jedinica i korisnika proračuna i to u visini koja je nužna za njihovo obavljanje.<sup>89</sup>

Proračun je najvažniji financijski akt čiji utjecaj treba sagledati sa šireg aspekta. Tako je proračun:<sup>90</sup>

- sredstvo ostvarenja potrebe i volje građana,
- sredstvo zadovoljenja godišnjih potreba raspoloživim sredstvima,
- dokaz fiskalne odgovornosti kroz sudjelovanje javnosti,
- iskaz političkih ciljeva vlasti,
- sredstvo kontrole troškova, likvidnosti i solventnosti lokalne jedinice.

Tri su glavne funkcije lokalnog proračuna:

1. prikazuje najvažnije ciljeve lokalnih jedinica vlasti u fiskalnoj godini,
2. služi kao instrument kojim vlast utječe na ekonomsko stanje lokalnog okruženja,
3. služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Proračun je alat za dodjeljivanje ograničenih sredstava po prioritetima koji su međusobno konkurentni. Potrebe najčešće premašuju raspoloživa sredstva pa kada se dodjeljuju jednom proračunskom korisniku moraju se uskratiti drugom. Proračun je važan i kao prikaz politike raspodjele ograničenih financijskih sredstava po pojedinim područjima iz djelokruga rada jedinice lokalne samouprave.

Proračun ne predstavlja samo prikaz financija, već predstavlja i vezu između planiranih sredstava i postizanja dugoročnih i kratkoročnih ciljeva. Aktivnosti povezane s oblikovanjem proračuna, zakonsko razmatranje, izvršenje proračuna te nadzor i revizija proračuna glavni su instrumenti pri odlučivanju o stanju lokalne zajednice i djelotvornosti programa jedinice lokalne samouprave.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Bajo, A., Jurlina Alibegović, D., Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Zagreb, 2008, str. 216.

<sup>90</sup> Sikirić, S., Sikirić A. M., Vašiček, D., Lokalni proračun i programsko planiranje u funkciji financiranje projekata iz EU fondova, Poslovni konzultant, 12/2015, str. 4.

<sup>91</sup> Malatestinić, I., Lokalni proračun i uključivanje javnosti u proces njegova donošenja, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2011., str. 5.

Proračun je i strateški dokument koji u tom smislu ima funkciju da izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave u njemu jasno iznese dugoročne i kratkoročne ciljeve i strategije lokalne zajednice koje se ocrtavaju u proračunu. Izvršnom čelniku se daje prilika da u proračunu objasni sadržajni učinak strateških promjena na aktivnosti, razinu usluga i financijsku dobrobit lokalne zajednice. Druga strana predlaganja strateških promjena jest odgovornost. Ako se uvodi nova strategija, općenito je korisno na početku objasniti kako će točno ta nova ili izmijenjena strategija biti provedena i kako će biti nadgledani učinci.<sup>92</sup>

Proračun je ujedno i plan koji određuje količinu pruženih usluga te način na koji će one biti pružene. U tom smislu proračun ima svrhu određivanja smjera kojim izvršni čelnik i predstavničko tijelo usmjeravaju upravna tijela u pružanju usluga javnosti.

Proračun je i sredstvo komunikacije. Predstavlja način na koji donositelji odluka u jedinicama lokalne samouprave mogu prenositi informacije o promjenama, razlozima za odluke i promijenjenoj viziji budućnosti. Proračunski proces može biti djelotvorno sredstvo pomaganja građanima da razumiju potrebu za promjenama i razloge koji stoje iza strategije i političkih odluka.

U tom smislu proračun ima svrhu komunikacije s javnošću na način da se putem njega objašnjavaju proces planiranja i učinci planiranja na proračun.

Proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela te plana razvojnih programa.

Opći dio proračuna prikazuje sve prihode i primitke te rashode i izdatke za pojedine namjene.

Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe. Rashodi i izdaci iskazuju se po programima u skladu s organizacijskom klasifikacijom.

U Planu razvojnih programa iskazani su planirani rashodi proračuna za kapitalne investicije, a sadrže ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji su povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Sam plan razvojnih programa predstavlja strateško-planski dokument stvarajući pretpostavku za povezivanje strateških dokumenta sa proračunskim planiranjem.

Proračun mora biti uravnotežen, odnosno prihodi moraju biti jednaki rashodima. Uravnoteženost proračuna znak je dobrog financijskog upravljanja. Ako se tijekom godine

---

<sup>92</sup> Malatestinić, I., Lokalni proračun i uključivanje javnosti u proces njegova donošenja, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2011. Str 10



zbog nepredviđenih okolnosti povećaju rashodi i izdaci, odnosno umanje prihodi i primitci proračun se mora uravnotežiti izmjenama i dopunama proračuna (rebalansom).

Proračun se donosi i izvršava u skladu s načelima:<sup>93</sup>

- jedinstva i točnosti proračuna,
- jedne godine,
- obračunske jedinice,
- uravnoteženosti,
- univerzalnosti,
- specifikacije,
- dobrog financijskog upravljanja,
- transparentnosti

## 4.2. Proces donošenja proračuna

Lokalni proračunski proces sastoji se od tri faze:

- priprema
- donošenje i
- izvršenje proračuna

Ukupan proračunski proces prolazi kroz nekoliko koraka unutar svake od tri faze tako da cijeli proces traje oko dvije i pol godine.

Proračunski proces provodi se prema ustaljenoj shemi i točno utvrđenim zakonitostima.

### *1 faza proračunskog procesa – priprema proračuna*

- potkraj svibnja Ministarstvo financija dostavlja smjernice s osnovnim pokazateljima za izradu proračuna jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Upravni odjel za financije temeljem uputa sastavlja smjernice i upute za izradu prijedloga proračuna koje dostavlja svojim proračunskim korisnicima. Na osnovu uputa svi proračunski korisnici izrađuju

---

<sup>93</sup> Zakon o Proračunu, <https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu> (10.03.2017.)

svoje prijedlog financijskog plana i upućuju ga upravnom tijelu za financije na razmatranje i konsolidiranje do 15 rujna.

- Upravno tijelo za financije usklađuje financijske planove svojih korisnika te izrađuje nacrt prijedloga proračuna koji do 15. listopada dostavlja izvršnom tijelu. Izvršno tijelo utvrđuje prijedlog proračuna te ga dostavlja predstavničkom tijelu na donošenje do 15. studenog tekuće godine.

### *2 faza proračunskog procesa – rasprava o lokalnom proračunu*

- Predstavničko tijelo mora donijeti proračun do kraja tekuće godine za iduću godinu i to u roku koji omogućuje njegovu primjenu od 1. siječnja godine za koju se donosi. Predstavničko tijelo razmatra prijedlog te može podnositi amandmane koji mogu postati sastavni dio proračuna ako su prihvaćeni. Proračun se prihvaća većinom glasova svih članova predstavničkog tijela ako je na skupštini prisutna predstavnička većina. Nakon odobrenja proračuna on se objavljuje u službenom glasilu i službenim Internet stranicama jedinice lokalne samouprave.

### *3 faza proračunskog procesa – izvršavanje proračuna*

- Izvršenje proračuna temelji se na odluci o izvršavanju proračuna. Proračunski korisnici odgovorni su za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s njihovim namjenama te za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti.

Nakon završetka proračunske godine upravno tijelo za financije sastavlja godišnji obračun o izvršenju proračuna u kojem se iskazuje ostvarenje planiranih prihoda i rashoda u odnosu na plan. Obračun je koncipiran po strukturi i sadržaju kao i plan proračuna.

U svim fazama i koracima proračunskog procesa provodi se nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava. Cilj je nadzirati zakonitost, svrhovitost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava, otklanjati utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti te poduzimati mjere za poboljšanje stanja.

### 4.3. Tehnike izrade proračuna

Postoji nekoliko osnovnih načina izrade proračuna pa se shodno tome govori o različitim vrstama proračuna:

1. Proračun planiran po stavkama (*eng. line items budgeting*),
2. Proračun planiran po programima (*eng. program budgeting*),
3. proračun planiran na temelju mjerenja ostvarenih rezultata (*eng. performance-based budgeting*)

#### 4.3.1. Proračun planiran po stavkama

Proračun planiran po stavkama način je planiranja proračuna u kojem se rashodi klasificiraju na temelju određenih kategorija rashoda, a unutar svake kategorije rashoda detaljnije su navedene stavke rashoda.<sup>94</sup> Takav sustav klasifikacija omogućava jasno utvrđivanje nadležnosti u upravljanju proračunom. Proračun po stavkama jednostavan je i jasan prikaz korištenja proračunskih sredstava tijekom godine.<sup>95</sup>

Kod ovog načina izrade proračuna pažnja je usmjerena na ukupan iznos sredstava te na kontrolu trošenja sredstava. Ne daje odgovore koje su se vrste aktivnosti financirale javnim sredstvima i kakvi su rezultati postignuti. Kao mjerilo uspješnosti postavlja se veličina, a ne kvaliteta, a kao cilj se postavlja maksimum umjesto optimuma. Ovaj način izrade proračuna može imati određene prednosti za središnju državnu administraciju pri kontroli trošenja javnih sredstava. Međutim, istovremeno pruža izrazito oskudne informacije o misiji, ciljevima i rezultatima programa.

---

<sup>94</sup> Jurlina Alibegović, D. Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini?, Hrvatska javna uprava, br 2, str 2/2007, str 395-420

<sup>95</sup> Sikirić, S., Sikirić A.,M., Vašiček, D., Lokalni proračun i proračunsko planiranje u funkciji financiranja projekata iz EU fondova, str 4

Tabela 8. Prednosti i nedostaci proračuna po stavkama (linijskog proračuna)

PREDNOSTI	NEDOSTACI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• uobičajen je</li> <li>• detaljno razrađen, omogućuje kontrolu nad rashodima</li> <li>• relativno brza priprema i jednostavno izvještavanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pruža informacije samo o inputu</li> <li>• detaljna razrađenost smanjuje fleksibilnost</li> <li>• obično je temeljen na porastu (ne bavi se smanjenjem troškova i kvalitetom usluga)</li> <li>• ne daje informacije o ciljevima i rezultatima programa koji se provode</li> </ul>

*Izvor: Sikirić, S., Sikirić A.,M., Vašiček, D., Lokalni proračun i proračunsko planiranje u funkciji financiranja projekata iz EU fondova, str. 4.*

#### 4.3.2. Proračun po programima

Izrada proračuna način je planiranja u kojem su proračunski rashodi raspoređeni na temelju programa, važnijih problema ili pitanja s kojima se suočavaju proračunski korisnici u obavljanju svojih javnih zadataka. Pažnja je usmjerena na problem, a od donositelja odluka očekuje da osiguraju potrebna sredstva u proračunu za rješavanje tog problema.

Programsko planiranje primjenjuje se u Republici Hrvatskoj od 2003. godine.

Programski pristup izrade proračuna naslanja se na utvrđene smjernice razvoja lokalnih jedinica. Stoga su programi dugoročne prirode i odnose se na više godina.<sup>96</sup>

Proračun po programima trebao bi javnosti, predstavničkom i izvršnom tijelu predložiti što se planira raditi, kako se koriste proračunska sredstva, te koliko dobro se provode programi. Programski proračun je rezultat višegodišnjih aktivnosti i kontinuiranog razvoja proračunskih tehnika u nastojanjima da se stvori što kvalitetniji proračunski dokument.<sup>97</sup>

Prednost ovog načina izrade proračuna je njegova preglednost jer je strukturiran po programima, aktivnostima i projektima što donositeljima odluka u velikoj mjeri olakšava

<sup>96</sup>Bajo, A., Jurlina Alibegović, D., Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Zagreb, 2008, str 216.

<sup>97</sup>Sikirić, S., Sikirić A.,M., Vašiček, D., Lokalni proračun i proračunsko planiranje u funkciji financiranja projekata iz EU fondova, str 4

donošenje odluka. Takav proračun osigurava uvjete za jasnije upravljanje lokalnim financijama i omogućuje stručnoj i široj javnosti da komentira i predlaže promjene u pojedinim programima. Proračun planiran po programima osigurava uvjete za povećanje stupnja odgovornosti stručnih službi u lokalnoj jedinici za planiranje i trošenje planiranih sredstava.<sup>98</sup>

Nedostatak ove vrste planiranja proračuna je vrijeme potrebno da proračunski korisnici utvrde svoju misiju, ciljeve te mjere za provođenje pojedinih programa i aktivnosti. Zahtjeva veće administrativne troškove jer je potrebno detaljno vođenje računovodstva troškova i alociranje svih troškova na pojedine programe.

*Tabela 9. Prednosti i nedostaci programskog proračuna*

PREDNOSTI	NEDOSTACI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• naglašava kvalitetu i cijenu usluga</li> <li>• sadržava mjere i rezultate</li> <li>• menadžerima daje fleksibilnost za postizanje „ciljane razine usluga“ uz istu razinu rashoda</li> <li>• učinkovita i racionalna lokalna samouprava</li> <li>• transparentni i razumljivi dokumenti</li> <li>• povećanje sudjelovanja lokalnih stanovnika u proračunskom procesu</li> <li>• optimalno korištenje javnih prihoda</li> <li>• razvojna orijentacija lokalne samouprave</li> <li>• podjela odgovornosti u provedbi tekućih i strateških ciljeva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• izuzetno složen proces</li> <li>• potrebno vrijeme za utvrđivanje ciljeva, prioriteta</li> <li>• orijentiran prema analizi i pripremi dokumentacije</li> <li>• može pojačati konflikt jer otkriva da se, u slučaju povećanja jedne usluge, druga mora smanjiti</li> <li>• veći administrativni troškovi zbog detaljnog vođenja računovodstva troškova i alokacije svih troškova na pojedine programe</li> </ul>

*Izvor: Sikirić, S., Sikirić A.,M., Vašiček, D., Lokalni proračun i proračunsko planiranje u funkciji financiranja projekata iz EU fondova, str. 5.*

<sup>98</sup> Jurlina Alibegović, D. Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini?, Hrvatska javna uprava, br 2, str 2/2007, str 395-420

### 4.3.3. Proračun planiran na temelju mjerenja ostvarenih rezultata

Proračun planiran na temelju mjerenja ostvarenih rezultata pojavio se kao sasvim novi način proračunskog planiranja 1970 – ih u SAD-u, a 1993. bio je ključna odrednica administracije predsjednika Clintona kojoj je cilj bio reforma javne uprave.

Osnovu za planiranje proračuna na temelju mjerenja rezultata čini jasno definiranje misije i ciljeva za svakog proračunskog korisnika tako da je moguće izmjeriti rezultate ostvarenih ciljeva. Donosioci odluka potom procjenjuju uspješnost ili neuspješnost proračunskih korisnika u ostvarenju rezultata.

*Tabela 10. Prednosti i nedostaci proračuna prema rezultatima*

<b>PREDNOSTI</b>	<b>NEDOSTACI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• transparentnost</li><li>• učinkovitost i efikasnost upravljanja</li><li>• omogućuje bolju procjenu rezultata i bolje informacije o kvaliteti usluga</li><li>• važnost jasnog definiranja procedura u utvrđivanju mjerljivih pokazatelja</li><li>• uključivanje javnosti u mjerenje ostvarenih rezultata</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• izuzetno je složen, s mnoštvom informacija</li><li>• dužina procedure planiranja</li><li>• opasnost od nekvalitetnih pokazatelja</li></ul>

*Izvor: Sikirić, S., Sikirić A.,M., Vašiček, D., Lokalni proračun i proračunsko planiranje u funkciji financiranja projekata iz EU fondova, str. 6.*

Cilj planiranja proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata je ocjenjivanje učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava kao mjerila za planiranje proračunskih rashoda. Potreba za planiranjem proračuna na temelju pokazatelja uspješnosti i prema ostvarenim rezultatima je u tome da predstavlja način za povećanje kvalitete donošenja odluka o trošenju javnih sredstava u javnom sektoru, kojima se osigurava veća učinkovitost trošenja javnih sredstava, postiže viša razina kvalitete pružanja javnih usluga, te povećavaju povjerenje građana da njihovi pružatelji usluga vode brigu o učinkovitom upravljanju javnim sredstvima.

Svrha je takvog planiranja proračunskih rashoda racionalizacija na način da se smanjivanje rashoda usmjerava na ona područja javnog trošenja koja ne postižu najbolje rezultate. Drugim riječima, sustavnim rješenjima trebalo bi poticati da se ušteđena proračunska sredstva, usmjeravaju u ostvarivanja novih projekata te da se kažnjavaju i isključe iz proračunskog financiranja oni projekti koji ne postižu dobre rezultate. Usvojivši proračunsko planiranje na temelju ostvarenih rezultata može se povećati upravljačka fleksibilnost u usmjeravanju sredstava na one ciljeve koji ostvaruju bolje rezultate.

U izradi proračuna po učinku izdatci se klasificiraju po programima i aktivnostima, utvrđuju se operativni ciljevi i pokazatelji učinka svakog programa i aktivnosti. Klasifikacija javnih rashoda po programima treba biti usklađena s odgovornostima pojedinih organizacija za upravljanje. Prikazani troškovi trebaju biti usporedivi s troškovima iz prošlih godina. Svaki program mora imati opći cilj i posebne ciljeve. Glavna je svrha općih ciljeva programa jasno prikazivanje poželjnih dugoročnih rezultata u skladu s osnovnom zadaćom organizacijske jedinice (proračunskog korisnika) zadužene za njezinu provedbu. Opći ciljevi određuju smjer provedbe programa i usmjeravaju aktivnosti programa prema jasno definiranim uslugama. Oni trebaju biti jasni i razumljivi građanima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Posebni su ciljevi kratkoročni te pokazuju napredak jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave u ostvarenju općeg cilja. Oni su mjerljivi iskazi o krajnjim rezultatima koji se žele postići provedbom programa u određenom vremenu. U odnosu prema općim ciljevima, posebni ciljevi imaju utvrđen vremenski rok provedbe i očekivane rezultate. Očekivani su rezultati obično specifični, mjerljivi, ostvarivi, realni i lako prepoznatljivi.<sup>99</sup>

Nakon definiranja poželjnog rezultata slijedi mjerenje uspješnosti. Mjerenje označuje proces u kojem se ocjenjuje postignuti napredak u ostvarivanju ciljeva ili, drugim riječima, ocjenjuju se djelotvornost i učinkovitost pojedinog projekta i programa mjerenjem utrošenih inputa, obavljenih aktivnosti/procesa/i načina ostvarivanja postavljenoga cilja, količine pruženih javnih usluga i postignutih krajnjih učinaka za društvo. Pokazateljem uspješnosti mjere se ostvareni zadaci ili pružene usluge i to tako da se kreće od početne vrijednosti i prati se napredak u vremenu za postizanje mjerljivoga cilja.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Botrić, V. et al. Analiza i preporuka za lokalne proračune s ciljem poticanja projekata energetske učinkovitosti, projektna studija, Ekonomski institut Zagreb, 2008, str 81

<sup>100</sup> Jurlina, Alibegović, D., Blažević, L.J., Pokazatelji uspješnosti i upravljanje lokalnim razvojem, Ekonomski pregled br. 61/2010, str.631-635

Provedba projekata i programa, a time i ostvarivanje utvrđenih posebnih i općih strateških ciljeva, može se mjeriti korištenjem kvantitativnih pokazatelja uspješnosti.

Postoji više pokazatelja, a osnovni su pokazatelji:

- ulazi (engl. inputs),
- izlazi (engl. outputs, workload or production),
- mjere efikasnosti (engl. efficiency measures),
- ishodi ili rezultati (engl. outcomes or results).

Ulazi (inputi) pokazuju jesu li planirana sredstva dovoljna za provedbu posebnog cilja programa. Ulazi imaju važnu ulogu u pripremi proračuna i u izračunu troškova. Osnovno pitanje koje se postavlja pri analizi tih pokazatelja jest «jesu li dodijeljena sredstva dovoljna za ostvarenje cilja programa». Iako ih je lako prepoznati, na temelju tih pokazatelja teško je zaključiti jesu li programom ispunjeni utvrđeni ciljevi. Izlazi (outputi) jesu količina proizvoda i usluga koje proizvodi i osigurava program ili aktivnost (npr. broj odobrenih potpora općinama, broj obavljenih inspekcija itd.) a korisni su za utvrđivanje potrebnih sredstava za provedbu programa. Izlazi su važni, primjerice, pri postavljanju ciljeva koje zaposleni trebaju ispuniti i pri mjerenju učinaka. Međutim, oni ne prikazuju stupanj napretka u postizanju krajnje svrhe programa.

Mjere efikasnosti često se iskazuju kao jedinični trošak nabave određenog dobra i usluge. Pokazuju trošak po jedinici proizvedenog dobra ili pružene usluge, a mogu se iskazati kao trošak po izlazu ili jedinica po ulazu.

Mjere efikasnosti polazište su za mjerenje ishoda ili rezultata i pokazuju stupanj učinkovitosti programa u rješavanju problema ili u postizanju željenog rezultata.

Osnovna je prednost suvremenoga integriranoga planiranja, u kojem je uspostavljen sustav praćenja, izvještavanja i vrednovanja provedbe mjera i utroška sredstava, takva da se prate konkretni učinci poduzetih (provedenih) mjera u tome da lokalne javne vlasti imaju konkretan odgovor na pitanje kakvi su rezultati i učinci ostvareni u provođenju javnih funkcija i trošenja planiranih sredstava (proračunskih, izvanproračunskih, međunarodnih izvora, privatnoga sektora). Time se osigurava učinkovitije upravljanje javnim sredstvima, jer se planiranje



proračuna zasniva na pokazateljima uspješnosti, a i djelotvornija je kontrola ostvarivanja utvrđenih strateških ciljeva.

Glavni nedostatak planiranja proračuna prema ostvarenim rezultatima je u tome da traži više vremena od zaposlenih koji rade na konkretnim programima u regionalnoj i lokalnoj vlasti da uspostave konkretne pokazatelje rezultata pojedinog programa, kao i više vremena za praćenje ostvarivanja rezultata navedenih programa.

Važnost, primjenu i učinke mjerenja rezultata i učinaka za nižim razinama fiskalnih vlasti potvrđuju brojna istraživanja.

Poister i Streib (1999.) utvrdili su da se veće lokalne jedinice više koriste pokazateljima uspješnosti. Oni su pokazali da mjerenje rezultata i učinaka pozitivno utječe na donošenje odluka i na alokaciju javnih sredstava, a isto tako i na smanjenje dijela nepotrebnih aktivnosti u javnome sektoru, na mijenjanje ciljeva i na izbor među alternativnim programima.<sup>103</sup>

Melkers i Willoughby (2005.) analizirali su informacije o mjerenju rezultata i učinaka postignutih trošenjem proračunskih sredstava za lokalne jedinice u Sjedinjenim Američkim Državama. Uz pomoć pokazatelja uspješnosti povećana je razina komunikacije unutar upravnih odjela u lokalnim jedinicama o postignutim rezultatima poduzetih aktivnosti lokalnih vlasti, pa je zbog korištenja odgovarajućih informacija o postignutim rezultatima, troškovima i potrebnim aktivnostima za obavljanje javnih poslova, značajno unapređen proces proračunskoga planiranja i donošenja odluka.<sup>104</sup>

Praćenje postignutih rezultata i ostvarenih učinaka u lokalnim jedinicama u središtu je zanimanja velikoga broja različitih međunarodnih institucija – Odjela Ujedinjenih naroda za javnu administraciju<sup>105</sup>, Odjela za razvoj upravljanja i vladavine Programa Ujedinjenih naroda za razvoj<sup>106</sup>, Svjetske banke i mnogih drugih.

---

<sup>101</sup> UN Public Administration Division

<sup>102</sup> Management Development and Governance Division United Nations Development Programme – UNDP

<sup>103</sup> Jurlina, Alibegović, D., Blažević, L.J., Pokazatelji uspješnosti i upravljanje lokalnim razvojem, Ekonomski pregled br. 61/2010, str. 631-635

<sup>104</sup> Jurlina, Alibegović, D., Blažević, L.J., Pokazatelji uspješnosti i upravljanje lokalnim razvojem, Ekonomski pregled br. 61/2010, str.631-635.

#### 4.4. Otvorenost i transparentnost proračuna

Pravo građana na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti neizostavan je element suvremenih demokracija, koji omogućuje nadzor nad radom javnih tijela od strane građana i medija, čineći pritom njihov rad otvorenim i transparentnim, što ujedno vodi smanjenju manevarskog prostora za počinjenje kaznenih ili neetičnih djela od strane osoba na javnim funkcijama.

Transparentnost kao vrijednost svoje zasluženi publicitet u kontekstu hrvatske javne uprave dobila je tek posljednjih nekoliko godina u procesu pristupanja Europskoj Uniji i donošenjem novog Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13).<sup>107</sup> Međutim, ideja transparentnosti u javnoj upravi nije nova. Kroz povijest tom idejom bavili su se mnogu filozofi kao Jeremy Bentham,<sup>108</sup> koji u svom eseju "O javnosti" naglašava da tajnost nikad ne smije biti pravilo vladanja te da je javnost jedini način sprečavanja zlouporaba. Poznat je i švedski Zakon o slobodi tiska iz 1766. koji je švedski parlament usvojio kao odgovor na ideju da porezni obveznici imaju pravo znati na što sve kralj i država troše njihov novac.

U 20. stoljeću, osobito nakon II svjetskog rata, mnogi međunarodni dokumenti spominju pravo na pristup informacijama kao osnovu demokratskog društva i ljudskih prava. Rezolucija UN-a iz 1946. smatra slobodu informiranja ljudskim pravom i temeljom slobode. Unutar Europske Unije Vijeće Europe usvojilo je nekoliko važnih dokumenata o pristupu informacijama kao što je Konvencija o pristupu službenim dokumentima. Republika Hrvatska od 2012. godine uključila se u inicijativu partnerstva za otvorenu vlast i postala jedna od 62 zemlje koja promiče ideju stvaranja otvorene i odgovorne vlasti.

---

<sup>105</sup> UN Public Administration Division

<sup>106</sup> Management Development and Governance Division United Nations Development Programme – UNDP

<sup>107</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama donesen je u sklopu provedbe antikorupcijske strategije.

<sup>108</sup> Engleski filozof iz 18 stoljeća, poznat po krilatici „the more strictly we are watched, the better we behave.“

Transparentnost i otvorenost često se smatraju sinonimima. Međutim riječ je o različitim pojmovima. Otvorenost podrazumijeva različite oblike aktivnog sudjelovanja građana u procesu formulacije javnih politika i programa. Dok se pojam transparentnosti u javnoj upravi odnosi na proaktivno objavljivanje informacija i komuniciranje s javnošću otvorenost podrazumijeva dvosmjerni proces komunikacije između uprave i građana. Načelo otvorenosti podrazumijeva dijalog, suradnički odnos, suodgovornost između tijela javne vlasti i građana.<sup>109</sup>

Razlike otvorenosti i transparentnosti prikazane su u tabeli 11.

*Tabela 11. Transparentnost i otvorenost*

<b>Tablica 1. Otvorenost vs. transparentnost</b>			
	<b>POJAM I SMJER</b>	<b>INSTRUMENTI</b>	<b>ISHOD</b>
<b>OTVORENOST</b>	građani utječu na rad tijela javne vlasti dajući <i>input</i> u procese i odluke, kroz iznošenja mišljenja, stavova, primjedbi <i>informacija kao input</i> smjer: od građana prema javnoj vlasti ( <i>citizen to government; C2G</i> )	savjetovanja, saslušanja, javna rasprava, diskusije (politička tijela, tijela koja donose odluke i pripremaju propise odnosno oblikuju javne politike)	građanska participacija, odazivnost javne vlasti, odgovornost
<b>TRANSPARENTNOST</b>	javna vlast pruža informacije građanima proaktivno ili na zahtjev <i>informacija kao output</i> smjer: od javne vlasti prema građanima ( <i>government to citizen; G2C</i> )	a) proaktivna komunikacija putem interneta, publikacija, javnih kampanja, odnosa s javnošću, javnosti sjednica i događaja, izvješća o radu i financiranju b) pristup informacijama na zahtjev – regulacija prava na pristup informacijama ( <i>right to information RTI/freedom of information FOI</i> )	informirani građanin, zaštita pojedinačnih prava i prava građana kao članova političke zajednice; kontrola vlasti

*Izvor: Musa, A., Transparentnost – zašto i kako?, 5. Forum za javnu upravu 2011., Str. 12.*

<sup>109</sup> Musa, A., Transparentnost – zašto i kako?, 5. Forum za javnu upravu 2011., Str. 12.

Transparentnost je preduvjet za djelotvornost javne vlasti. U interesu je društva kao cjeline, u javnom interesu i interesu svih građana. Dostupnost javnih informacija omogućava građanima da se informiraju o radu tijela javne vlasti, o namjeravanim potezima te o načinu ostvarenja svojih prava.

Transparentnost omogućava disperziju moći dajući građanima i javnosti u cjelini osnovu za ocjenu rada javne vlasti. Ukidajući kulturu tajnosti i smanjujući neizvjesnost povećava društvenu jednakost. Transparentnošću se barem djelomično umanjuje problem informacijske asimetrije između vlasti i građana.<sup>110</sup> Na osnovu dostupnih informacija građani mogu donijeti odluke o vlastitoj sudbini u pogledu stanovanja, obrazovanja i sl, a gospodarski subjekti mogu poboljšati vlastite procese umjesto da se bore s birokratskom sporošću i nedovoljnim informacijama.

Transparentnost omogućava građanima uključivanje u političke procese, posebice kroz otvaranje procesa dvosmjerne komunikacije, sudjelovanje u javnim debatama, davanje mišljenja i iznošenje stavova. Na taj način povećava se prihvatljivost javnih politika s jedne strane te omogućava identificiranje najboljih rješenja i povećava kvaliteta javne politike s druge strane. Transparentnost tako povećava legitimitet javne vlasti i učinkovitog javnog upravljanja.

Transparentnost omogućava kontrolu tijela javne vlasti posebice u odnosu na trošenje javnih sredstava, te tako sprečava zlouporabe. Transparentnost je stoga antikorupcijska mjera koja ima važan preventivni učinak. Potiče jačanje integriteta i etike te dovodi do veće efikasnosti i djelotvornosti javne vlasti.

Potiče povjerenje građana te javnu vlast stavlja u ulogu partnera i pružatelja usluga prema kojima građanin može nastupiti s povjerenjem.

Poseban naglasak stavlja se na transparentnost proračuna, kao instrumenta koji prikazuje kako javna vlast prikuplja i troši novac poreznih obveznika.

Transparentnost proračuna podrazumijeva mogućnost građana da dobiju potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o proračunu. Građanima omogućuje da se informiraju i utječu na odluke o prikupljanju i trošenju javnog novca, te tako utječu na što efikasnije prikupljanje javnih sredstava i ponudu javnih dobara i usluga, povećanje odgovornosti

---

<sup>110</sup> Transparentnost –kako i zašto, 5 forum za javnu upravu, Institut za javnu upravu

lokalnih vlasti i smanjenje mogućnosti za korupciju. To je vrlo značajna tema s obzirom na moguće koristi od otvorenosti proračuna. Otvoreni proračun podrazumjeva da građani sudjeluju i odlučuju o namjeni trošenja novca putem dvosmjerne komunikacije.

Transparentni proračun štiti od rasipanja i zlouporabe, jača povjerenje u političke procese a može pomoći i privlačenju investicija. Prema Poterbi i Von Hagenu transparentan je onaj proračunski proces koji omogućuje jasne informacije o svim aspektima državne fiskalne politike.<sup>111</sup> Transparentnost je i jedno od proračunskih načela definirana u Zakonu o proračunu (NN, 87/08, 136/12, 15/15)

Istraživanja koja se bave utjecajem proračunskih institucija i procesa na fiskalne rezultate djelomice pokrivaju i analizu fiskalne transparentnosti kao jednog od čimbenika koji utječe na fiskalne rezultate. Tako Alesina i Perotti tvrde da uz slabu fiskalnu transparentnost proračuna teško ostvariti fiskalnu disciplinu i kontrolu rashoda. Poterba i Von Hagen (1999) dodatno tvrde da je viša razina transparentnosti vezana uz nižu razinu proračunskog deficita.<sup>112</sup>

Od 1998. godine MMF počinje s istraživanjem stupnja fiskalne transparentnosti u zemljama članicama te je izradio priručnika o dobrim praksama o fiskalnoj transparentnosti. Usmjeravanjem na istraživanje fiskalne transparentnosti MMF utječe na zemlje članice da poboljšaju kvalitetu upravljanja proračunom i javnim rashodima. Od 2001. MMF je počeo s objavom izvješća fiskalne transparentnosti po pojedinim zemljama članicama te se paralelno s tim pojavljuju empirijska istraživanja utjecaja fiskalne transparentnosti ciljem utvrđivanja utjecaja fiskalne transparentnosti na fiskalne rezultate. Testira se hipoteza da fiskalna transparentnost ima velik i pozitivan utjecaj na fiskalno ostvarenje.

O pozitivnim učincima transparentnosti govore i Alt Lassen i Hilling koji analiziraju utjecaj fiskalne transparentnosti na fiskalne rezultate i veličinu države. Rezultati analize podupiru glavnu hipotezu da fiskalna transparentnost utječe pozitivno na fiskalne rezultate te povećava stupanj odgovornosti vladajućih političara.

Alesina, Stein Talvi i Grisante (1996.) analiziraju na primjeru latino-američkih zemalja dva institucionalna ustrojstva i proračunske procese na primarni proračunski deficit. Koriste upitnik s deset pitanja s ciljem analize svake faza proračunskog procesa. Iz istraživanja

---

<sup>111</sup> Bajo A., Proračunski sustav, Institut za javne financije, Zagreb, 2006., str.40

<sup>112</sup> Bajo A., op.cit. str. 41.

proizlazi da transparentne i hijerarhijske proračunske procedure vode manjem proračunskom deficitu.<sup>113</sup>

Guerrero, Pablo i Hofbauer (2002.) bave se analizom transparentnosti pet Latino-amričkih zemalja (Argentina, Brazil, Čile, Meksiko, Peru) te su na temelju upitnika izračunali indeks transparentnosti. Indeks pokazuje u kojoj mjeri su javnosti dostupne informacije o državnim financijama.

U Hrvatskoj od 2013. Institut za javne financije mjeri transparentnost lokalnih proračuna te se pri tome koriste metodologijom indeksa transparentnosti.

Nesumnjivo je da transparentnost ima svoju vrijednost i predstavlja izvorište društvene odgovornosti prema građanima, međutim transparentnost ima i svoja ograničenja.

Transparentnost se može naći u sukobu s ostvarenjem drugih prava i interesa kao što je pravo na zaštitu osobnih podataka, nacionalna sigurnost, profesionalne tajne, etičke tajne. Dakle, postavlja se pitanje procjene koji interes u konkretnom slučaju prevladava. U načelu, pristup informacijama nikad se ne tretira kao pristup svim informacijama bez ograničenja pa slijedi da optimalna transparentnost nije jednaka maksimalnoj transparentnosti.<sup>114</sup> Granicu punoj transparentnosti predstavlja i činjenica da pružene informacije trebaju svoju publiku. Da bi transparentnost bila efikasna potrebno je da građani razumiju informaciju i da je mogu intepretirati; u protivnom prijeto opasnost da bude besmislena. Također, prevelika količina informacija može biti kontraproduktivna jer otežava snalaženje tražitelja u sumi podataka te ga onemogućuje da u realnom vremenu dođe do tražene informacije. Da bi transparentnost ostvarila svoju punu svrhu i ulogu podaci moraju biti svrhoviti i korisni te prezentirani na građanima na pristupačan način.

---

<sup>113</sup> Bajo A., op.cit., str 43

<sup>114</sup> Heald 2006, preuzeto iz Ograničenja i izazovi transparentnosti, 5. forum za javnu upravu, Institut za javnu upravu

## 4.5. Indeks transparentnosti proračuna

„Transparentnost je prvi korak prema povezivanju lokalnih vlasti na odgovornost zbog načina korištenja javnog novca. Otvoreni proračuni daju snagu. Oni omogućuju ljudima da prosude jesu li njihovi lokalni službenici dobro koristili javna sredstva.“<sup>115</sup>

Pitanjem transparentnosti lokalnih proračuna bavi se institut za javne financije koji je razvio metodologiju mjerenja transparentnosti –indeks transparentnosti.

U tabeli 12. Prikazane su različite metodologije mjerenja transparentnosti u različitim zemljama.

---

<sup>115</sup> Ott, K., Bronić, M., Petrušić, M., Koliko su otvoreni proračuni hrvatskih lokalnih jedinica, Institut za javne financije, 2013, str 29

Tabela 12. Mjere proračunske transparentnosti

AUTORI	INDEKS	UZORAK	METODA
Alesina, Hausmann i Hommes (1999.)	proračunskih institucija	20 latinoameričkih i karipskih država	Dva upitnika koja su obuhvatila 10 karakteristika proračunskih procesa
Bastida i Berito (2007., 2009.)	transparentnosti proračuna	41 država	Upitnik koji se temelji na <i>Najboljim praksama</i> OECD-a
Beales i Thompson (2010.)	fiskalne transparentnosti	134 lokalne jedinice u Virginiji, SAD	Dostupnost podataka na internetskim stranicama lokalnih jedinica koristeći 16 kriterija na skali od 100 bodova
Boubeta, Santos i Alegre (2010.)	fiskalne transparentnosti	33 galicijske općine, Španjolska	Upitnik koji se temelji na tri stupa MMF-ova Kodeksa i autorovo znanje o proračunskim procesima i stvarnostima lokalnih jedinica
Hameed (2005.)	fiskalne transparentnosti	57 država	Ocjenjivanje praksi sukladno MMF-ovom Kodeksu
IBP (2002.)	transparentnosti proračuna	5 latinoameričkih država	Anketa
IBP (2006.)	otvorenosti proračuna	više od 80 država	Upitnik
Jarmuzek i sur. (2006.)	fiskalne transparentnosti	27 tranzicijskih gospodarstava	Anketa relevantnih internetskih stranica temeljena na upitniku koji slijedi MMF-ov Kodeks
Von Hagen (1992.)	fiskalne transparentnosti	8 europskih država	Upitnik

Izvor: Bronić, Ott, Urban 2012, 5. Forum za javnu upravu, str.33.



Pitanjem transparentnosti proračuna u Hrvatskoj bavi se Institut za javne financije koji je razvio metodologiju mjerenja transparentnosti lokalnih proračuna – indeks transparentnosti.

U užem smislu transparentnost podrazumjeva proaktivnu objavu određenog skupa javnih informacija te davanje određene informacije na zahtjev građana.<sup>116</sup>

Transparentnost se mjeri brojem objavljenih proračunskih dokumenata u promatranom razdoblju a to su:

- godišnje izvršenje proračuna.,
- polugodišnje izvršenje proračuna
- prijedlog proračuna,
- izglasani proračun i
- proračun za građane

Budući da se promatra dostupnost pet proračunskih dokumenata, razina se otvorenosti<sup>117</sup> može kretati od 0 do 5.

Iako ga se često ne doživljava kao javnu politiku, proračunom se zapravo iskazuju politički ciljevi i prioritete vlasti i osiguravaju financijska sredstva za ostvarenje potreba jedinice i građana koji žive u njoj. On ne predstavlja puki zbir brojeva, već pokazuje vrijednosti i težnje svake lokalne zajednice. Stoga se radi o jednom od najvažnijih dokumenata koje tijelo javne vlasti može donijeti. S obzirom na tu činjenicu, transparentno objavljivanje svih proračunskih dokumenata, od nacрта, preko usvojenog proračuna i svih eventualnih rebalansa do izvještaja o izvršenju (uključujući i polugodišnji) predstavlja ključnu točku u ocjeni razine transparentnosti.

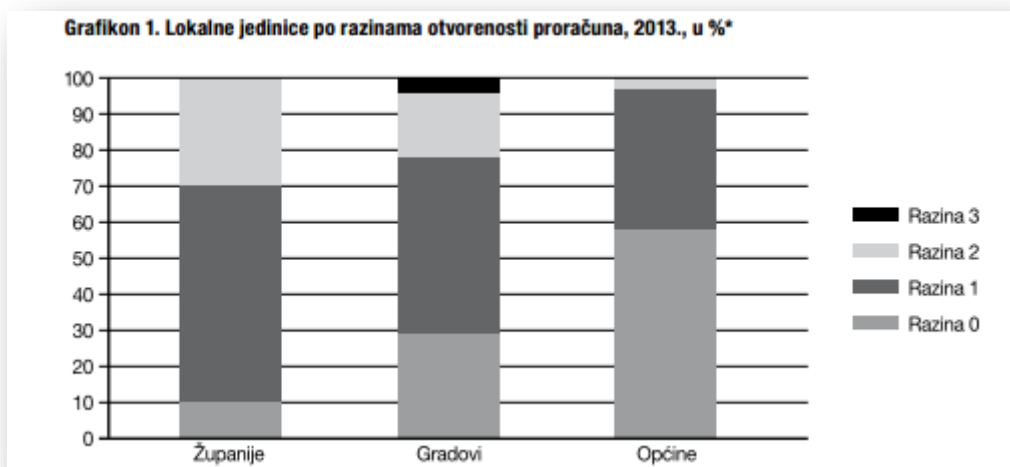
Rezultati mjerenja otvorenosti lokalnih proračuna iz 2013. godine prikazani su grafički na slici 8.

---

<sup>116</sup> Piotrowski (2010.) razlikuje četiri temeljna načina pristupa podacima –proaktivnu objavu, davanje informacija na zahtjev, otvorenost sjednica te informacije koje se dobivaju putem curenja uz napomenu da posljednje može biti nezakonito.

<sup>117</sup> Kod mjerenja transparentnosti proračuna otvorenost je istoznačan pojam transparentnosti.

Slika 8. Lokalne jedinice prema razini otvorenosti proračuna u 2013. godini



Izvor: Ott, K., Bronić, M., Petrušić, M., *Koliko su otvoreni proračuni hrvatskih lokalnih jedinica*, Institut za javne financije, 2013, str. 35.

Od moguće 3, prosječna razina otvorenosti proračuna lokalnih jedinica u 2013. godini iznosila je 1.2 u županijama, 1 u gradovima i 0.5 u općinama što nisu dobri pokazatelji.

Uz pomoć linearnih regresijskih analiza istraženo je i postoji li veza između razine otvorenosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica i nekih od varijabli koje je u literaturi uobičajeno promatrati kao što je broj stanovnika, ukupni prihodi poslovanja te prihodi poslovanja po stanovniku

Analize su pokazale da ne postoji statistički značajna veza između razine otvorenosti proračuna županija, gradova i općina te promatranih varijabli (broj stanovnika, ukupni prihodi poslovanja i prihodi poslovanja po stanovniku). Utvrđena je blaga statistička veza između otvorenosti proračuna gradova i broja stanovnika i ukupnih prihoda poslovanja, ali ne i između otvorenosti proračuna gradova te prihoda poslovanja po stanovniku.

U budućim istraživanjima, kada se bude moglo promatrati duže vremensko razdoblje, možda će se moći utvrditi i utjecaj nekih dodatnih varijabli, npr. prihodi od pomoći, zaduženost; politička polarizacija, konkurencija političkih stranaka u predstavničkim tijelima, konkurencija izvršne i predstavničke vlasti; trajanje mandata te razina i usmjerenje

obrazovanja načelnika, gradonačelnika i župana; pripadnost kontinentalnoj ili jadranskoj Hrvatskoj i sl.

#### 4.6. Indeks razvijenosti

U skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (Narodne novine br. 147/14), Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije provodi postupak ocjenjivanja i razvrstavanju svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj prema indeksu razvijenosti.

Indeks razvijenosti je kompozitni pokazatelj koji se računa kao ponderirani prosjek više osnovnih društveno-gospodarskih pokazatelja radi mjerenja stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te se na temelju odstupanja vrijednosti pokazatelja od državnog prosjeka jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave razvrstavaju u skupine razvijenosti.

Jedinice područne (regionalne) samouprave razvrstavaju se u četiri skupine:

- u I. skupinu razvrstane su jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti manja od 75% prosjeka RH
- u II. skupinu razvrstane su jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti između 75% i 100% prosjeka RH
- u III. skupinu razvrstane su jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti između 100% i 125% prosjeka RH
- u IV. skupinu razvrstane su jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti veća od 125% prosjeka RH

Teritorijalne jedinice koje više od 25% zaostaju u razvoju za prosjekom Republike Hrvatske (tj. imaju vrijednost indeksa razvijenosti manji od 75%) imaju pravo na status potpomognutih područja.

Pri izračunu indeksa razvijenosti koriste se slijedeći pokazatelji:

- stopa nezaposlenosti,
- dohodak po stanovniku,
- proračunski prihodi jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku,
- opće kretanje stanovništva,
- stopa obrazovanosti.

Indeks razvijenosti uveden je radi što objektivnijeg mjerenje stupnja razvijenosti svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 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.

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. Ovim se sustavom ocjenjivanja i razvrstavanja dobiva analitička podloga za praćenje stupnja razvijenosti svih lokalnih i županijskih jedinica na godišnjoj razini čime se znatno unapređuje informacijska osnovica.

## **5. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE UTJECAJA KONCEPTA DRUŠTVENO ODGOVORNOG POSLOVANJA NA EFIKASNOST UPRAVLJANJA PRORAČUNSKIM SREDSTVIMA JEDINICA REGIONALNE SAMOUPRAVE**

### **5.1. Metodologija istraživanja**

U ovom poglavlju detaljno će se prezentirati rezultati empirijskog istraživanja o utjecaju društveno odgovornog poslovanje na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima u jedinicama regionalne samouprave. Kako bi se ispitao utjecaj postavljena je temeljna hipoteza i tri istraživačka pitanja koja su empirijski testirana u odabranim jedinicama regionalne samouprave. Istraživanje je provedeno u Šibensko – kninskoj, Splitsko - dalmatinskoj, Zadarskoj i Zagrebačkoj županiji. Pri ispitivanju korištenu su standardne istraživačke metode – dubinski intervju, anketni upitnik i statističke metode. Vremenski obuhvat istraživanja je ožujak 2017. godine. Ciljana skupina ispitanika su djelatnici Upravnog odjela za proračun i financije.

Prvim istraživačkim pitanjem ispituje se razina primjene društveno odgovornog poslovanja u jedinicama regionalne samouprave. Polazi se od pretpostavke da je javni sektor odgovoran za društveno odgovorno poslovanje te se želi ispitati u kolikoj mjeri jedinice regionalne samouprave ispunjavaju svoju ulogu. Temeljem odgovora iz anketnog upitnika i dubinskog intervjua iznijet će se zaključak o razini primjene koncepta društveno odgovornog poslovanja u jedinicama regionalne samouprave.

Drugo istraživačko pitanje ispituje utjecaj proračunske transparentnosti na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima u jedinicama regionalne samouprave. Želi se ispitati motivira li transparentnost na veću odgovornost u proračunu i bolju učinkovitost u izvršenju proračuna. Kako bi se ispitalo postoji li utjecaj koristi se dubinski intervju, anketni upitnik i statistička analiza proračunskih podataka. Pri tome se koristi i indeks transparentnosti koji je izračunat od strane Instituta za javne financije.

Treće istraživačko pitanje ispituje postoji li povezanost indeksa transparentnosti i indeksa razvijenosti.

Ako bi se ustanovila pozitivna veza to bi značilo da transparentnost potiče gospodarki razvoj i dugoročno pomaže razvoju zemlje. Metode koje se koriste pri ispitivanju su dubinski intervju, upitnik i statistička analiza. Indeks razvijenosti izračunat je od strane Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU. Izračunava se svake tri godine a posljednji objavljeni indeks su iz 2013. godine. Zbog promjene metodologije izračuna, indeks razvijenosti za 2016. godinu umjesto početkom 2017. bit će objavljen početkom 2018. godine. Iz tog razloga pri testiranju treće hipoteze koriste se podaci iz 2013. godine.

Ukoliko sva testirana istraživačka pitanja budu potvrđena moći će se iznijet zaključak o postojanju pozitivnog utjecaja društveno odgovornog poslovanja na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima koje za posljedicu ima i pozitivne učinke na gospodarski razvoj.

## 5.2. Opis metode dubinskog intervjuja

Intervju je usmena anketa. Za razliku od ankete u užem smislu gdje se pitanja postavljaju pismeno u intervjuu se pitanja postavljaju usmeno i odgovori dobivaju usmeno. Upitnik intervjuja unaprijed je pripremljen u pisanoj formi i ima sva formalna i sadržajna obilježja kao i upitnik ankete. Razlika ankete u užem smislu i intervjuja je jedino u provođenju ispitivanja. Kako će se provesti anketa usmeno ili pismeno, ovisi o sadržaju o kojem ispitivanje vršimo i dostupnosti ispitanika.

Intervjuom se uklanjaju nedostaci pismene ankete. Dodatnim objašnjenjima pitanja je moguće prilagoditi svakom ispitaniku i na taj način poboljšati kvaliteta odgovora. Pojedinačnim ispitivanjem možemo lakše realizirati reprezentativni uzorak istraživanja.

Pored velikih prednosti intervju ima i nedostataka. Osnovni nedostatak je vrijeme koje je potrebno izdvojiti. S jednim ispitanikom jednako se vremena potroši kao s grupom ispitanika putem upitnika. Anketari moraju biti dobro pripremljeni za intervju i dobro upućeni u sadržaj istraživanja. Pored toga moraju znati uspostaviti kontakt s ispitanikom i voditi takav razgovor da ispitanici steknu povjerenje i slobodno daju odgovore na postavljena pitanja.

Postoji slobodni i standardizirani intervju. Slobodni intervju je sličan običnom razgovoru, a

upotrebljava se kada se želi dublje ući u problematiku koja se istražuje kako bi se ispitanik oslobodio formalnih, sadržajnih i psiholoških ograničenja. Ovakav intervju ima veću heurističku vrijednost. Standardizirani intervju je formalno i sadržajno razrađen tako da je razgovor vođen prema unaprijed pripremljenim pitanjima. upotrebljava se u ekstenzivnim istraživanjima za provjeravanje određenih hipoteza.

Dubinski intervju proveden je jedinicama regionalne samouprave, sa zaposlenicima Upravnog odjela za proračun i financije. U prvom redu ispitanici su pročelnici i zamjenici pročelnika ali i zaposlenici za koje se pretpostavlja da imaju određena saznanja koja su korisna za istraživanje zadane teme.

Prilikom provođenja dubinskog intervjua korištena je kombinacija slobodnog i standardiziranog intervjua. Unaprijed su pripremljena pitanja s kojima se željelo doći do određenih odgovora ali do nekih važnih saznanja došlo se u neformalnijem razgovoru s ispitanicima. Pripremljeno je 15 pitanja, odnosno za svaku hipotezu po pet pitanja. Provedeno je 16 dubinskih intervjua. Najzanimljiviji odgovori prezentirani su dijelu rada koji se odnosi na testiranje

### 5.3. Prostorni obuhvat istraživanja

Istraživanje je provedeno u odabranim županijama, odnosno u Šibensko – kninskoj, Splitsko – dalmatinskoj, Zadarskoj i Zagrebačkoj županiji.

## Šibensko - kninska županija



Šibensko-kninska županija obuhvaća ukupnu površinu od 5.670 četvornih kilometara, od čega kopnena površina iznosi 2.994 četvornih kilometara na kojoj u 5 gradova i 15 općina prema popisu iz 2011. godine, živi 109.375 stanovnika. Prostor županije je duboko usječenim kanjonom rijeke Krke i Čikole, te Prukljanskim jezerom i Šibenskim kanalom fizički razdvojen na dva dijela.

Obala je vrlo razvedena s brojnim uvalama i lučicama, te s 285 otoka, otočića i nadmorskih grebena, od kojih je sedam stalno naseljenih otoka. Brojem i slikovitošću najviše se ističe kornatska skupina otoka. Zračna duljina obale iznosi 56,2 km, a stvarna 805,9 km. Grad Šibenik s 51.553 stanovnika (prema popisu iz 2011. god.) sjedište je županije.

Šibensko-kninska županija ima izuzetno značajan prometni položaj: povezana je Jadranskom magistralom s priobaljem, magistralnom cestom prema Kninu i BiH, te auto-cestom ka unutrašnjosti Hrvatske. Značajna je prometnica i željeznička pruga koja vodi prema Zagrebu i Splitu. U pomorskom prometu treba naglasiti značenje šibenske luke, kao i trajektne veze s Italijom. Dobru zračnu vezu sa Zagrebom i svijetom Šibensko-kninska županija ima preko zračne luke "Split" u Kaštelima i zadarske zračne luke u Zemuniku.

U Šibensko-kninskoj županiji nalaze se i dva nacionalna parka NP Krka i NP Kornati što je naročito značajno za razvoj turizma.

Gospodarstvo Šibensko-kninske županije usmjereno je na djelatnosti trgovine, turizma i građevinarstva te na djelatnosti prerađivačke industrije kao najznačajnije gospodarske grane.

Zahvaljujući dobrom gestrateškom položaju, značajnim investicijama u gospodarsku i prometnu infrastrukturu, Šibensko-kninska županija atraktivna je lokacija za ulaganja domaćim i stranim investitorima.



Slika 9. Vizija i strateški ciljevi Šibensko –kninske županije

VIZIJA	
Šibensko-kninska županija je županija ugodnog življenja, s učenim ljudskim resursima, dinamičnim gospodarstvom i visokom razinom svijesti o očuvanju i održivom korištenju prirodne i kulturne baštine	
Iz Vizije proizlaze 4 (četiri) strateška cilja:	
ŠIFRA	STRATEŠKI CILJ
C1	Konkurentno gospodarstvo bazirano na stranim i domaćim ulaganjima u turizam i prateće usluge, tradicionalnoj poljoprivredi i industriji temeljenoj na inovacijama i naprednim tehnologijama u gospodarstvu
C2	Brži razvoj potpomognutih područja
C3	Razvoj komunalne i javne infrastrukture za uravnotežen gospodarski razvoj i očuvanje i zaštita okoliša radi podizanja kvalitete života
C4	Razvoj kompetentnih i zapošljivih ljudskih resursa i jačanje socijalne uključenosti

Izvor: Razvojna strategija Šibensko - kninske županije, <http://www.sibensko-kninska-zupanija.hr/>

Šibensko – kninska županije (uprava) osnovana je 1993. godine. Ustrojstveno je podijeljena na deset upravnih odjela s kojim upravljaju pročelnici.

Na čelu Šibensko – kninske županije nalazi se župan Goran Pauk, kao izvršno tijelo. Župana ima tri zamjenika od kojih je jedan iz reda nacionalnih manjina. Zajedno sačinjavaju izvršno tijelo Šibensko – kninske županije.

Županijska skupština izvršno je tijelo Šibensko –kninske županije i sastoji se od 45 članova.

## Proračun Šibensko kninske županije

Podaci su preuzeti iz aplikacije Otvoreni proračun a odnose se na izvršenje proračuna za 2015 godinu. To su zadnji dostupni relevantni podaci jer godišnji obračun za 2016 godinu županije još nisu objavile. Grafički su prikazani podaci o prihodima, rashodima i tekućoj potrošnji.

Tabela 13. Realizacija prihoda po izvorima u 2015. godini - ŠKŽ

IZVOR	Realizacija 2015
UKUPNO	130.086.008
▸ DONACIJE	153.402
▸ OPĆI PRIHODI I PRIMICI	81.713.331
▸ POMOĆI	22.506.810
▸ PRIHOD OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	14.934.634
▸ PRIHODI ZA POSEBNE NAMJENE	9.326.073
▸ VLASTITI PRIHODI	1.451.759

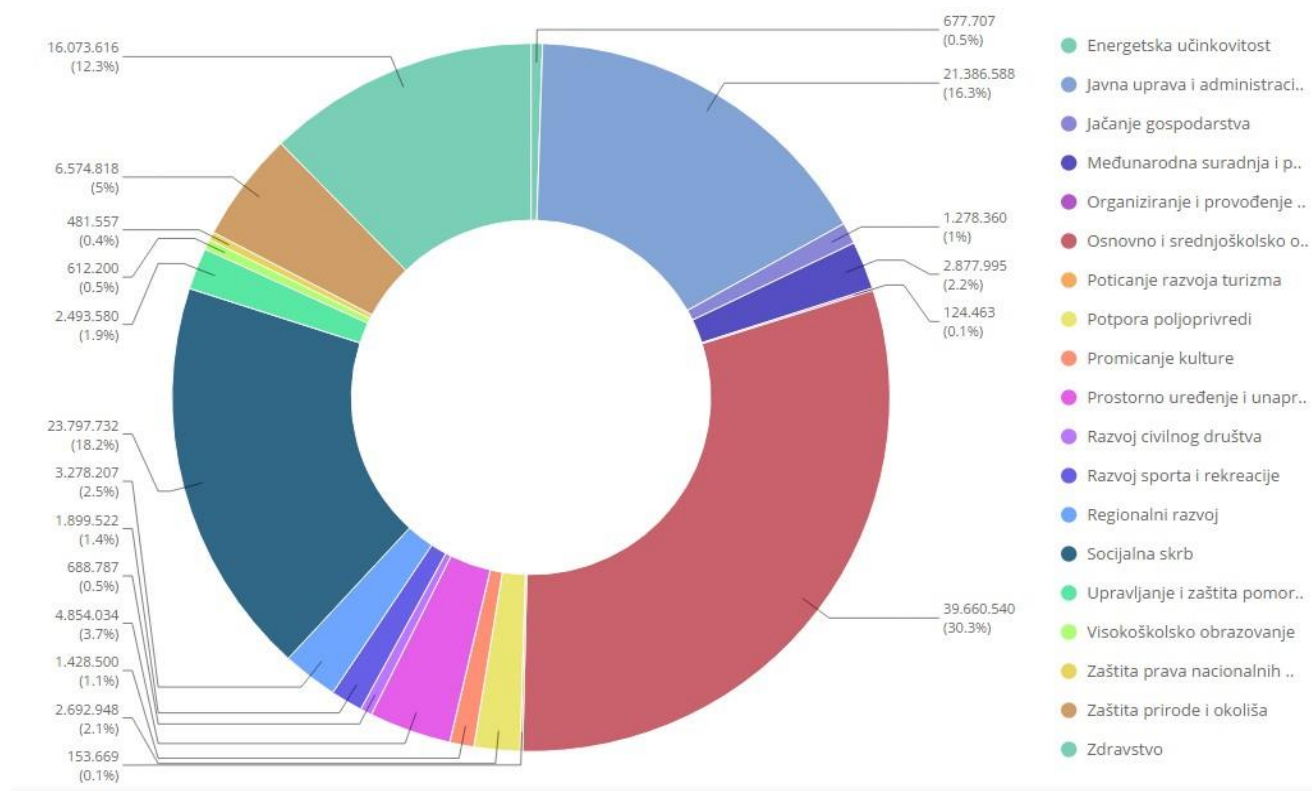
Izvor : Otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

Tabela 14. Realizacija rashoda po funkcijskoj klasifikaciji u 2015 godini - ŠKŽ

FUNKCIJA	Realizacija 2015
UKUPNO	131.034.822
▸ Ekonomski poslovi	14.143.964
▸ Javni red i sigurnost	2.211.471
▸ Obrazovanje	40.272.740
▸ Opće javne usluge	21.868.932
▸ Ostalo	79.386
▸ Rekreacija, kultura i religija	3.556.022
▸ Socijalna zaštita	24.257.732
▸ Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	4.854.034
▸ Zaštita okoliša	3.716.926
▸ Zdravstvo	16.073.616

Izvor: Otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

Slika 10. Realizacija rashoda po programskoj klasifikaciji u 2015. – ŠKŽ



Izvor: Otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

## Splitsko – dalmatinska županija



Splitsko-dalmatinska županija prostorno je najveća županija Hrvatske - ukupne površine 14.106,40 km<sup>2</sup>. Površina kopnenog dijela s površinom otoka je 4.523,64 km<sup>2</sup> (8% površine Republike Hrvatske), a površina morskog dijela je 9.576,40 km<sup>2</sup> (30,8% morske površine RH). Najveći dio površine zauzima zaobalje (59,88%), dok najmanji udio površine otpada na otoke. (19%).

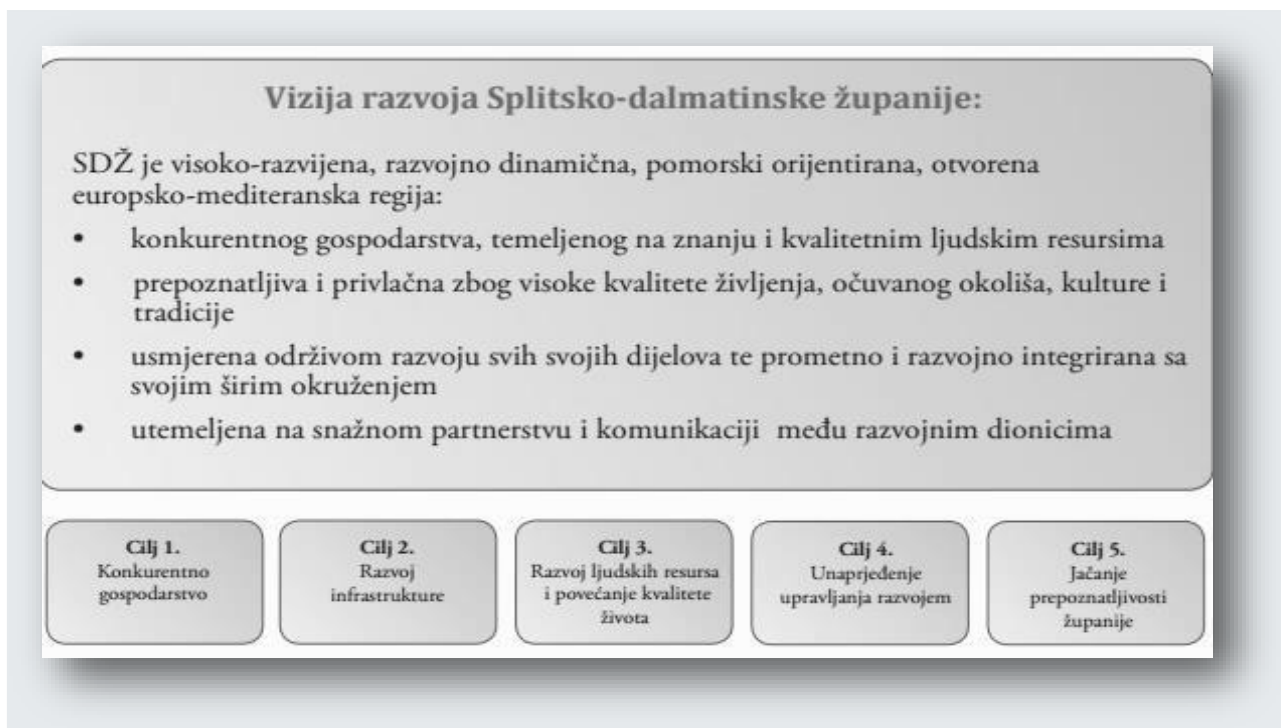
Geografski je smještena na središnjem dijelu jadranske obale. Proteže se od Vrlike na sjeveru do najudaljenijeg hrvatskog otoka Palagruže na jugu, od Marine na zapadu do Vrgorca na istoku. Priobalje čini uski pojas uz more između planinskih lanaca i mora. To je područje visoko urbanizirano i ekonomski razvijenije u odnosu na zaobalje. Otoci su slabo nastanjeni, ekonomski su razvijeniji od zaobalja, međutim zbog različitih prilika imali su trajnu emigraciju stanovnika.

Prema popisu stanovništva iz 2001. županija je imala 463.676 stanovnika (10.5 % ukupnog stanovništva Hrvatske - druga najnaseljenija županija nakon grada Zagreba ) s prosječnom gustoćom naseljenosti od 102 stanovnika/km<sup>2</sup>. Osim najvećeg grada Splita (189.000 u gradu i 240.000 s Kaštelima i Solinom), obalni su gradovi Trogir (11.000), Omiš (6.500) i Makarska (13.400). Naselja na otocima su manja zbog velikog iseljavanja, ali imaju urbani karakter.

Najvažnija gospodarska djelatnost je turizam. Proizvodnja i poljoprivreda su u opadanju. Uzgajaju se ponajviše masline, Imotski je poznat po grožđu i smokvama, a Vrgorac po jagodama.

Prvi saziv županijske skupštine Splitsko-dalmatinske konstituiran je 14. travnja 1993. godine i taj dan se slavi kao - Dan županije. Županija kao samouprava sastoji se od 15 upravnih odjela s pročelnicima na čelu. Predstavničko tijelo je županijska skupština koja se sastoji od 51 člana. Izvršno tijelo je župan Zlatko Ževrnja zajedno s dva zamjenika.

Slika 11. Vizija i strateški ciljevi Splitsko – dalmatinske županije



Izvor: Razvojna strategija splitsko – dalmatinske županije, <https://www.dalmacija.hr/>

## Proračun Splitsko-dalmatinske županije

Tablica 15. Realizacija prihoda po prirodnim vrstama u 2015 -SDŽ

NAMJENA	Realizacija 2015
UKUPNO	409.440.708
▾ Prihodi poslovanja	403.891.983
▸ Prihodi od poreza	192.368.320
▸ Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	175.552.726
▸ Prihodi od imovine	24.614.671
▸ Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	11.356.266
▸ Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	290
▾ Primici od financijske imovine i zaduživanja	5.548.434
▸ Primljeni povrti glavnice danih zajmova i depozita	4.847.164
▸ Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	701.271

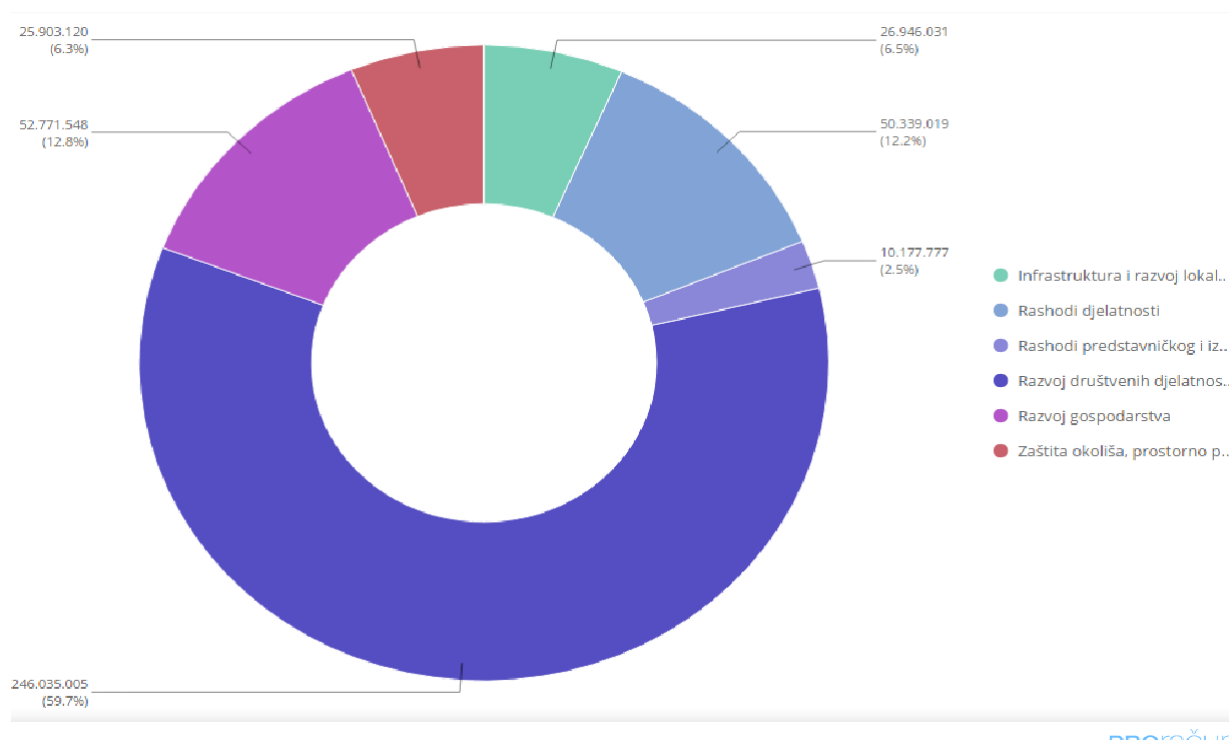
Izvor : Otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

Tabela 16. Realizacija rashoda po funkcijskoj klasifikaciji u 2015. - SDŽ

FUNKCIJA	Realizacija 2015
UKUPNO	412.172.500
▸ Ekonomski poslovi	62.398.963
▸ Javni red i sigurnost	4.685.959
▸ Obrazovanje	147.499.604
▸ Opće javne usluge	57.627.136
▸ Ostalo	5.950.000
▸ Rekreacija, kultura i religija	16.968.144
▸ Socijalna zaštita	34.445.532
▸ Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	23.876.889
▸ Zaštita okoliša	11.038.888
▸ Zdravstvo	47.681.384

Izvor: otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

Slika 12. Realizacija rashoda po funkcijskoj klasifikaciji u 2015. - SDŽ



Izvor: otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

## Zadarska županija



Zadarska županija proteže se na prostoru ukupne površine 7.276,23 km<sup>2</sup>, a smještena je na središnjem dijelu hrvatske obale Jadrana. Određena svojim prirodnim položajem u Republici Hrvatskoj, Zadarska županija postaje i značajna prometna poveznica; povezana je državnim cestama i autocestom A1 Zagreb – Split zračnim linijama, trajektnim vezama s Anconom u Italiji te željezničkim pravicima s ostatkom Hrvatske.

Geografski, Županiju okružju cresko-lošinjska, kornatska, žutsko-sitska, te murterska otočna skupina. S kopnene strane, okružena je planinskim lancem Dinarida. Posebnost županijskog područja je brojnost otoka, kanala, morskih prolaza, duboko uvučene morske površine u kopno, razvedena obala, plodna zona Ravnih kotara i krš brdsko – planinskog prostora.

Zadarska županija je teritorijalno organizirana u 34 jedinice lokalne uprave i samouprave, odnosno 6 gradova i 28 općina. Grad Zadar administrativno je središte Županije i peti grad po veličini u Republici Hrvatskoj.

Prema popisu stanovništva iz 2011. godine na prostoru Zadarske županije živjelo 170.017 stanovnika što je 4,0 % ukupnog broja stanovništva Hrvatske. Sjedište županije, Zadar imao je tada 71.471 stanovnika. Prosječna gustoća naseljenosti dosegla je 46,6 stanovnika/km<sup>2</sup>, što je znatno manje od hrvatskog prosjeka (75,7 stan./km<sup>2</sup>).

Županijska uprava osnovana je 1993 godine. Unutarnji ustroj sastoji se od 12 upravnih odjela kojima rukovode pročelnici. Županijska skupština kao predstavničko tijelo broji 51 člana.

Izvršno tijelo je župan Stipe Zrilić zajedno s dvoje zamjenika.



Slika 13. Vizija i strateški ciljevi Zadarske županije

**Zadarska županija je privlačna i gospodarski konkurentna regija uravnoteženog i održivog razvoja, prepoznatljive kulturne i prirodne baštine te visoke kvalitete života.**

Kao prva razina konkretizacije vizije, predložena su sljedeća četiri strateška cilja:

**Tablica 2.: Strateški ciljevi**

<b>STRATEŠKI CILJ 1</b>
Uspostava učinkovitog sustava upravljanja potencijalima i resursima
<b>STRATEŠKI CILJ 2</b>
Razvoj konkurentnog poduzetništva, turizma, poljoprivrede i ribarstva
<b>STRATEŠKI CILJ 3</b>
Prepoznatljivost i očuvanje kulturne i prirodne baštine
<b>STRATEŠKI CILJ 4</b>
Unaprijeđenje zaštite okoliša i kvalitete života

Izvor: Razvojna strategija Zadarske županije, [www.zadarska-zupanija.hr](http://www.zadarska-zupanija.hr)

Tabela 17. Prihodi po izvorima - Zadarska županija 2015. god.

NAMJENA	Realizacija 2015
UKUPNO	207.265.329
▼ Prihodi poslovanja	206.211.566
▸ Prihodi od poreza	60.825.311
▸ Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	95.074.438
▸ Prihodi od imovine	12.301.681
▸ Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	18.898.931
▸ Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	19.011.083
▸ Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	100.122
▸ Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	924.882
▼ Primici od financijske imovine i zaduživanja	128.881
▸ Primljeni povrti glavnice danih zajmova i depozita	114.394
▸ Primici od zaduživanja	14.487

Izvor: Otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

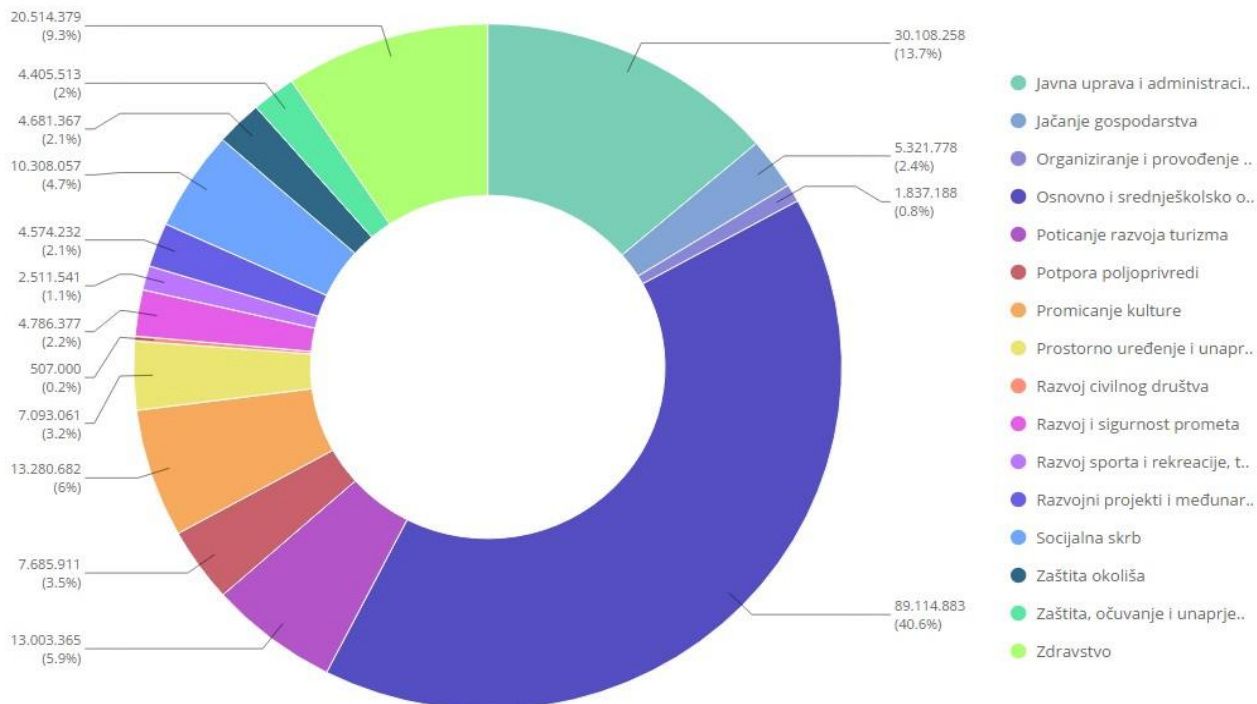


Tabela 18. Realizacija rashoda po funkcijskoj klasifikaciji 2015 – Zadarska županija

FUNKCIJA	Realizacija 2015
UKUPNO	219.733.591
▸ Ekonomski poslovi	15.749.497
▸ Obrazovanje	85.830.335
▸ Opće javne usluge	32.155.921
▸ Rekreacija, kultura i religija	15.792.223
▸ Socijalna zaštita	10.308.057
▸ Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	31.366.588
▸ Zaštita okoliša	3.950.642
▸ Zdravstvo	24.580.329

Izvor: otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

Slika 14. Realizacija rashoda po programskoj klasifikaciji 2015 - Zadarska županija



Izvor: otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

## Zagrebačka županija



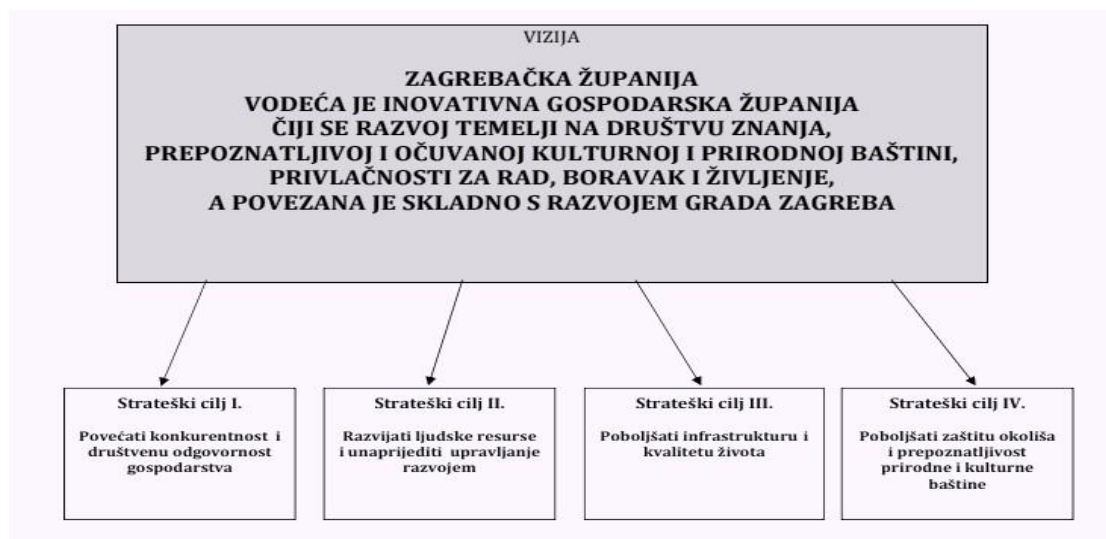
Zagrebačka županija se nalazi u sjeverozapadnoj Hrvatskoj. Ograničuju je Grad Zagreb sa zapadne, južne i istočne strane pa se često naziva "zagrebačkim prstenom". Zemljopisno je dosta raznolika cjelina.

Površina županije iznosi 3078 km<sup>2</sup>. Prema popisu stanovnika iz 2011. godine Zagrebačka županija ima 317 606 stanovnika. Prosječna gustoća naseljenosti je nešto veća od državnog prosjeka, 104 stanovnika po m<sup>2</sup>. Županija je administrativno podijeljena na 9 gradova i 25 općina. Sjedište županije je grad Zagreb koji ima status grada i županije i glavni je grad Republike Hrvatske.

Županija spada među gospodarski najrazvijenije, industrija i trgovina daju 2/3 prihoda, slijede poljoprivreda i promet. Poljoprivreda je najrazvijenija u vrbovečkom kraju, a vinogradarstvo u Zelinskom i Jastrebarskom kraju. Pokraj Ivanić Grada nalazi se ležišta nafte i zemnoga plina. U mnogim naseljima diljem županije nalaze se brojna manja industrijska poduzeća.

U administrativnom smislu županija je osnovana 1993 godine. Ustrojstveno je podijeljena na 11 upravnih odjela. Izvršno tijelo je župan Stjepan Kožić zajedno s dva zamjenika, a predstavničko tijelo županijska skupština s 45 vijećnika.

Slika 15. Vizija i strateški ciljevi Zagrebačke županije



Izvor: <https://www.zagrebacka-zupanija.hr/>

Tabela 19. Realizacija prihoda po izvorima u 2015 godini – Zagrebačka županija

NAMJENA	Realizacija 2015
UKUPNO	277.885.316
▾ Prihodi poslovanja	275.316.416
▸ Prihodi od poreza	174.933.306
▸ Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	70.213.472
▸ Prihodi od imovine	23.346.871
▸ Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	5.872.571
▸ Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	950.195
▸ Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	347.820
▾ Primici od financijske imovine i zaduživanja	2.221.080
▸ Primljeni povrti glavnice danih zajmova i depozita	2.217.430
▸ Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici	3.650

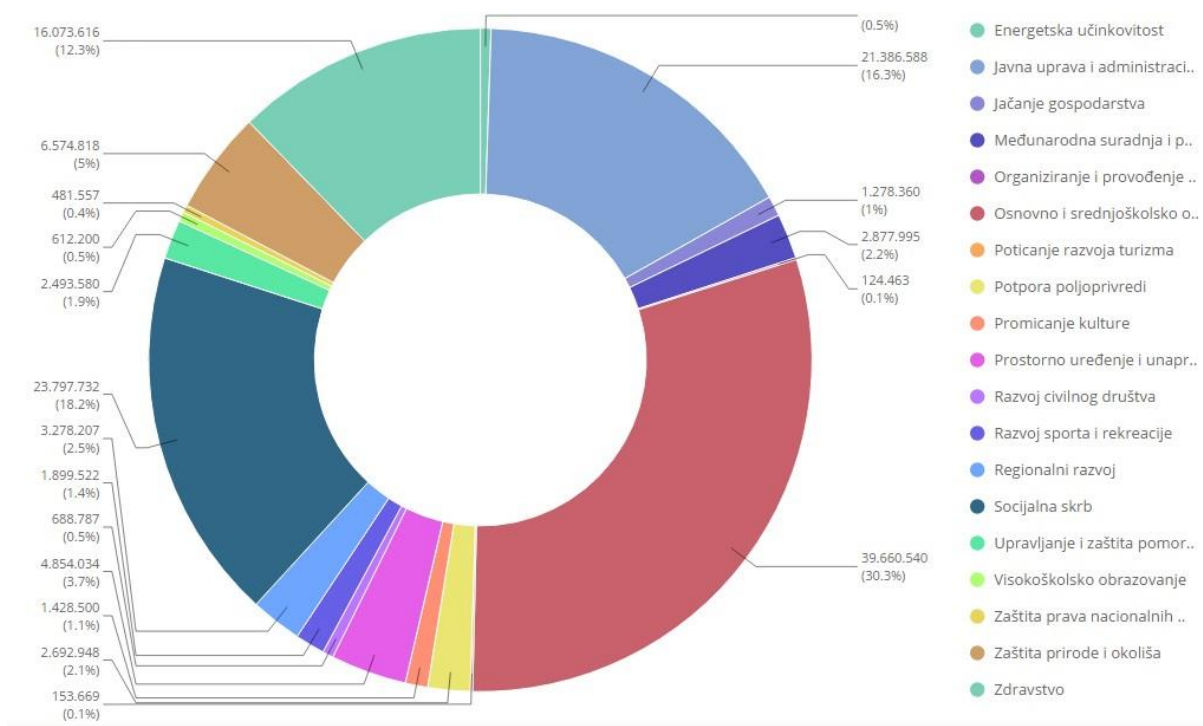
Izvor: otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

Tabela 20. Rashodi po funkcijskoj klasifikaciji u 2015.godini – Zagrebačka županija

FUNKCIJA	Realizacija 2015
UKUPNO	270.660.709
▸ Ekonomski poslovi	38.285.135
▸ Javni red i sigurnost	5.853.837
▸ Obrazovanje	96.684.291
▸ Opće javne usluge	49.903.912
▸ Ostalo	4.349.200
▸ Rekreativna, kultura i religija	9.906.200
▸ Socijalna zaštita	10.012.923
▸ Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	15.750.260
▸ Zaštita okoliša	10.444.471
▸ Zdravstvo	29.470.480

Izvor: otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

Slika 16. realizacija rashodi prema programskoj klasifikaciji u 2015. – Zagrebačka županija



Izvor: Otvoreni proračun, [http://hrvzz.hr/otvoreni\\_proracun/](http://hrvzz.hr/otvoreni_proracun/)

#### 5.4. Pokazatelji učinkovitosti

Za analizu pokazatelja učinkovitosti koristi se godišnji obračun plana razvojnih programa za 2015. godinu koji je povezan s razvojnom strategijom te daje podatak o uspješnosti ostvarenja ciljeva iz razvojne strategije.

Tabela 21. Plan razvojnih programa Šibensko – kninska županija

ŠIBENSKO KNINSKA ŽUPANIJA			
IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA	PLAN	OSTVARENO	INDEKS
1. URED ŽUPANA	1.109.000,00	1.001.105,17	90,27
2. UPRAVNI ODJEL TAJNIŠTVO	2.834.500,00	2.701.136,97	95,3
2. UO ZA PROSVJETU, KULTURU I ŠPORT	46.172.727,00	44.061.548,73	95,34
3. UO ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB	40.653.050,00	39.701.448,37	97,59
4. UPRAVNI ODJEL ZA POMORSTVO I OTOČNI RAZVOJ	4.347.580,00	2.572.965,37	59,18
5. UO ZA GOSPODARSTVO	12.403.761,00	10.469.966,29	84,4
6. UPRAVNI ODJEL ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I KOMUNALNE POSLOVE	13.198.494,00	8.639.029,78	65,45
7. UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE I GRADNJU	3.508.000,00	3.323.818,75	94,75
<b>UKUPNO</b>	<b>124.227.112,00</b>	<b>112.471.019,43</b>	<b>90,54</b>

Izvor: vlastita izrada prema Planu razvojnih programa Šibensko – kninske županije

#### Zagrebačka županija

Tabela 22. Plan razvojnih programa Zagrebačka županija

ZAGREBAČKA ŽUPANIJA			
IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA	PLAN	IZVRŠENJE	INDEKS
1. URED ŽUPANA	2.102.423,33	1.782.563,13	84,79
2. UO ZA PROSVJETU, KULTURU I ŠPORT	113.901.505,51	103.088.204,90	90,51
3. UO ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB	17.102.722,00	16.614.958,57	97,15
4.	10.326.225,00	10.124.290,87	98,04
5. UO ZA GOSPODARSTVO	19.268.747,78	17.857.229,71	91,67
5. UO ZA PROMET	14.312.000,00	12.638.580,41	88,31
6. UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE	26.679.000,00	22.698.551,92	85,08
7. UPRAVNI ODJEL ZA GOSPODARSTVO, EU FONDOVE I POLJOPRIVREDU	4.853.000,00	3.019.660,18	62,22
<b>UKUPNO</b>	<b>208.545.623,62</b>	<b>187.824.039,69</b>	<b>90,06</b>

Izvor: Vlastita izrada prema Planu razvojnih programa Zagrebačke županije

Splitsko - dalmatinska županija

Tabela 23. Izvršenje Plana razvojnih programa Splitsko – dalmatinske županije

SPLITSKO DALMATINSKA ŽUPANIJA			
IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA			
	PLAN	IZVRŠENJE	INDEKS
1. URED ŽUPANA	50.000,00	0	0,00
2. UPRAVNI ODJEL ZA PROSVJETU, KULTURU I ŠPORT	1.863.564,61	1.859.353,62	99,77
3. UPRAVNI ODJEL ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB	3.726.288,11	3.726.288,11	100,00
4. UPRAVNI ODJEL ZA GRADITELJSTVO, KOMUNALNE POSLOVE, INFRASTRUKTURU I ZAŠTITU	1.931.830,70	1.931.830,70	100,00
5. UPRAVNI ODJEL ZA POMORSTVO I TURIZAM	513.922,00	513.922,00	100,00
6. UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE	3.540.430,82	3.540.430,82	100,00
7. UPRAVNI ODJEL ZA GOSPODARSTVO, RAZVITAK I EUROPSKE INTEGRACIJE	5.597.595,33	5.548.665,33	99,13
8. UPRAVNI ODJEL ZA PRORAČUN I FINACIJE	557.321,12	557.321,12	100,00
9. UPRAVNI ODJEL ZA DRUŠTVENE DJELATNOSTI	66.713.739,77	65.716.310,81	99,50
10. UPRAVNI ODJEL ZAJEDNIČKIH POSLOVA	2.195.513,63	1.186.038,08	54,02
11. UPRAVNI ODJEL ZA KOMUNALNE POSLOVE, KOMUNALNU INFRASTRUKTURU I ZAŠTITU OKOLIŠA	22.974.004,84	19.728.760,75	85,87
12. UPRAVNI ODJEL ZA TURIZAM I POMORSTVO	12.873.117,04	11.593.414,47	90,06
13. UPRAVNI ODJEL ZA GRADITELJSTVO I PROSTORNO UREĐENJE	9.957.641,88	4.248.455,35	42,67
14. UPRAVNI ODJEL ZA GOSPODARSTVO, EU FONDOVE I POLJOPRIVREDU	53.563.447,49	33.911.062,44	63,44
UKUPNO	186.058.417,34	120.150.791,16	64,57

Izvor: Vlastita izrada prema Planu razvojnih programa Splitsko - dalmatinske županije

Zadarska županija

Tabela 24. Izvršenje Plana razvojnih programa Zadarske županije

ZADARSKA ŽUPANIJA			
IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA			
	PLAN	IZVRŠENJE	INDEKS
1. URED ŽUPANA	2.159.600,00	1.961.612,95	90,83
2. UPRAVNI ODJEL ZA DRUŠTVENE DJELATNOSTI	116.500.593,23	104.907.105,48	99,05
3. UO ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB	38.218.839,67	35.227.948,74	92,17
4. UPRAVNI ODJEL ZA MORE I TURIZAM	7.208.225,00	697.678,83	95,97
5. UO ZA GOSPODARSTVO	6.565.877,28	6.055.696,80	92,23
6. UPRAVNI ODJEL ZA EU PROJEKTE	20.350.683,00	18.754.154,23	92,15
7. UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE I GRADNJU	8.952.911,17	8.426.907,21	94,12
8. UPRAVNI ODJEL ZA POLJOPRIVREDU	116.500.593,23	104.907.105,48	99,05
9. UPRAVNI ODJEL ZA ZAJEDNIČKE POSLOVE	11.215.050,00	9.014.804,49	80,38
UKUPNO	327.672.372,58	289.953.014,21	88,48

Izvor: Vlastita izrada prema Planu razvojnih programa Zadarske županije

## 5.5. Rezultati istraživanja

U cilju testiranja postavljenih hipoteza prikupljeni su podaci o društveno odgovornom poslovanju u jedinicama regionalne samouprave.

Podaci su prikupljeni metodom anketnog upitnika i dubinskog intervjua. Riječ je o primarnom izvodu podataka.

Pri obradi podataka korištene su metode grafičkog i tabličnog prikazivanja, korelacijska analiza te neparametrijski Mann-Whitney U test.

Metodama grafičkog i tabličnog prikazivanja prikazani su stavovi ispitivanih zaposlenika 4 županije o radu županija uzetih u uzorak.

Statistički testovi, Mann-Whitney U test i korelacijska analiza provedeni su na primarnim podacima. Korelacijska analiza je provedena na sekundarnim podacima. Korelacijskom analizom testirana je veza između transparentnosti proračuna i učinkovitosti županije, dok je Mann-Whitney U test korišten kod testiranja razlika u efikasnosti upravljanja proračunskim sredstvima s obzirom na transparentnost.

Analiza je rađena u statističkom programu SPSS.

***Istraživačko pitanje I.: U jedinicama regionalne samouprave postoji zadovoljavajuća razina primjene koncepta društveno odgovornog poslovanja***

Za testiranje prvog istraživačkog pitanja korišten je anketni upitnik koji su ispunili zaposlenici jedinice regionalne samouprave te dubinski intervjui. Cilj je ustanoviti u kojoj mjeri su jedinice regionalne samouprave društveno odgovorne prema zaposlenicima, društvenoj zajednici, okolišu i dobavljačima.

1. Kako percipirate pojam DOP? Što za vas predstavlja taj pojam? (izabrati 3 odgovora)

Tabela 25. Percepcija pojma DOP

Pojam "DOP"	Broj ispitanika	% ukupnog broja ispitanika
briga o društvu i zajednici	26	90%
briga o okolišu	15	52%
briga za zaposlene	9	31%
partnerski odnos s dobavljačima	7	24%
transparentno poslovanje	27	93%

Izvor: vlastita obrada

Kod ispitivanja značenja pojma DOP 93% ispitanika je u odabrana 3 navelo transparentno poslovanje, dok je svega 24% ispitanika odabralo partnerski odnos s dobavljačima. Osim transparentnog poslovanja među najčešće odabrana tri pojma nalaze se i briga o društvu i zajednici te briga o okolišu.

2. Izraz „dionik“ predstavlja sve zainteresirane skupine na koje županija svojim poslovanjem utječe. Možete li definirati dionike čije zadovoljstvo je bitno za županiju? (izabrati 3 odgovora)

Tabela 26. Definiranje bitnih dionika županija

Dionici čije zadovoljstvo je bitno za županiju-3 dionika		
	Broj ispitanika	% ukupnog broja ispitanika
građani/lokalna zajednica	29	100%
zaposlenici	5	17%
dobavljači	21	72%
udruge civilnog društva	27	93%
političke udruge	5	17%

Izvor: vlastita obrada

Kod ispitivanja važnosti dionika od strane ispitanika (odabir 3 dionika) najveći broj je naveo građane/lokalnu zajednicu (100%), dok je u najmanjem broju, i to po 17% ispitanika odabralo zaposlenike i političke udruge. Dobavljači i udruge civilnog društva također su značajan dionik čije zadovoljstvo je bitno za županije.



3. Kojom ocjenom bi ste ocijenili ukupno promicanje Društveno odgovornog poslovanja u županiji?

Tabela 27. Ocjena promicanja društveno odgovornog poslovanja

	Prosječna vrijednost	Medijan	Mod	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije (%)
Kako bi ste ocijenili promicanje DOP u županiji?	3,667	4	4	1	5	0,84	23,02

Izvor: vlastita obrada

Najveći broj ispitanika ocijenilo je promicanje DOP u županiji ocjenom vrlo dobar, dok je jedan ispitanik ocijenio promicanje s nedovoljnim.

Prosječna vrijednost promicanja DOP je 3,667, odnosno veće od centralne vrijednosti 3 što znači da je ukupna ocjena vrlo dobar.

4. Zašto bi županije najviše trebale voditi brigu o društveno odgovornom poslovanju? (izabrati stupanj slaganja od 1 do 5 za svaki odgovor)

Tabela 28. Razlozi za vođenje brige o DOP

	Prosječna vrijednost	Medijan	Mod	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije (%)
To je naša zakonska obveza	4,815	5	5	3	5	0,48	10,04
Želimo zadovoljne građane	4,926	5	5	4	5	0,27	5,42
Pomaže u ostvarenju vizije županije	4,593	5	5	3	5	0,69	15,11
Želimo povoljan	4,667	5	5	3	5	0,62	13,29

imidž/ugled u lokalnoj zajednici								
Potiče bolje međuljudske odnose	3,704	4	3	2	5	0,87	23,46	

*Izvor: vlastita obrada*

Najveći broj ispitanika smatra da je motiv za društveno odgovorno poslovanje zadovoljstvo građana. Također velik broj ispitanika smatra da je društveno odgovorno poslovanje zakonska obveza. Povoljan ugled i ostvarenje vizije također su motivi za društveno odgovorno poslovanje dok promicanje međuljudskih odnosa kao motiv razmatra tek nekolicina ispitanika.

#### 5. Posjeduje li županija certificiran neki od navedenih sustava upravljanja?

*Tabela 29. Vrste certifikata koje posjeduju županije*

Frequency table: Posjeduje li županija certificiran neki od navedenih sustava upravljanja?

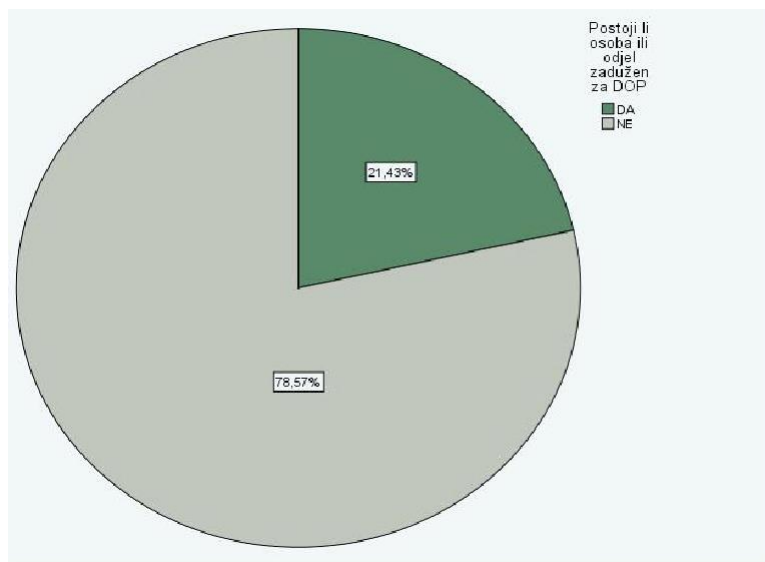
	Broj ispitanika	% ukupnog broja ispitanika
(HRN EN ISO 9001:2009)	29	97%
(ISO 14001:2009)	1	3%
(OHSAS 18001:2007)	3	10%
(ISO/27001:2006)	1	3%

*Izvor: vlastita obrada*

Od 32 ispitanika 29 ih je navelo postojanje certifikata HRN EN ISO 9001:2009, a jedan ISO 14001:2009. Neke od županija imaju i 2 certifikata. 4 ispitanika koja su navela postojanje (HRN EN ISO 9001:2009) naveli su da županija ima i druge certifikate i to (OHSAS 18001:2007) i (ISO/27001:2006). Sve županije posjeduju certifikat upravljanja kvalitetom HRN ISO 9001:2009, dok niti jedna županija ne posjeduje certifikat za društveno odgovorno poslovanje.

## 6. Postoji li osoba ili odjel zadužen za Društveno odgovorno poslovanje?

Slika 17. Osobe/odjeli zaduženi za DOP u županijama



Izvor: vlastita obrada

Iz grafičkog prikaza se može uočiti da svega 21,43% ispitanika tvrdi da županija u kojoj radi ima odjel ili osobu zaduženu za DOP. Osobe koje smatraju zaduženima za DOP su Povjerenik za etiku – veći broj ispitanika, dok koordinatora za fiskalne kontrole, osobu za nepravilnosti te upravni odjel za zaštitu okoliša – navodi manji broj ispitanika.

Tabela 30. Osobe/odjeli zaduženi za DOP u županijama

Povjerenik za etiku
Povjerenik za etiku
Povjerenik za etiku
Povjerenik za etiku
Povjerenika za etiku, Koordinator za fiskalne kontrole, Osoba za nepravilnosti
Upravni odjel za zaštitu okoliša

Izvor: vlastita obrada

7. Da li su u županiji tijekom protekle tri godine zaposlene osobe iz neke od slijedećih skupina?

Tabela 31. Zaposlenje teže zapošljivih / društveno osjetljivih skupina osoba u županijama u trogodišnjem razdoblju

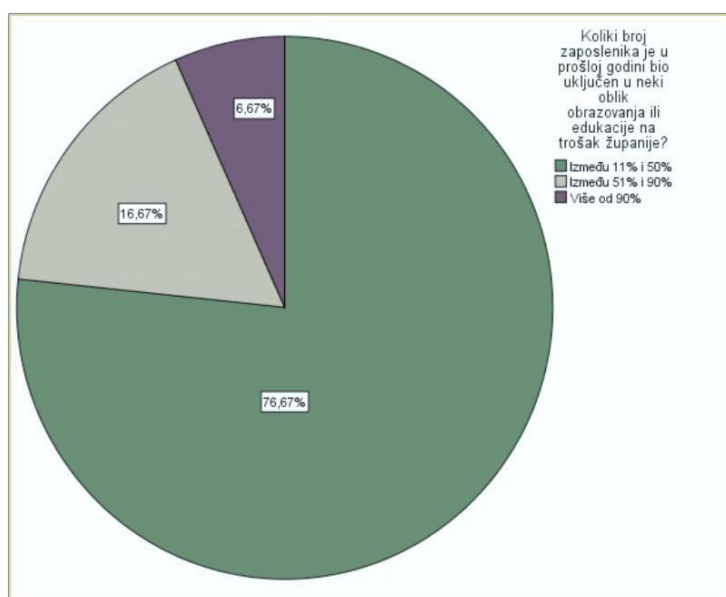
		Broj ispitanika	Struktura (%)
Nezaposlene mlade osobe na stručno osposobljavanje	DA	30	100,00
	NE	0	0,00
Osobe iznad 50 godina s nižim kvalifikacijama	NE	29	96,67
	DA	1	3,33
Osobe s invaliditetom	DA	9	30,00
	NE	21	70,00
Osobe iz nacionalnih manjina	DA	0	0,00
	NE	30	100,00

Izvor: vlastita obrada

Iz tabličnog prikaza se može uočiti da su sve promatrane županije zapošljavale nezaposlene mlade osobe na stručno osposobljavanje, dok niti jedna osoba nije zapošljavala osobe iz nacionalnih manjina. Jedna županija zapošljava osobe s invaliditetom te jedna osobe iznad 50 godina s nižim kvalifikacijama. Velika pažnja usmjerena je na stručno osposobljavanje mladih visokoobrazovanih osoba kako bi im se omogućilo lakše uključivanje na tržište rada što je u skladu s ciljevima razvojne strategije.

8. Koliki broj zaposlenika je u prošloj godini bio uključen u neki oblik obrazovanja ili edukacije na trošak županije?

Slika 18. Broj zaposlenika u županijama uključenih u neki oblik edukacije / obrazovanja na trošak županije

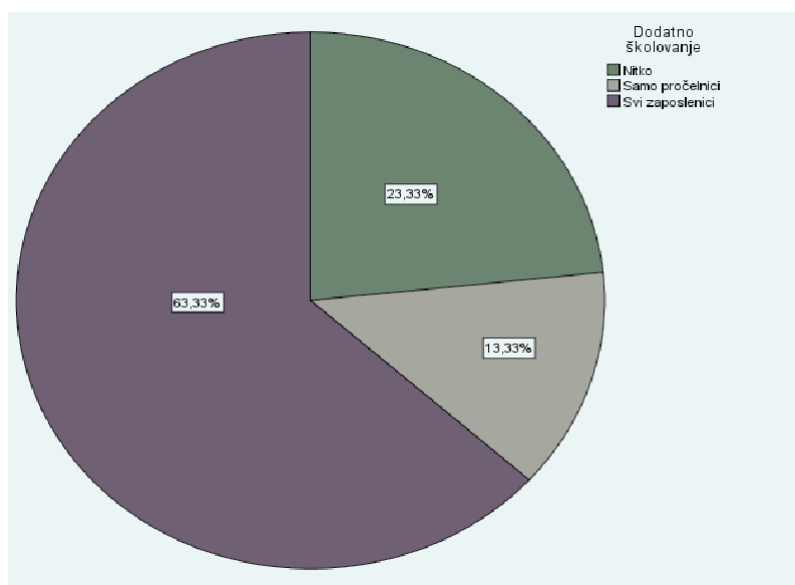


*Izvor: vlastita obrada*

Najveći broj županija između 11% i 50% zaposlenika šalje na edukacije. Niti jedna promatrana županija nije ispod 10%. To je dobar pokazatelj društveno odgovornog poslovanja prema zaposlenicima jer zaposlenici imaju mogućnost dodatnog obrazovanja ukoliko to žele.

9. Koja kategorija zaposlenika može ići na dodatno usavršavanje i školovanje?

*Slika 19. Struktura zaposlenika u županijama kojima je omogućeno dodatno usavršavanje i školovanje*

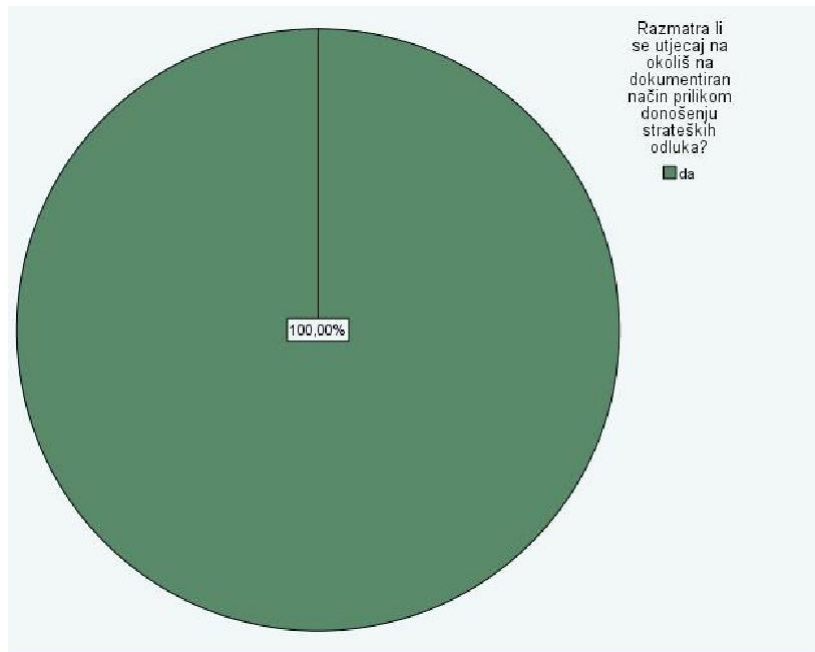


*Izvor: Vlastita obrada*

U najvećem broju županija dodatno školovanje je dostupno svim zaposlenicima, dok je u jednoj županiji to omogućeno samo pročelnicima. U svim županijama svi zaposlenici mogu pohađati dodatne seminare te stručne skupove i konferencije. U većini županija sve kategorije zaposlenika imaju jednaka prava i mogućnosti za dodatnom edukacijom.

10. Razmatra li se utjecaj na okoliš na dokumentiran način prilikom donošenju strateških odluka?

Slika 20. Postotak županija koje razmatraju utjecaj na okoliš na dokumentiran način



Izvor: vlastita obrada

Sve županije (100%) razmatraju utjecaj na okoliš na dokumentiran način prilikom donošenja strateških odluka. ( Strateška studija utjecaja na okoliš)

Na osnovu upitnika možemo donijeti zaključak da je primjena koncepta društveno odgovornog poslovanja na zadovoljavajućem nivou osobito u pogledu odgovornosti prema zaposlenicima koji imaju jednake mogućnosti obrazovanje neovisno o kategoriji zaposlenika. Također sve županije zapošljavaju mlade osobe na stručno osposobljavanje. Razmatra se i utjecaj na okoliš (strateška studija utjecaja na okoliš) prilikom donošenja županijske razvojne strategije. Sve županije imaju certifikat upravljanja kvalitetom ISO 9001:2009. Zadovoljstvo građana najveći je motiv za društveno odgovorno poslovanje (što je ujedno istaknuto i u izjavi o viziji u svim županijama). Većina ispitanika društveno odgovorno poslovanje smatra i zakonskom obvezom što nije u potpunosti točno ali s obzirom na činjenicu da je zakonodavac

u zakone ugradio velik dio principa društvene odgovornosti koje se u privatnom sektoru smatraju dobrom voljom moglo bi se zaključiti da su županije društveno odgovorne po zakonu. Transparentnost poslovanja također je naglašena kao značajan faktor društvene odgovornosti županija. Prosječna ocjena promicanja društvene odgovornosti je vrlo dobar. Statistička analiza također ukazuje na zadovoljavajuću razinu društveno odgovornog poslovanja u županijama.

## **Testiranje istraživačkog pitanja I. metodom dubinskog intervjua**

1. Kako vidite ulogu županija u promicanju društveno odgovornog poslovanja?

*Županije su osnovane zato da približe javnu upravu građanima i da javne usluge svima budu jednako dostupne. Zamislite situaciju da po građevinsku dozvolu morate ići u Zagreb?. Županije rade u interesu svojih građana i u tom smislu ispunjavaju svoju društveno odgovornu ulogu.*

*(pomoćnica pročelnika Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Uloga županija u promicanju društveno odgovornog poslovanja bi trebala biti veća. Sve se radi po zakonu i društveno smo odgovorni ali to nije dovoljno prepoznato od strane građana.*

*(savjetnik za proračun i financije)*

*Trebala bi se više naglašavati društvena odgovornost županije kako bi građani znali zašto postojimo i što radimo u tom smislu.*

*(viši stručni suradnik za proračun i financije)*

*Poticanje razvoja gospodarstva jedno je od najvažnijih područja djelovanja županija i svoju društvenu odgovornost najbolje ispunjavaju kroz različite projekte kojima se otvaraju nova radna mjesta.*

*(pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije)*

2. Možete li navesti primjer društveno odgovornog poslovanja županije iz prakse?

*Ima ih jako puno. Možda stipendije učenicima. Upravo je naša županija vodeća po broju stipendiranih učenika i izdvojenim sredstvima. To je ujedno i naš strateški cilj, promicanje visokog obrazovanja.*

*(pročelnik Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Naravno. Projekt razminiranja. Toliko godina nakon rata napokon se možemo pohvaliti da smo županija bez mina. Sigurnost građana nam je u vrhu prioriteta. Potaknut će se i razvoj poljoprivrede na razminiranim područjima.*

*(viši savjetnik za proračun i financije)*

*Da, ima primjera. Država subvencionira prijevoz učenika osnovnih i srednjih škola. To su veliki iznosi o kojima ovisi i opstanak pojedinih prijevoznika. Država subvencije vrši preko lokalnog proračuna, a lokalni proračun plaća dobavljača nakon što primi sredstva od države. Država ponekad kasni s plaćanjem i po nekoliko mjeseci. Tada županija plati dobavljače iz vlastitih sredstava a namiruje se kada država uplati dugovanje.*

*(stručni suradnik za proračun i financije)*

*Imamo brojne projekte u zdravstvu, zaštiti okoliša, projekt pomoći učenicima s teškoćama u razvoju, stipendiranje darovitih učenika.*

*(savjetnik za proračun i financije)*

3. Koliku pažnju posvećujete zaštiti okoliša? Provodite li neke projekte?

*Recikliranje. Korišteni stari papir recikliramo i tako potičemo i zaposlenike da se uključe u projekt. Osim toga ulažemo u obnovljive izvore energije, energetske obnove fasada škola, štedimo energiju...imamo dosta projekata vezanih za okoliš.*

*(pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije)*



*Provodimo strateške studije utjecaja na okoliš prije bilo kakvog zahvata u okolišu.*

*(savjetnik za proračun i financije)*

*Provodimo projekt Holistic - „Holistički model integralne zaštite od šumskih požara“ - kojem je cilj zaštita prirode od šumskih požara i održivo upravljanje šumama.*

*(savjetnik za proračun i financije)*

*Imamo različite projekte, brinemo o zaštiti mora i prirode, provodimo strateške studije utjecaja na okoliš.*

*(savjetnik za proračun i financije)*

4. Kako bi ste opisali društvenu odgovornost županije prema građanima i civilnom društvu kao najvažnijim dionicima?

*Mišljenje i potrebe građana uvijek uvažavamo. Financiramo različite projekte udruge, pomažemo socijalo ugroženom dijelu građana putem pomoći, dajemo donacije vjerskim zajednicama, sportskim udrugama i ostalim udrugama civilnog društva.*

*(pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Mi kao županija imamo veliku odgovornost prema građanima i civilnom društvu. Trudimo se najviše što možemo da budemo podrška u financijskom i savjetodavnom smislu. Uvijek smo dostupni za sve upite.*

*(pomoćnik pročelnice Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Stipendiramo učenike naše županije i po tom pitanju smo najizdašnija županija u hrvatskoj. Pomažemo udrugama i malim poduzetnicima putem subvencija i pomoći. Uvodimo sustav e-građani kako bi građanima bili što dostupniji.*

*(pročelnik upravnog odjela za proračun i financije)*

*Najviše bi istaknula projekte EU koje provodimo i čiju korist najviše osjete građani. Naša uloga je služiti kao platforma za razvoj gospodarstva i u tom smislu podržavamo rad malih poljoprivrednih gospodarstava, subvencioniramo različite projekte, ulažemo u kulturu. Svi koji traže neku pomoć od nas je i dobiju u okviru naših mogućnosti.*

*(viši stručni suradnik za proračun i financije)*

5. Kako bi ste opisali društvenu odgovornost županije prema zaposlenicima?

*U županiji se drži do zaposlenika. Ulažemo u edukaciju, postoji mogućnost dodatnog školovanja, plaća se i specijalistički studij zaposlenicima ako izraze želju pod uvjetom da se studij odnosi na posao koji djelatnik radi.*

*(pročelnica upravnog odjela za proračun i financije)*

*Svi imaju jednaka prava i mogućnosti, ista pravila vrijede za sve. Svi poštivamo etički kodeks i razvijamo dobre kolegijalne odnose unutar županije.*

*(savjetnica za proračun i financije)*

*Iako su se kod nas ukidale beneficija i smanjivala plaća, zaposlenici još uvijek uživaju veća prava nego što je to u privatnom sektoru. Poštiva se radno vrijeme, ne radi se prekovremeno. Ulažemo u seminare, edukacije i dodatno školovanje.*

*(viši stručni suradnik za proračun i financije)*

*Isplata plaće je uvijek sigurna i redovita prvog u mjesecu. Zaposlenicima je važna ta sigurnost. Zaposlenici ostvaruju i pravo na jubilarnu nagrade za svakih navršenih pet godina staža. Biramo zaposlenika godine koji je također nagrađen.*

*(savjetnik za proračun i financije)*

## **Zaključci izvedeni iz dubinskog intervjua**

Metodom dubinskog intervjua provjerila se razina primjene koncepta društveno odgovornog poslovanja u županijama. Iz odgovora je moguće donijet zaključak koliko su županije odgovorne prema različitim dionicima – prema građanima, zaposlenicima te u dimenziji

okoliša i poštivanja ljudskih prava. Prema odgovorima moguće je zaključiti da:

- Županije imaju veliku ulogu u promicanju društveno odgovornog poslovanja. Svojim primjerom i dobrom praksom mogu služiti kao uzor privatnom sektoru.
- Postoje brojni primjeri iz prakse kojima županije svjedoče o svojoj društvenoj odgovornosti.
- Županije vode brigu o civilnom društvu i građanima. Dodjeljuju se subvencije i pomoći udrugama, sportskim i kulturnim društvima te socijalno ugroženim građanima.
- Zaštita okoliša značajna je dimenzija društveno odgovornog poslovanja. Provede se studije ispitivanja utjecaja na okoliš prije bilo kakvih zahvata u okolišu. Pojedine županije bave se sakupljanjem papira i recikliranjem.
- Odnos sa zaposlenicima na visokom je nivou društvene odgovornosti. Svi zaposlenici imaju jednaka prava i mogućnosti dodatnog školovanja i stručnog usavršavanja.

***Istraživačko pitanje II: Postoji pozitivna veza između proračunske transparentnosti i efikasnosti upravljanja proračunskim sredstvima***

11. U kojoj mjeri se slažete da je transparentnost poslovanja najvažniji je segment društvene odgovornosti prema građanima? (*odrediti stupanj slaganja*)

*Tabela 32. Ocjena transparentnosti kao najvažnijeg segmenta društvene odgovornosti prema građanima*

	Prosječna vrijednost	Medijan	Mod	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije (%)
Transparentnost poslovanja najvažniji je segment društvene odgovornosti prema građanima (stupanj slaganja)	3,967	4	4	2	5	0,56	14,02

*Izvor : vlastita obrada*

Stupanj slaganja s izjavom da je transparentnost poslovanja najvažniji segment društvene odgovornosti prema građanima (stupanj slaganja) je 3,967, što je veće od centralne vrijednosti 3.

Ispitanici se slažu s tvrdnjom da je transparentnost poslovanja najvažniji segment društvene odgovornosti prema građanima.

12. Možete li navesti po vašem mišljenju pozitivne učinke transparentnosti? (izabrati 3 odgovora)

Tabela 33. Pozitivni učinci transparentnosti

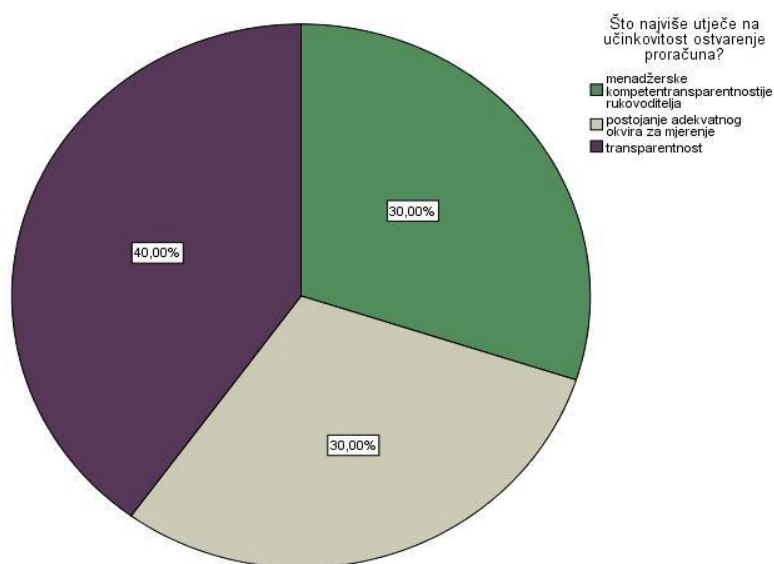
	Broj ispitanika	% ukupnog broja ispitanika
osnažuje povjerenje građana	28	93%
antikorupcijska mjera	10	33%
povećava odgovornost u proračunu	28	93%
bolji fiskalni učinak	15	50%
bolja kontrola demokracije i vladavine prava	8	27%

Izvor: vlastita obrada

Najveći broj ispitanika (98%) je u izboru 3 pozitivna učinka naveo osnaženje povjerenja građana i povećanje dogovornosti u proračunu, dok je najmanji broj ispitanika naveo bolja kontrola demokracije i vladavine prava (27%) te antikorupcijska mjera. (8%).

13. Što po vašem mišljenju najviše utječe na učinkovitost ostvarenje proračuna?

Slika 21. Čimbenici koji utječu na učinkovitost ostvarenja proračuna



Izvor: vlastita obrada

Najveći broj ispitanika smatra da transparentnost proračuna pozitivno utječe na učinkovitost ostvarenja proračuna (30%)

14. U kojoj mjeri je po vašem mišljenju transparentnost povezana s odgovornošću u proračunu? (odrediti stupanj slaganja)

Tabela 34. Povezanost transparentnosti i odgovornosti u proračunu

	Prosječna vrijednost	Medijan	Mod	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije (%)
Transparentnost je povezana s odgovornošću u proračunu (stupanj slaganja)	3,733	4	4	2	5	0,58	15,62

Izvor : vlastita obrada

15. U kojoj mjeri po vašem mišljenju transparentnost motivira na uštede pri planiranju proračuna? (odrediti stupanj slaganja)

Tabela 35. Utjecaj transparentnosti na planiranje proračuna

	Prosječna vrijednost	Medijan	Mod	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije (%)
Transparentnost motivira na uštede pri planiranju proračuna (stupanj slaganja)	3,733	4	4	2	5	0,64	17,13

Izvor: vlastita obrada

Prosječna vrijednost stava o vezi transparentnosti i odgovornošću u proračunu je 3,733, dok je prosječna vrijednost stava da transparentnost motivira na uštedu pri planiranju proračuna 3,733 (centralne vrijednosti veće od 3) što znači da se ispitanici izrazito slažu s navedenim tvrdnjama.

Iz provedenog upitnika moguće je zaključiti da je transparentnost prepoznata kao značajna vrijednost i ima pozitivne učinke na odgovornost u proračunu, osnažuje povjerenje građana, potiče bolji fiskalni učinak. Ispitanici se slažu da transparentnost motivira na uštede pri planiranju proračuna te pozitivno utječe na učinkovitost ostvarenje proračuna.

### Testiranje istraživačkog pitanja II. korištenjem sekundarnih podataka

Korelacijskom analizom testirana je veza između transparentnosti proračuna i proračunske učinkovitosti.

*Tabela 36. Učinkovitost izvršenja plana razvojnih programa po županijama*

SPLITSKO DALMATINSKA ŽUPANIJA – IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA				
IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA	PLAN	IZVRŠENJE	INDEKS	I T
1. URED ŽUPANA	50.000,00	0,00		4
2. UPRAVNI ODJEL ZA PROSVJETU, KULTURU I ŠPORT	1.863.564,61	1.859.353,62	99,77	
3. UPRAVNI ODJEL ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB	3.726.288,11	3.726.288,11	100,00	
4. UPRAVNI ODJEL ZA GRADITELJSTVO, KOMUNALNE POSLOVE, INFRASTRUKTURU I ZAŠTITU	1.931.830,70	1.931.830,70	100,00	
5. UPRAVNI ODJEL ZA POMORSTVO I TURIZAM	513.922,00	513.922,00	100,00	
6. UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE	3.540.430,82	3.540.430,82	100,00	
7. UPRAVNI ODJEL ZA GOSPODARSTVO, RAZVITAK I EUROPSKE INTEGRACIJE	5.597.595,33	5.548.665,33	99,13	
8. UPRAVNI ODJEL ZA PRORAČUN I FINACIJE	557.321,12	557.321,12	100,00	
9. UPRAVNI ODJEL ZA DRUŠTVENE DJELATNOSTI	66.713.739,77	65.716.310,81	99,50	
10. UPRAVNI ODJEL ZAJEDNIČKIH POSLOVA	2.195.513,63	1.186.038,08	54,02	
11. UPRAVNI ODJEL ZA KOMUNALNE POSLOVE, KOMUNALNU INFRASTRUKTURU I ZAŠTITU OKOLIŠA	22.974.004,84	19.728.760,75	85,87	
12. UPRAVNI ODJEL ZA TURIZAM I POMORSTVO	12.873.117,04	11.593.414,47	90,06	
13. UPRAVNI ODJEL ZA GRADITELJSTVO I PROSTORNO UREĐENJE	9.957.641,88	4.248.455,35	42,67	
14. UPRAVNI ODJEL ZA GOSPODARSTVO, EU FONDOVE I POLJOPRIVREDU	53.563.447,49	33.911.062,44	63,44	
UKUPNO	186.058.417,34	120.150.791,16	64,57	

ZAGREBAČKA ŽUPANIJA – IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA				
IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA	PLAN	IZVRŠENJE	INDEKS	IT
1. URED ŽUPANA	2.102.423,33	1.782.563,13	84,79	5
2. UO ZA PROSVJETU, KULTURU I ŠPORT	113.901.505,51	103.088.204,90	90,51	
3. UO ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB	17.102.722,00	16.614.958,57	97,15	
4.	10.326.225,00	10.124.290,87	98,04	
5. UO ZA GOSPODARSTVO	19.268.747,78	17.857.229,71	91,67	
5. UO ZA PROMET	14.312.000,00	12.638.580,41	88,31	
6. UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE	26.679.000,00	22.698.551,92	85,08	
7. UPRAVNI ODJEL ZA GOSPODARSTVO, EU FONDOWE I POLJOPRIVREDU	4.853.000,00	3.019.660,18	62,22	
UKUPNO	208.545.623,62	187.824.039,69	90,06	
ŠIBENSKO KNINSKA ŽUPANIJA – IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA				
IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA	PLAN	IZVRŠENJE		
1. URED ŽUPANA	1.109.000,00	1.001.105,17	90,27	5
2. UPRAVNI ODJEL TAJNIŠTVO	2.834.500,00	2.701.136,97	95,3	
2. UO ZA PROSVJETU, KULTURU I ŠPORT	46.172.727,00	44.061.548,73	95,34	
3. UO ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB	40.653.050,00	39.701.448,37	97,59	
4. UPRAVNI ODJEL ZA POMORSTVO I OTOČNI RAZVOJ	4.347.580,00	2.572.965,37	59,18	
5. UO ZA GOSPODARSTVO	12.403.761,00	10.469.966,29	84,4	
6. UPRAVNI ODJEL ZA ZAŠTITU OKOLIŠA I KOMUNALNE POSLOVE	13.198.494,00	8.639.029,78	65,45	
7. UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE I GRADNJU	3.508.000,00	3.323.818,75	94,75	
UKUPNO	124.227.112,00	112.471.019,43	90,54	
ZADARSKA ŽUPANIJA – IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA				
IZVRŠENJE PLANA RAZVOJNIH PROGRAMA	PLAN	IZVRŠENJE	INDEKS	IT
1. URED ŽUPANA	2.159.600,00	1.961.612,95	90,83	5
2. UPRAVNI ODJEL ZA DRUŠTVENE DJELATNOSTI	116.500.593,23	104.907.105,48	99,05	
3. UO ZA ZDRAVSTVO I SOCIJALNU SKRB	38.218.839,67	35.227.948,74	92,17	
4. UPRAVNI ODJEL ZA MORE I TURIZAM	7.208.225,00	697.678,83	95,97	
5. UO ZA GOSPODARSTVO	6.565.877,28	6.055.696,80	92,23	
6. UPRAVNI ODJEL ZA EU PROJEKTE	20.350.683,00	18.754.154,23	92,15	
7. UPRAVNI ODJEL ZA PROSTORNO UREĐENJE I GRADNJU	8.952.911,17	8.426.907,21	94,12	
8. UPRAVNI ODJEL ZA POLJOPRIVREDU	116.500.593,23	104.907.105,48	99,05	
9. UPRAVNI ODJEL ZA ZAJEDNIČKE POSLOVE	11.215.050,00	9.014.804,49	80,38	
UKUPNO	327.672.372,58	289.953.014,21	88,48	

Izvor: vlastita obrada



Slika 22. Korelacija indeksa transparentnosti i učinkovitosti u županijama

	Null Hypothesis	Test	Sig.	Decision
1	The distribution of Indeks izvršenja planiranih vrijednosti is the same across categories of Indeks transparentnosti.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,091 <sup>1</sup>	Reject the null hypothesis.

Asymptotic significances are displayed. The significance level is ,10.

<sup>1</sup>Exact significance is displayed for this test.

Izvor: vlastita obrada

Testiranjem je utvrđeno da se indeks izvršenja planiranih vrijednosti statistički značajno razlikuje među promatranim županijama koje imaju ocjenu transparentnosti 4 i 5. Veća vrijednost je zabilježena kod županija koje imaju veću ocjenu transparentnosti.

### Testiranje istraživačkog pitanja II. metodom dubinskog intervjua

1. Posljednjih nekoliko godina pitanje transparentnosti je postalo posebno aktualno u kontekstu lokalnih proračuna. Smatrate li da je vaš proračun dovoljno transparentna? Primjećujete li neke pomake i pozitivne učinke od transparentnosti?

*Apsolutno da. Imamo najvišu ocjenu transparentnosti mjerenu indeksom od strane Instituta za javne financije što potvrđuje da vodimo brigu o tome. Pozitivni učinci će se svakako vidjeti u dužem vremenskom periodu kroz povećanu odgovornost i povjerenje građana*

*(viši savjetnik za proračun i financije)*

*Mi smo čak i previše transparentni. Sam proračun ima oko tisuću stranica, pronaći neki konkretni podatak za građane je prezahtjevno. Previše je podataka koje objavljujemo, od javne nabave, koncesija, svih materijala sa skupština pa do proračuna. Sve je postalo transparentno. Ne vidimo još neke konkretne pozitivne učinke, građane treba zainteresirati i motivirati ali svakako je korisno, prvenstveno zbog povjerenja građana.*

*(pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Da, transparentnost je proračunsko načelo i toga se držimo oduvijek a ne samo zadnjih par godina kad je to postalo aktualno . Zato možemo i svjedočiti o pozitivnim učincima.*

*(stručni suradnik za proračun i financije)*

*Trudimo se proaktivno objavljivati sve podatke. Ne znam koliko je to građanima zanimljivo i koliko mogu razumjeti te podatke. To je dosta složeno područje. Pozitivna je činjenica da se budi svijest građana.*

*(zamjenica pročelnika Upravnog odjela za proračun i financije)*

2. Smatrate li da su građani dovoljno zainteresirani za proračune svojih lokalnih jedinica? Jesu li svjesni moći koju bi mogli imati pri kreiranju proračuna?

*Građani uglavnom nisu zainteresirani za proračun. Ne samo za proračun već uopće za županije. Većina ih niti ne zna područje djelovanja i nadležnost županija niti koja je razlika u odnosu na državnu upravu ili grad. Mislim da su nedovoljno informirani o načinu na koji način bi se mogli uključiti u proračun. Trebalo bi raditi promociji, nedostaje dimenzija marketinga.*

*(pročelnik Upravnog odjela za Proračun i financije)*

*Građani su jako malo zainteresirani. U godinu dana imali smo svega jedan upit od strane jedne udruge kojoj je trebao novac za financiranje. Mislim da nisi svjesni da bi mogli utjecati.*

*(pomoćnik pročelnice za proračun i financije)*

*Nemamo povratnu informaciju o zainteresiranosti građana. Nismo imali niti jedan upit od strane građana. Zainteresiranost je sigurno veća u gradovima nego u županiji, jer su mjesni odbori i gradski kotarevi bliskiji građanima u pogledu rješavanja problem.*

*( pročelnica Upravnog odjela za proračun)*

*Sigurno bi bili zainteresirani da znaju na koji način mogu sudjelovati. Možda bi na Internet stranicama županije trebala postojati nekakva aplikacija putem koje bi građani mogli predlagati svoje ideje, želje ili glasati za projekte koje žele da se financiraju. Treba probuditi svijest građana.*

*(savjetnica za proračun i financije)*

3. Koliko vam je značajna ocjena transparentnosti od strane instituta za javne financije? Uspoređujete li se s drugim županijama?

*Nije najvažnija ocjena ali lijepo je dobit priznanje. Svakako da niti jedna županija u tom pogledu ne želi biti najlošija pa se trudimo i mi biti što bolji.*

*(zamjenica pročelnika za proračun i financije)*

*Važno nam je da netko prepozna naše zalaganje. Obično i mediji poprate to ocjenjivanje nekim člankom pa na taj način zainteresiraju i građane. Uspoređujemo se s drugim županijama ali to je pozitivno jer se više trudimo.*

*(viši savjetnik za proračun i financije)*

*Mi smo dobili priznanje za najtransparentniju županiju. Mislim da je to pozitivno jer građani na taj način znaju da dobro radimo svoj posao. Ne uspoređujemo se s drugim županijama ali drago nam je da smo po nečemu najbolji.*

*(pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Prošlu godinu nismo dobili najvišu ocjenu pa smo se ovu godinu potrudili objaviti sve dokumente pravovremeno. Nije bitna ocjena ali motivirala nas je na razmišljanje o tome. Želimo da građani znaju da smo odgovorni*

*(pomoćnica pročelnice za financije)*

4. S obzirom da se svi proračunski dokumenti objavljuju i da građani mogu pratiti kako se troši proračun, da li ste u zadnjih nekoliko godina smanjili neke troškove ili ulagali u investicije kako bi pokazali svoju dogovornost?

*Da, dosta toga smo napravili posljednjih nekoliko godina. Smanjili smo čak i plaće. Kontinuirano provodimo projekte EU i po tom pitanju smo jedna od najuspješnijih županija.*

*(pročelnica Upravno odjela za financije)*

*Smanjili smo dosta troškova. Nemamo više regresa, Božićnicu i ostalih naknada zaposlenicima. Htjeli smo biti solidarni s građanima koji nemaju ta prava. Investiramo dosta, osobito u infrastrukturu.*

*(zamjenica pročelnice Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Uštedili smo nešto u pogledu materijalnih troškova. Smanjene su naknade vijećnicima, pa čak i beneficije zaposlenicima. Moramo biti štedljivi jer su sredstva ograničena. Dosta sredstava smo namijenili investicijama, to nam je prioritetno.*

*(pomoćnica pročelnice Upravnog odjela za financije)*

*Svjesni smo činjenice da upravljamo novcem poreznih obveznika i da moramo biti pažljivi. Ne znam koliko je motivirano transparentnošću ali trudimo se smanjiti sve troškove koji nisu neophodni.*

*(savjetnik za proračun i financije)*

5. Pratite li ostvarenje ciljeva razvojne strategije i na koji način? Kako mjerite efikasnost u proračunu? Postoji li problem kod mjerenja učinkovitosti?

*Naravno da pratimo. Tome nam služi plan razvojnih programa koji je usklađen s razvojnom strategijom i putem kojeg mjerimo učinkovitost. Problem je što nam ne omogućava*

*usporedivost s drugim županijama da bi mogli reći koliko smo stvarno učinkoviti*

*(viši stručni suradnik za proračun i financije)*

*Proračun je podijeljen na programe, a programi moraju biti u skladu s razvojnom strategijom. Na taj način možemo pratiti ostvarujemo li ciljeve razvojne strategije. Postoji i plan razvojnih programa koji služi za mjerenje učinkovitosti. Nedostaje pokazatelja putem kojih bi pratili koliko smo uspješni.*

*(pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Proračun bi trebao u potpunosti pratiti razvojnu strategiju ali 70 % proračuna predstavlja naše zakonske obveze, ono što moramo izvršiti a nisu razvojni programi. Ciljevi su raspršeni. Ne mogu se jasno pratiti.*

*(viši savjetnik za proračun i financije)*

*Ne postoji odgovarajući sustav mjerenja. Plan razvojnih programa povezuje proračun i razvojnu strategiju ali to bi trebalo drugačije organizirati. Država bi trebala propisati mehanizam putem kojeg bi mogli pratiti koliko smo uspješni.*

*(savjetnik za proračun i financije)*

## **Zaključci izvedeni iz dubinskog intervjua**

Metodom dubinskog intervjua ispitivalo se postojanje pozitivne veze između proračunske transparentnosti i efikasnosti upravljanja proračunskim sredstvima.

Na temelju dobivenih odgovora moguće je potvrditi postojanje pozitivne veze između proračunske transparentnosti i efikasnosti upravljanja proračunskim sredstvima;

- Lokalni proračunu su transparentni. U dužem roku očekuju se veći pozitivni efekti transparentnosti.
- Građani još uvijek nisu dovoljno zainteresirani za proračun niti svijesti da mogu utjecati na proračune svojih lokalnih jedinica. Potrebno je raditi na promotivnim aktivnostima i poticati građane na uključivanje.

- Ocjena transparentnosti je značajna za lokalne jedinice. Prvenstveno zbog publiciteta i zainteresiranosti medija a time i građana. Omogućava benchmarking i usporedivost s drugim jedinicama regionalne samouprave. „Konkurencija“ utječe na motivaciju.
- Transparentnost motivira na uštede u proračunu i povećava se ulaganje u investicije. Smanjuju se troškovi administracije.
- Ostvarenje ciljeva razvojne strategije prati se putem plana razvojnih programa. Ne postoji adekvatan okvir mjerenja učinkovitost što predstavlja problem pri ocjeni učinkovitost.

***Testiranje istraživačkog pitanja III: Postoji pozitivna veza između indeksa transparentnosti proračuna i indeksa razvijenosti jedinice regionalne samouprave***

16. U kojoj mjeri se slažete da transparentni proračuni promiču ostvarenje ciljeva iz razvojne strategije? (odrediti stupanj slaganja)

*Tabela 35. Utjecaj transparentnosti na ostvarenje ciljeva razvojne strategije*

	Prosječ na vrijedn ost	Me dija n	Mod	Minim alna vrijedn ost	Maksim alna vrijedn ost	Standar dna devijaci ja	Koeficij ent varijacij e (%)
Transparentni proračuni promiču ostvarenje ciljeva iz razvojne strategije(stupanj slaganja)	3,900	4	4	3	5	0,55	14,04

*Izvor: vlastita obrada*

90% ispitanika slaže se s tvrdnjom da transparentni proračuni izrazito promiču ostvarenje ciljeva iz razvojne strategije

17. U kojoj mjeri se slažete da transparentnost proračuna osnažuje gospodarski razvoj županije? ( odrediti stupanj slaganja)

Tabela 36. Utjecaj transparentnosti proračuna na gospodarski razvoj županije

	Prosječna vrijednost	Medijan	Mod	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije (%)
Transparentnost proračuna osnažuje gospodarski razvoj županije (stupanj slaganja)	3,833	4	4	3	5	0,46	12,03

Izvor : vlastiti obrada

Većina ispitanika slaže se s tvrdnjom da transparentni proračunu osnažuju gospodarski razvoj županije

18. Slažete li se da transparentnost proračuna potiče na apliciranje projekata za financiranje iz EU? ( odrediti stupanj slaganja)

Tabela 37. Utjecaj transparentnosti proračuna na broj projekata financiranih iz fondova EU

	Prosječna vrijednost	Medijan	Mod	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije (%)
Transparentnost proračuna potiče na investiranje i apliciranje projekata za financiranje iz EU (stupanj slaganja)	3,967	4	4	2	5	0,49	12,36

Izvor: vlastiti obrada

80% svih ispitanika izrazila je slaganje s tvrdnjom da transparentnost proračuna potiče na apliciranje razvojnih projekata za financiranja iz fondova EU

19. Slažete li se da provođenje projekata financiranih iz fondova EU pozitivno utječe na smanjenje stope nezaposlenosti u županiji?

*Tabela 38. Utjecaj projekata financiranih iz EU na smanjenje stope nezaposlenosti u županiji*

	Prosječna vrijednost	Medijana	Mod	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije (%)
Provođenje projekata financiranih iz EU pozitivno utječe na zapošljavanje (stupanj slaganja)	3,867	4	4	2	5	0,73	18,89

*Izvor: vlastita obrada*

86% svih ispitanika izrazilo je slaganje s tvrdnjom da provođenje projekata financiranih iz fondova EU pozitivno utječe na zapošljavanje u županiji

20. Slažete li se da ulaganje u komunalnu infrastrukturu pozitivno utječe na stopu investiranja (potiče nove investicije)?

*Slika 39. Utjecaj ulaganja u komunalnu infrastrukturu na stopu novih investicija*

	Prosječna vrijednost	Medijana	Mod	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Standardna devijacija	Koeficijent varijacije (%)
Ulaganje u komunalnu infrastrukturu potiče nove investicije (stupanj slaganja)	4,233	4	4	4	5	0,43	10,16

*Izvor: vlastita obrada*

Većina zaposlenika slaže se s tvrdnjom da ulaganje u komunalnu infrastrukturu potiče nove investicije



Kod svih odgovora prosječna vrijednost je veća od centralne vrijednosti 3 što znači da se ispitanici slažu s navedenom tvrdnjama.

*Tabela 40. Utjecaj transparentnosti proračuna na gospodarski razvoj županije*

	Prosječ na vrijedn ost	Me dija n	Mod	Minim alna vrijedn ost	Maksim alna vrijedn ost	Standar dna devijaci ja	Koeficij ent varijacij e (%)
Transparentni proračuni promiču ostvarenje ciljeva iz razvojne strategije(stupanj slaganja)	3,900	4	4	3	5	0,55	14,04
Transparentnost proračuna osnažuje gospodarski razvoj županije (stupanj slaganja)	3,833	4	4	3	5	0,46	12,03
Transparentnost proračuna potiče na investiranje i apliciranje projekata za financiranje iz EU (stupanj slaganja)	3,967	4	4	2	5	0,49	12,36
Provođenje projekata financiranih iz EU pozitivno utječe na zapošljavanje (stupanj slaganja)	3,867	4	4	2	5	0,73	18,89
Ulaganje u komunalnu infrastrukturu potiče nove investicije (stupanj slaganja)	4,233	4	4	4	5	0,43	10,16

*Izvor: vlastita obrada*

Iz tablice se može uočiti da je najveći stupanj slaganja zabilježen na izjavu da ulaganje u komunalnu infrastrukturu potiče nove investicije sa prosječnom vrijednosti 4,233, dok je najmanji stupanj slaganja zabilježen kod izjave da transparentnost proračuna osnažuje gospodarski razvoj županije sa prosječnim stupnjem slaganja s izjavom od 3,833.

Na temelju upitnika može se zaključiti da se ispitanici slažu da postoji pozitivna veza transparentnosti i gospodarskog razvoja. Vezu se ostvaruje putem povećanog investiranja u komunalnu infrastrukturu i provođenje projekata financiranih iz EU koji imaju pozitivne efekte na razvoj gospodarstva.

### Testiranje istraživačkog pitanja III. korištenjem sekundarnih podataka

Veza između indeksa transparentnosti i indeksa razvijenosti testira se korelacijskom analizom.

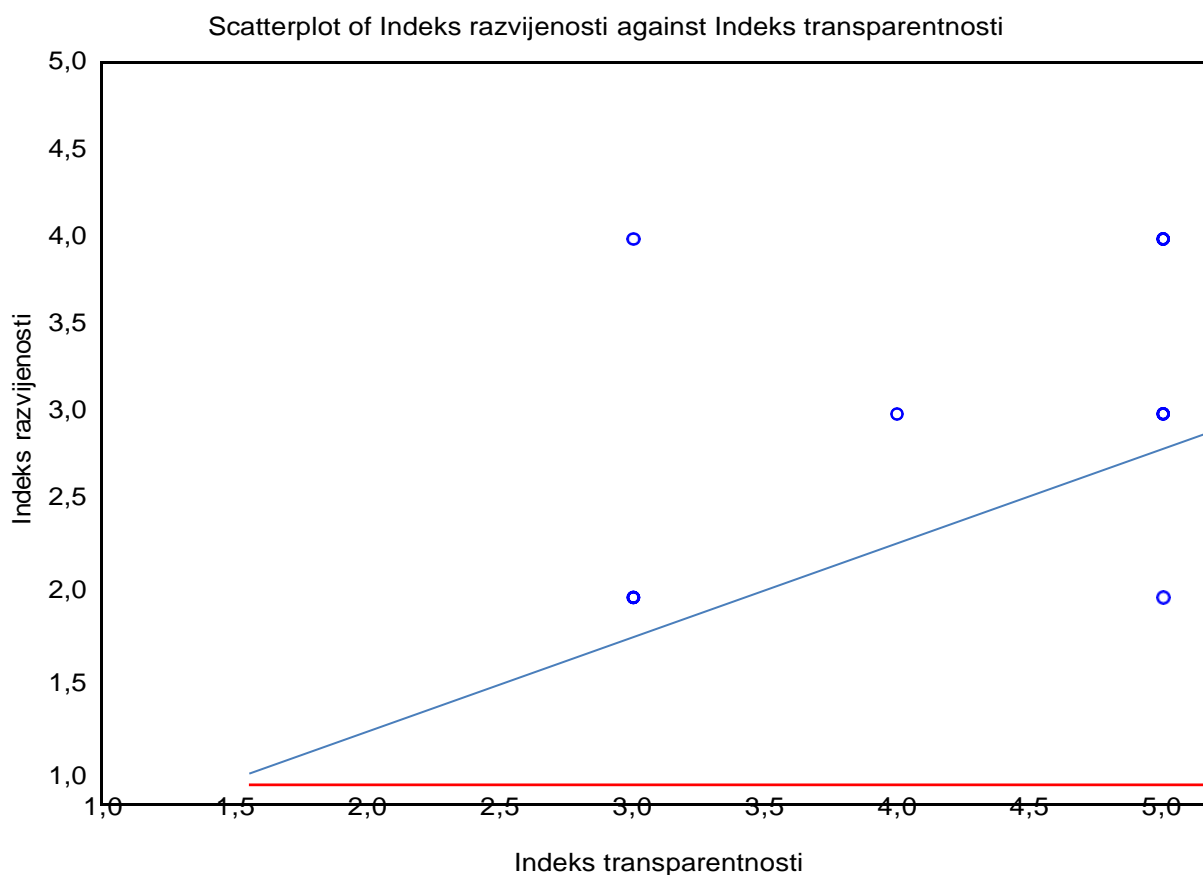
Tabela 41. Korelacija indeksa transparentnosti i indeksa razvijenosti

	Spearmanov koeficijent korelacije	p-vrijednost
<b>Indeks transparentnosti i Indeks razvijenosti</b>	<b>0,42</b>	<b>0,075</b>

Izvor: vlastita izrada

Iz korelacijske matrice se može uočiti postojanje statistički značajne pozitivne veze pri empirijskoj razini signifikantnosti od 7,50%.

Slika 23. Korelacije indeksa transparentnosti i indeksa razvijenosti



Izvor: vlastita izrada

### **Testiranje istraživačkog pitanja III. metodom dubinskog intervjua**

1. Transparentnost je stečevina i vrijednost koju promiče Europska Unija. Možete li procijeniti koliko transparentnost osnažuje međunarodnu suradnju i strane investicije?

*Iz iskustva mogu reći da Europska Unija inzistira na transparentnosti. Ako želimo dobru suradnju neophodno je da usvojimo europske standarde i dobru poslovnu praksu. Hrvatska je dugo bila na glasu kao korumpirana zemlja i moramo raditi transparentno da osnažimo povjerenje.*

*(Pročelnik Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Jasno je da je tako. Za županije je jako bitno da nas građani ali i međunarodni partneri prepoznaju kao odgovorne. Investitori a osobito oni inozemni dolaze s velikom dozom opreza i nepovjerenja. Transparentnost svakako ima pozitivnu ulogu.*

*(Savjetnik za proračun i financije)*

*Po mojoj procjeni transparentno i odgovorno poslovanje ima značajnu ulogu. Mi predstavljamo naše građane i pazimo na svoj i njihov ugled. Jačamo međunarodnu suradnju putem projekata.*

*(Pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Dosta je značajno. Transparentni smo, odgovorni smo i želimo da nas po tome prepoznaju. Ne možete očekivati rast gospodarstva ako se ne riješi problem korupcije a u tom pogledu transparentnost je značajna.*

*(Viši stručni suradnik za proračun i financije)*

2. Projekti financirani iz EU fondova značajni su za gospodarski razvoj. Koliko ste angažirani u provođenju projekata? Koliko je to zahtjevno za županiju?

*To je jako zahtjevno, kako u pogledu pred- financiranja i financiranja tako i u pogledu praćenja projekata. Ali trudimo se jer znamo da na taj način radimo za dobrobit građana i društva.*

*(Viši stručni suradnik za proračun i financije)*

*Imamo toliko projekata da je jako teško sve to financirati. Za neke projekte ćemo se čak morati i zadužiti. Ali vjerujem da su to kvalitetni projekti i da će se dugoročno isplatiti.*

*(Pročelnik Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Upravni odjeli odlično rade svoj posao i prihvaćeni su nam svi projekti na koje smo se aplicirali. Dosta je zahtjevno i naporno ali tako nabolje pokazujemo svoju odgovornost prema građanima.*

*(Pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Veliki značaj pridajemo projektima tako da imamo i upravni odjel koji je specijaliziran za provođenje projekata. Nudimo i pomoć građanima koji žele aplicirati svoje projekte a nemaju dovoljno znanja i iskustva. To je svakako pozitivno za gospodarski razvoj*

*(Viši savjetnik za proračun i financije)*

3. možete li procijeniti koliko je smanjena nezaposlenost u županiji kao direktna ili indirektna posljedica projekata financiranih iz EU?

*Ne raspolazem s konkretnom informacijom ali može se zaključiti da sigurno ima efekta na smanjenu stopu nezaposlenosti. Možda najviše u građevinarstvu, angažira se više kooperanata i dodatnih zaposlenika dok se radi na projektu.*

*(Viši stručni suradnik za proračun i financije)*

*Za sada nemamo projekte koji bi dugoročno riješili problem nezaposlenosti ali pozitivno je i sezonsko zapošljavanje. Na projektima radi velik broj ljudi, angažira se lokalno stanovništvo*

*(Viši savjetnik za proračun i financije)*

*Europska unija promovira samozapošljavanje, mala obiteljska gospodarska, OPG-ove, i daje se dosta subvencija malim poduzetnicima, kako iz naših sredstava tako i iz Europskih. Sve su to mjere koje pomažu smanjiti problem nezaposlenosti.*

*(Pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije)*

4. poznato je da transparentnost motivira na odgovorne odluke u proračunu i značajnije ulaganje u infrastrukturu. Koliko je to značajno za gospodarski razvoj?

*Dobra prometna povezanost je neophodna za razvoj gospodarstva. Ulažemo u bolje povezivanje zaleđa s obalom kako bi potaknuli ravnomjerniji gospodarski razvoj.*

*(Savjetnik za proračun i financije)*

*Gospodarski razvoj ovisi o nizu faktora, ali izgradnja infrastrukturu je jedan od ključnih. Ne možete očekivati nove investicije ako voda, struja, pristupni putovi i ceste nisu riješeni. Ako želite zadržati ljude na nekom području morate im omogućiti školu, vrtić, ambulantu, igralište za djecu...jedan od naših strateških ciljeva je ravnomjeran gospodarski razvoj a kroz ulaganje u osnovnu infrastrukturu stvaramo podlogu za ostvarenje tog cilja*

*(Zamjenica pročelnika za proračun i financije)*

*Ruralni turizam je sve popularniji oblik turizma ali za razvoj treba osigurati adekvatnu povezanost i infrastrukturu*

*(Viši stručni suradnik za proračun i financije)*

5. Prema nekim istraživanjima transparentnost je pozitivno povezana s fiskalnim učinkom. Smatrate li da će građani biti spremniji plaćati porez ako su upoznati s namjenom trošenja sredstava?

*Moguće je. Ako znaju da će se sredstva korisno iskoristiti sigurno će biti voljniji plaćati porez. To je i svrha transparentnosti...da građani znaju kako se troši njihov novac.*

*(Pročelnica Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Da, istina je. Čak i znam za takav slučaj u jednoj našoj općini. Mještani nisu plaćali komunalni doprinos i prosjek unapređenja sustava vodoopskrbe se nije mogao financirati. Načelnik je osobno posjetio sve mještane, od kuće do kuće i objasnio im kako će sredstva od komunalnog doprinosa iskoristiti. Danas ta općina ima stopostotnu naplatu komunalnog doprinosa jer su građani postali svjesni da se novac troši korisno i svrhovito.*

*(Viši savjetnik za proračun i financije)*

*Nitko ne plaća porez kao izraz dobre volje već zato što je zakonska obveza, ali slažem se da bi građani trebali biti upoznati s namjenom tih sredstava.*

*(Pomoćnica pročelnika Upravnog odjela za proračun i financije)*

*Smatram da hoće. Ako znaju da će se time riješiti neki njihov problem biti će spremniji plaćati porez.*

*(Savjetnik za proračun i financije)*

### **Zaključci izvedeni iz dubinskog intervjua**

Metodom dubinskog intervjua ispitivana je povezanost indeksa transparentnosti i indeksa razvijenosti. Do odgovora se došlo posredno, putem ispitivanja o pozitivnim učincima provođenja projekta financiranih iz EU na cjelokupnu gospodarsku sliku i stanje u županiji. Naime, prethodno je utvrđeno da transparentnost proračuna motivira na veću odgovornost i povećano investiranje. Putem investicija smanjuje se stopa nezaposlenosti, povećava dohodak po stanovniku, povećavaju proračunski prihodi jedinice lokalne samouprave, a to su ključni elementi u mjerenju indeksa razvijenosti. Projekti osiguravaju razvoj, a transparentnost osigurava projekte. Dakle, može se zaključiti da postoji pozitivna korelacija između transparentnosti i razvijenosti.

Kroz dubinski intervju došlo se do saznanja da:

- transparentnost osnažuje međunarodnu suradnju i investicije. EU počiva na temeljima transparentnosti i isto očekuje od svojih država članica. Transparentnost je važna za izgradnju povjerenja.
- projekti EU nisu besplatni i izrazito su zahtjevni za praćenje no upravo u tome krije se komponenta društvene odgovornosti. Nisu zakonska obveza i svaka županija proizvoljno odlučuje hoće li i koliko projekata aplicirati. Većim angažmanom pokazuju veću razinu društvene odgovornosti prema građanima.
- projekti EU pozitivno utječu na smanjenje stope nezaposlenosti. Na projektima se angažira lokalna radna snaga, otvaraju se nova radna mjesta.
- Transparentnost potiče ulaganje u infrastrukturu. Kroz razvoj infrastrukture ostvaruju se strateški ciljevi te potiče prostorno ravnomjerniji gospodarski razvoj.
- Transparentnost je pozitivno povezana s fiskalnim učinkom. Građani su spremniji platiti porez ako znaju kako se prikupljeni novac troši.

## 5.6. Potvrđivanje hipoteze

Cilj ovog završnog rada bilo je utvrditi kakav je utjecaj društveno odgovornog poslovanja na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima u jedinicama regionalne samouprave.

Postavljena je temeljna hipoteza koja glasi:

**H0: Postoji pozitivan utjecaj društveno odgovornog poslovanja na efikasnost korištenja proračunskih sredstava u jedinicama regionalne samouprave.**

U svrhu istraživanja postavljene su tri istraživačka pitanja:

I. Razina primjene koncepta DOP u jedinicama regionalne samouprave na zadovoljavajućoj je razini.

II. Postoji pozitivna veza između proračunske transparentnosti i efikasnosti upravljanja proračunskim sredstvima.

III. Postoji pozitivna veza između indeksa transparentnosti proračuna i indeksa razvijenosti.

Istraživačka pitanja su ispitivana metodom dubinskog intervjua, anketnog upitnika te primjenom statističke metode.

Testiranjem istraživačkog pitanja I došlo se do zaključka da jedinice regionalne samouprave vode brigu o društveno odgovornom poslovanju, osobito u segmentu društvene odgovornosti prema građanima koji su definirani kao najvažniji dionici. Na temelju dubinskog intervjua došlo se do saznanja da županije imaju veliku ulogu u promicanju društveno odgovornog poslovanja. Svojim primjerom i dobrom praksom mogu služiti kao uzor privatnom sektoru. Dodjeljuju se subvencije i pomoći udrugama, sportskim i kulturnim društvima te socijalno ugroženim građanima. Zaštita okoliša također je značajna dimenzija društveno odgovornog poslovanja. Provođe se studije ispitivanja utjecaja na okoliš prije bilo kakvih zahvata u okolišu. Pojedine županije bave se sakupljanjem papira i recikliranjem. Svi zaposlenici imaju jednaka prava i mogućnosti dodatnog školovanja i stručnog usavršavanja.

Na temelju anketnog upitnika i dubinskog intervjua istraživačko pitanje I. se prihvaća kao istinito.

**Razina primjene koncepta DOP u jedinicama regionalne samouprave na zadovoljavajućoj je razini.**

Testiranjem istraživačkog pitanja II. došlo se do spoznaje o pozitivnom utjecaju proračunske transparentnosti na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima.

Provođenjem upitnika utvrđeno je da je transparentnost prepoznata kao značajna vrijednost i ima pozitivne učinke na odgovornost u proračun, povjerenje građana, bolji fiskalni učinak. Ispitanici se slažu da transparentnost motivira na uštede pri planiranju proračuna te pozitivno utječe na učinkovitost ostvarenja proračuna.

Statističkom metodom ispitana je korelacija indeksa transparentnosti i indeksa ostvarenja plana razvojnih programa kojim se mjeri učinkovitost u proračunu. Testiranjem je utvrđeno da se indeks izvršenja planiranih vrijednosti statistički značajno razlikuje među promatranim županijama koje imaju ocjenu transparentnosti 4 i 5. Veća vrijednost je zabilježena kod županija koje imaju veću ocjenu transparentnosti.

Metodom dubinskog intervjua došlo se do saznanja da je ocjena transparentnosti značajna za lokalne jedinice. Prvenstveno zbog publiciteta i zainteresiranosti medija a time i građana.



Omogućava benchmarking i usporedivost s drugim jedinicama regionalne samouprave. Transparentnost motivira na uštede u proračunu i povećava se ulaganje u investicije. Smanjuju se troškovi administracije.

Na temelju anketnog upitnika, statističke analize i dubinskog intervjua istraživačko pitanje II. se prihvaća kao istinito.

**Postoji pozitivna veza između proračunske transparentnosti i efikasnosti upravljanja proračunskim sredstvima.**

Testiranjem istraživačkog pitanja III. došlo se do spoznaje o pozitivnoj vezi između indeksa transparentnosti i indeksa razvijenosti. Moguće je zaključiti da će jedinice regionalne samouprave koje više pažnje posvećuju transparentnosti u dužem roku ostvariti bolji gospodarski napredak.

Do te spoznaje došlo se preko anketnog upitnika i dubinskog intervjua. Transparentnost osnažuje međunarodnu suradnju i investicije. Provođenje projekata EU pozitivno utječe na smanjenje stope nezaposlenosti. Na projektima se angažira lokalna radna snaga, otvaraju se nova radna mjesta. Transparentnost potiče ulaganje u infrastrukturu. Kroz razvoj infrastrukture ostvaruju se strateški ciljevi te potiče prostorno ravnomjerniji gospodarski razvoj. Transparentnost je pozitivno povezana s fiskalnim učinkom. Građani su spremniji platiti porez ako znaju kako se prikupljeni novac troši.

Istraživačko pitanje je statistički testirano Spearmanovim koeficijentom korelacije. Iz korelacijske matrice se može uočiti postojanje statistički značajne pozitivne veze pri empirijskoj razini signifikantnosti od 7,50%.

Na temelju anketnog upitnika, statističke analize i dubinskog intervjua istraživačko pitanje III. se prihvaća kao istinito.

**Postoji pozitivna veza između indeksa transparentnosti proračuna i indeksa razvijenosti.**

**Na temelju potvrđivanja istinitosti istraživačkih pitanja I., II. i III. može se potvrditi istinitost temeljne hipoteze H0: Postoji pozitivan utjecaj društveno odgovornog poslovanja na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima jedinica regionalne samouprave.**

## 6. ZAKLJUČAK

Društveno odgovorno poslovanje kompleksan je i širok pojam za koji još uvijek ne postoji jedinstveno shvaćanje niti spisak aktivnosti i područja koja sadrži. Pojam i praksa društvene odgovornosti poduzeća odnose se na cjelokupni raspon djelovanja te podjednako na privatni i javni sektor. Što neko poduzeće proizvodi, kako kupuje i prodaje, kako utječe na okoliš, kako zapošljava, osposobljava i utječe na razvoj vlastitih ljudi, kako ulaže u društvenu zajednicu i poštuje ljudska i radna prava – sve to zajedno određuje ukupni utjecaj tog poduzeća na društvo.

Ako polazimo od klasične ekonomske teorije uloga privatnog sektora je ostvarenje profita a javni sektor je zadužen za društveno odgovorno poslovanje. Koliko su jedinice regionalne samouprave odgovorne u ispunjavanju svoje društvene uloge i kako se to reflektira na učinkovitost upravljanja proračunskim sredstvima pitanja su kojima se bavi ovaj završni rad.

Jedinice regionalne samouprave su tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva za zadovoljavanje općih interesa i čiji je krajnji cilj promicanje opće dobrobiti svojih građana.

Društveno odgovorna uloga proizlazi iz same definicije - briga o građanima, briga o društvu razlog su i svrha egzistiranja jedinica regionalne samouprave.

Smatra se da lokalna samouprava u suvremenim društvima obavlja dvije važne uloge: uloga predstavnika i zaštitnika interesa lokalnog stanovništva te ulogu pružatelja javnih usluga. Obje uloge su međusobno isprepletene i povezane putem proračuna.

Proračun je instrument koji integrira financijsku politiku i strateški plan za lokalnu jedinicu, ali je također i plan koji određuje količinu pruženih usluga te način na koji će one biti pružene. U tom smislu proračun ima i svoju društvenu ulogu. S jedne strane prikazuje kako se sredstva prikupljaju od građana putem fiskalne politike a s druge strane kako će se utrošiti i vratiti građanima putem društveno odgovornih projekata

Osnovni cilj istraživanja u sklopu ovog završnog rada bilo je provjeriti razinu društvene odgovornosti u jedinicama regionalne samouprave te istražiti utjecaj transparentnost proračuna na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima. Na temelju provedenog istraživanja donosi se zaključak da u jedinicama regionalne samouprave postoji zadovoljavajući nivo društveno odgovornog poslovanja. Međutim, prilikom definiranja

društvene odgovornosti postoje određeni problemi. Županije nemaju jasno izraženo opredjeljenje za društveno odgovorno poslovanje kao što to čini privatni sektor. Ne postoji jasno istaknuta vizija, misija, strateški ciljevi koji bi građanima približili ulogu koju županije imaju. Velik dio društvene odgovornost županija proizlazi iz zakona pa ne ostaje previše prostora za kreiranje vlastite politike društvene odgovornosti, no ipak, bilo bi poželjno informirati građane o načinu na koji mogu sudjelovati u kreiranju proračuna, objavljivati podatke na način razumljiv građanima i promovirati projekte koji se provode.

Transparentno poslovanje zadnjih godina postaje nezaobilazan trend kojeg se u svom poslovanju pridržavaju i županije. Transparentnost možemo promatrati kao dio ukupne društvene odgovornosti u dimenziji odgovornosti prema građanima. Transparentnost proračuna nije samo proračunsko načelo već i srž i mjerilo kvalitete javne vlasti. U pogledu promocije transparentnosti značajna je uloga Instituta za javne financije koji svaku godinu ocjenjuje transparentnosti na lokalnoj razini putem koeficijenta transparentnosti. Iako koeficijent predstavlja samo broj objavljenih proračunskih dokumenata ali ne i kvalitetu objavljenih podataka, pozitivni učinci se ipak osjećaju. (Hawthorne efekt). Donositelji odluka u proračunu skloniji su donositi odgovorne odluke a rezultat toga je povećana stopa ulaganja u investicije i gospodarski razvoj. Na taj način transparentnost ima širi društveni značaj od koje će se korist osjećat trajno i dugoročno.

Iz svega do sada navedenog moguće je iznijeti zaključak da su županije svjesne značaja svoje društvene uloge i ispunjavaju je na odgovoran način. Tradicionalno su inertne zbog nepostojanja konkurencije no zadnjih nekoliko godina našle su se na tržištu borbe za opstanak zajedno s gradovima i općinama. Moguće ukidanje županija i osnivanje velikih regija potakli su županije da više pažnje posvete svojoj ulozi u društvu. Pri tome promocija društvene odgovornosti dobiva na značaju. Dolazi do pozitivnih promjena, posebno u pogledu prihvaćanja modernih principa poslovanja. Budi se i svijest građana koji sve više žele sudjelovati u kreiranju lokalne politike. Na županijama je da im to i omoguće. Kroz partnerski odnos i zajedničku suradnju najbolje će ispunjavati svoju viziju – stvaranje ugodnog mjesta za život, konkurentnog gospodarstva temeljeno na kvalitetnim ljudskim resursima s visokom razinom svijesti o očuvanju i održivom korištenju prirodnih i kulturnih resursa.

## **Sažetak**

*Ovaj završni rad daje uvid u konceptualni okvir društveno odgovornog poslovanja s posebnim osvrtom na jedinice regionalne samouprave. Regionalna samouprava dio je javnog sektora te ima važnu ulogu u promicanju gospodarskog i održivog razvoja te predstavlja razinu blisku građanima. Financiraju se najvećim djelom iz fiskalnih davanja građana iz čega proizlazi odgovornost pažljivog gospodarenja ograničenim resursima. Ističe se uloga proračuna kao sredstva implementacije društveno odgovornog poslovanja. Postavlja se pitanje uloge proračunske transparentnosti na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima. Ispitat će se u kojoj mjeri proračunska transparentnosti motivira na odgovornost pri donošenju proračunskih odluka te kako to utječe na cjelokupnu gospodarsku sliku u jedinicama regionalne samouprave.*

**Ključne riječi:** društveno odgovorno poslovanje, regionalna samouprava, proračunska transparentnost, efikasnost

## **Abstract**

*This thesis gives an insight into the conceptual framework of corporate social responsibility with special reference to the local and regional government (county). The regional government is a part of the public sector and plays an important role in promoting economic and sustainable development, and represents a level close to citizens. Due to financing from taxes arises its social responsibility. The budget has a key role as a tool for implementing corporate social responsibility. This thesis will explore the connection between budget transparency and budget efficiency and how this impact on the overall economy.*

**Key words:** social responsibility, local government, budget transparency, efficiency

## POPIS LITERATURE

1. Antić, T.: Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj, Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, Institut za javne financije, Zagreb, 2002
2. Bagić A, Škrabalo M, : Pregled društvene odgovornosti poduzeća u Hrvatskoj, AED, Zagreb, 2006.
3. Bajo, A.: Proračunski sustav – ornament ili sredstvo upravljanja državnim financijama, Institut za javne financije, Zagreb, 2006.
4. Bajo, A., Jurlina Alibegović, D., Javne financije lokalnih jedinica vlasti, Školska knjiga, Zagreb, 2008,
5. Bratić, V.: Odlučivanje o lokalnim proračunima – između sna i jave, Institut za javne financije, Zagreb, 2008.
6. Bogović, T.: Ocjena učinkovitosti upravljanja hrvatskim gradovima metodom omeđivanja podataka (AOMP), doktorska disertacija, Fakultet organizacije i informatike, Zagreb, 2014
7. Botrić, V. et al. Analiza i preporuka za lokalne proračune s ciljem poticanja projekata energetske učinkovitosti, Projektna studija, Ekonomski institut Zagreb, 2008
8. Boyne, G., Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales”. Public Money and Management, 2006.
9. Bronić, M. Otvorenost proračuna, 5. Forum za javnu upravu, „Transparentnost u javnom upravljanju“ Institut za javnu upravu, Zagreb 2013
10. Buble M.: Menadžment, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, Split, 2006.
11. Carroll, A. B., Shabana, K. M., The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice, International Journal of Management Reviews, British Academy of Management, 2010
12. Cerjan-Letica, G., Piramida profesionalne i poslovne odgovornosti u hrvatskoj stomatologiji, Acta Stomatologica Croatica, 2010
13. Čulo, I. i Marinac, A. :Mjesto i uloga lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Geno: Požega, 2017
14. Green paper, Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility, Commission of the European Communities, Brussels, 2001
15. Hopkins, M., What is Corporate Social Responsibility all about?, John Wiley&Sons, Ltd.: Journal of Public Affairs, August – November 2006.

16. Ikić, D., Utjecaj primjene koncepta društveno odgovornog poslovanja na performanse poduzeća, Završni rad, Ekonomski fakultet u Splitu, Split, 2013. g
17. Ivaniš M: Poslovna etika i duhovnost u procesu korporativnog upravljanja, Naknada Kvarner, Rijeka 2015
18. Ivić, P., Grubišić, D., Međuovisnost društveno odgovornog ponašanja i poslovne uspješnosti, Poslovna izvrsnost, Zagreb, god. VII., br. 2, 2013
19. Jurlina, Alibegović, D., Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj - između želja i mogućnosti, 1. forum za javnu upravu, Lokalna samouprava i decentralizacija, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
20. Jurlina, Alibegović, D., Strateško planiranje i programski proračun, Hrvatska javna uprava, br. 7/2007
21. Jurlina, Alibegović, D., Blažević, LJ., Pokazatelji uspješnosti i upravljanje lokalnim razvojem, Ekonomski pregled, br. 61., 2010.
22. Koprić I. et al.: Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Biblioteka suvremena javna uprava, Zagreb, 2014
23. Koprić I., Dvadeset godina lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Institut za javne financije, Zagreb, 2013.,
24. Koprić I., Modernizacija hrvatske uprave, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003
25. Kotler P, Lee, N: Društveno odgovorno poslovanje, M.E.P Consult, Zagreb, 2009.
26. Krkać K. et al: Poslovna etika, korporacijska društvena odgovornost i održivost, MATE, Zagreb 2016
27. Krkać, K., Uvod u poslovnu etiku i korporacijsku društvenu odgovornost, MATE d.o.o., Zagreb, 2007.
28. Kundid, A., Društveno odgovorno poslovanje banaka u Republici Hrvatskoj, Ekonomska misao i praksa, Sveučilište u Dubrovniku, br. 2., 2012.
29. Kurtić A., Društvena odgovornost – Novi svjetski pokret i poslovni imperativ suvremenog menadžmenta
30. Lay V. Šimleša D. Nacionalni interesi razvoja Hrvatske kroz prizmu koncepta održivog razvoja, Institut Ivo Pilar, Zagreb 2012
31. Lauc, Z., Funkcioniranje jedinica lokalne samouprave –pravni aspekt, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Osijek, OGI, 2006.

32. Letica, B., Doba odgovornosti, Korporacijska društvena odgovornost u vrijeme svjetske financijske krize, MATE, Zagreb, 2010.
33. Majetić, D., Društveno odgovorno poslovanje za sve, Nacionalna studija, Hrvatska udruga poslodavaca, Zagreb, 2014
34. Marčetić, G: Etički kodeks za državne službenike-pravna kategorija ili moralna obveza? institut za javnu upravu, 3. forum za javnu upravu, Etika i integritet u javnoj upravi, Zagreb 2013.
35. Mateljak,Ž., Gjurković, S., Primjena koncepta novog javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj, 3. zbornik sveučilišta u Dubrovniku, 2013
36. Maronić M .L., Stakeholderski pristup poduzeću, Sveučilište u Osijeku, Ekonomski fakultet, 2014.
37. Milinković, K., Stojanović, S., Društveno odgovorno poslovanje kao oblik poslovanja poduzeća, Zbornik radova sa prve znanstveno stručne konferencije Fedor Rocco., Zagreb, 2014.
38. Miošić M et al: Index dobrog upravljanja u hrvatskoj, rezultati istraživanja, GONG u suradnji s Institutom za javne financije
39. Musa, A., Transparentnost – zašto i kako? 5. Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013.
40. Omazić, M. A.: Društvena odgovornost poduzeća i korporativno upravljanje; Korporativno upravljanje, ur. Tipurić, D, Sinergija, Zagreb, 2008.
41. Ott, K.. Kako da javne financije zaista budu javne? Sudjelovanje građana u nadzoru lokalnih proračuna u Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini, Institut za javne financije, Zagreb 2008
42. Prelević, S., Kome je biznis odgovoran? Učenje za poduzetništvo, Novi Sad, vol. 2., br. 2., 2012.
43. Proračunski vodič za građane, Institut za javne financije, 2003
44. Radman P, Glavočević A., Društveno odgovorno poslovanje i CRM kao način integriranja društvene odgovornosti u marketinške aktivnosti, Oeconomica Jadertina br.2., 2013.
45. Santini, I.,: Ugrožava li teorija interesno – utjecajnih skupina primat koncepta maksimizacije vrijednosti, Ekonomski pregled, Vol.58., Br. 5-6 Srpanj, 2007.
46. Sikirić, S., Sikirić A.,M., Vašiček, D., Lokalni proračun i proračunsko planiranje u funkciji financiranja projekata iz EU fondova

47. Sisek, B. Stakeholderski pristup korporaciji i ekonomiji, Ekonomski pregled, Vol.58., Br. 5-6 Srpanj, 2007.
48. Šeparović, Perko, I.: Izazovi javnog menadžmenta – Dileme javne uprave, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2006
49. Šijaković A., et. al., Modeli društveno odgovornog poslovanja u funkciji unapređenja sigurnosti na radu i održivog razvoja, 14. Međunarodni simpozij o kvaliteti, Kvalitetom protiv recesije, Rovinj, 2013.
50. Tafra, V. M., Conceptual frame of Corporate Social responsibility, University of Dubrovnik, Vol 3., br 5., veljača 2009.
51. Tipurić D. Korporativno upravljanje, Sinergija nakladništvo, Zagreb, 2008
52. UNDP, Časno do pobjede: Priručnik za društveno odgovorno poslovanje, Denona, Zagreb, Sažetak, 2005.
53. Vogel, D., The Market for Virtue – The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility, Brookings Institution Press, Washington DC, 2005.
54. Vrdoljak, R. I., Hazdovac, K. Društveno odgovorno poslovanje i hrvatska gospodarska praksa, Oeconomica Jadertina 1/2014
55. Zakon o proračunu, Narodne novine
56. Zakon o jedinicama lokalne i regionalne samouprave, Narodne novine
57. Zakon o financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave, Narodne novine

#### **Konzultirane Internet stranice:**

1. Što je društvena odgovornost? <http://www.pomakonline.com/content/view/100/60>
2. URL:<http://www.wikipedija.hr>
3. URL:<http://docslide.net/documents/kadiltranzicija09.html>
4. URL:<http://www.svijet-kvalitete.com/index.php/institucije/871-predstavljamo-iso/>
5. URL:<http://www.hzn.hr>
6. URL:<http://www.becker-posner-blog.com/2005/07/do-corporations-have-a-social-responsibility-beyond-stockholder-value-becker.html>
7. URL: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html)
8. URL: <http://www.ijf.hr/rosen/rosenic/decentralizacija.pdf>
9. URL:<http://zadarska-zupanija.hr>
10. URL:<http://dalmacija.hr>
11. URL:<http://zagrebacka-zupanija.hr>



12. [URL:http://sibensko-kninska-zupanija.hr](http://sibensko-kninska-zupanija.hr)
13. [URL:http://otvoreni-proracun.hr](http://otvoreni-proracun.hr)
14. [URL:http://www.istra-istria.hr](http://www.istra-istria.hr)

## POPIS SLIKA

Slika 1. Piramida društvene odgovornosti.....	18
Slika 2. Matrica odgovornosti tvrtke prema dionicima .....	19
Slika 3. Norma ISO 26000, grafički prikaz .....	29
Slika 4. Javna uprava u Republici Hrvatskoj .....	35
Slika 5. Karakteristike Novog javnog menadžmenta .....	43
Slika 6. Karakteristika dobrog upravljanja .....	51
Slika 7. Proračun opće države .....	66
Slika 8. Lokalne jedinice prema razini otvorenosti proračuna u 2013. godini.....	86
Slika 9. Vizija i strateški ciljevi Šibensko –kninske županije .....	93
Slika 10. Realizacija rashoda po programskoj klasifikaciji u 2015. – ŠKŽ .....	95
Slika 11. Vizija i strateški ciljevi Splitsko – dalmatinske županije.....	97
Slika 12. Realizacija rashoda po funkcijskoj klasifikaciji .....	98
Slika 13. Vizija i strateški ciljevi Zadarske županije.....	100
Slika 14. Realizacija rashoda po programskoj klasifikaciji u 2015. – Zadarska županija.....	101
Slika 15. Vizija i strateški ciljevi Zagrebačke županije.....	102
Slika 16. Realizacija rashoda po programskoj klasifikaciji u 2015 – Zagrebačka županija...104	
Slika 17. Osobe/odjeli zaduženi za DOP .....	111
Slika 18. Broj zaposlenika u županijama uključenih u neki oblik edukacije .....	111
Slika 19. Struktura zaposlenika kojima je omogućeno dodatni usavršavanje i školovanje....112	
Slika 20. Postotak županija koje razmatraju utjecaj na okoliš na dokumentiran način .....	114

Slika 21. Čimbenici koji utječu na učinkovitost ostvarenja proračuna .....	121
Slika 22. Korelacija indeksa transparentnosti i učinkovitosti u županijama .....	125
Slika 23. Korelacija indeksa transparentnosti i indeksa razvijenost.....	133

## POPIS TABLICA

Tabela 1. Evolucija koncepta društvene odgovornosti.....	16
Tabela 2. Ekonomski i socioekonomski model.....	21
Tabela 3. Primarne interesno – utjecajne skupine.....	23
Tabela 4. Tradicionalna uprava i novi javni menadžment.....	44
Tabela 5 kompenzacijske mjere za siječanj 2017.....	46
Tabela 6. Tabelarni prikaz koncepta dobrog upravljanja.....	49
Tabela 7. Cilj, prioritet mjere Razvojne strategije Šibensko – kninske županije.....	56
Tabela 8. Prednosti i nedostaci proračuna po stavkama (linijskog proračuna).....	72
Tabela 9. Prednosti i nedostaci programskog proračuna.....	34
Tabela 10. Prednosti i nedostaci proračuna prema rezultatima.....	73
Tabela 11. Transparentnost i otvorenost.....	79
Tabela 12. Mjere proračunske transparentnosti.....	84
Tabela 13. Realizacija prihoda po izvorima u 2015. godini – ŠKŽ.....	94
Tabela 14. Realizacija rashoda po funkcijskoj klasifikaciji u 2015 godini – ŠKŽ.....	94
Tabela 15. Realizacija prihoda po prirodnim vrstama u 2015 –SDŽ.....	97
Tabela 16. Realizacija rashoda po funkcijskoj klasifikaciji u 2015 – SDŽ.....	98
Tabela 17. Prihodi po izvorima – Zadarska županija u 2015.....	99
Tabela 18. Realizacija rashoda po funkcijskoj klasifikaciji – Zadarska županija u 2015....	101
Tabela 19. Realizacija prihoda po izvorima u 2015. godini – Zagrebačka županija.....	102
Tabela 20. Rashodi po funkcijskoj klasifikaciji u 2015. godini – Zagrebačka županija.....	103
Tabela 21. Plan razvojnih programa Šibensko – kninska županija.....	104
Tabela 22. Plan razvojnih programa Zagrebačka županija.....	104

Tabela 23. Plan razvojnih programa Splitsko – dalmatinska .....	106
Tabela 24. Plan razvojnih programa Zadarska županija.....	106
Tabela 25. Percepcija pojma DOP.....	108
Tabela 26. Definiranje ključnih dionika županije .....	108
Tabela 27. Ocjena promicanja društveno odgovornog poslovanja.....	109
Tabela 28. Razlozi za vođenje brige o DOP .....	109
Tabela 29. Vrste certifikata koje posjeduje županija.....	110
Tabela 30. Osobe/odjeli zaduženi za DOP .....	111
Tabela 31. Zaposlenje teže zapošljivih skupina osoba u trogodišnjem razdoblju.....	112
Tabela 32. Ocjena transparentnosti kao najvažnijeg segmenta društvene odgovornosti .....	120
Tabela 33. Pozitivni učinci transparentnosti .....	121
Tabela 34. Povezanost transparentnosti i odgovornosti u proračunu... ..	122
Tabela 35. Utjecaj transparentnosti na planiranje proračuna.....	129
Tabela 36. Učinkovitost izvršenja plana razvojnih programa po županijama.....	130
Tabela 37. Utjecaj transparentnosti na ostvarenje ciljeva razvojne strategije .....	130
Tabela 38. Utjecaj projekata financ. iz EU na smanjenje stope nezaposlenosti u županiji.....	132
Tabela 39. Utjecaj ulaganja u komunalnu infrastrukturu na stopu novih investicija.....	132
Tabela 40. Utjecaj transparentnosti proračuna na gospodarski razvoj županije.....	133
Tabela 41. Korelacija indeksa transparentnosti i indeksa razvijenosti.....	134

## DODATAK

### Anketni upitnik

1. Kako percipirate pojam DOP? Što za vas predstavlja taj pojam? (izabrati 3 odgovora)

- a) briga za zaposlene
- b) briga o društvu i zajednici
- c) transparentno poslovanje
- d) partnerski odnos s dobavljačima
- e) briga o okolišu

2. Izraz „dionik“ predstavlja sve zainteresirane skupine na koje županija svojim poslovanjem utječe. Možete li definirati dionike čije zadovoljstvo je bitno za županiju? (izabrati 3 odgovora)

- a) građani/lokalna zajednica
- b) zaposlenici
- c) dobavljači
- d) udruge civilnog društva
- e) političke udruge

3. Zašto bi županije trebale voditi brigu o DOP? (od 1 do 5 izabrati stupanj slaganja za svaki odgovor)

- |   |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|
| a) to je naša zakonska obveza                       | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| b) želimo zadovoljne građane                        | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| c) pomaže u ostvarenju vizije županije              | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| d) želimo povoljan imidž/ugled u lokalnoj zajednici | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| e) potiče bolje međuljudske odnose unutar županije  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

4. Kako bi ste ocijenili promicanje DOP u županiji?

- 1) Nedovoljno
- 2) Dovoljno
- 3) Dobro
- 4) Vrlo dobro
- 5) Odlično

5. Postoji li osoba ili odjel zadužen za DOP

- a) DA (navesti)
- b) NE

6. Posjeduje li županija certificiran neki od navedenih sustava upravljanja?

- a) Sustav upravljanja kvalitetom? (HRN EN ISO 9001:2009)
- b) Sustav upravljanja okolišem? (ISO 14001:2009)
- c) Sustav upravljanja zaštitom zdravlja i sigurnosti na radu? (OHSAS 18001:2007)
- d) Sustav upravljanja sigurnošću informacija (ISO/27001:2006)
- e) Društvena odgovornost (SA 8000 ili AA1000)

7. Jeste li tijekom protekle tri godine zaposlili osobe iz neke od slijedećih skupina?

- a) nezaposlene mlade osobe na stručno osposobljavanje
- b) osobe iznad 50 godine s nižim kvalifikacijama
- c) osobe s invaliditetom
- d) osobe iz nacionalnih manjina

8. Koliki broj zaposlenika je u prošloj godini bio uključen u neki oblik obrazovanja ili edukacije na trošak županije?

- a) Do 10%
- b) Između 11%-50%
- c) Između 51% - 90%
- d) Više od 90%

9. Tko može ići na dodatno usavršavanje i školovanje? (označiti sa x)

samo čelnici   samo pročelnici   svi zaposlenici   nitko

Dodatno školovanje

Konferencije i stručni skupovi

Seminari i radionice

10. Razmatra li se utjecaj na okoliš na dokumentiran način prilikom donošenju strateških odluka?

- a) DA
- b) NE

11. U kojoj mjeri se slažete da je transparentnost poslovanja najvažniji je segment društvene odgovornosti prema građanima?

- a) izrazito se ne slažem
- b) ne slažem se
- c) niti se slažem niti se ne slažem
- d) slažem se
- e) izrazito se slažem

12. Možete li navesti pozitivne učinke transparentnosti? ( izabrati 3 odgovora)

- a) osnažuje povjerenje građana
- b) antikoruptivna mjera



- c) povećava odgovornost u proračunu
- d) bolji fiskalni učinak
- e) bolja kvaliteta demokracije i vladavine prava

13. Što najviše utječe na učinkovitost ostvarenje proračuna?

- a) postojanje adekvatnog okvira za mjerenje
- b) menadžerske kompetencije rukovoditelja
- c) transparentnost

14. u kojoj mjeri je transparentnost je povezana s odgovornošću u proračunu?

- a) Niti malo
- b) Malo
- c) Srednje
- d) Izrazito
- e) Vrlo izrazito

15. U kojoj mjeri transparentnost motivira na uštede pri planiranju proračuna?

- a) Niti malo
- b) Malo
- c) Srednje
- d) Izrazito
- e) Vrlo izrazito

16. U kojoj mjeri transparentni proračuni promiču ostvarenje ciljeva iz razvojne strategije?

- a) Niti malo
- b) Malo
- c) Srednje

- d) Izrazito
- e) Vrlo izrazito

17. Transparentnost proračuna osnažuje gospodarski razvoj županije

- a) Niti malo
- b) Malo
- c) Srednje
- d) Izrazito
- e) Vrlo izrazito

18. Slažete li se da transparentnost proračuna potiče na investiranje i apliciranje projekata za financiranje iz EU?

- a) Izrazito se ne slažem
- b) Ne slažem se
- c) Niti se slažem niti se ne slažem
- d) Slažem se
- e) Izrazito se slažem

19. Slažete li se da provođenje projekata financiranih iz EU pozitivno utječe na zapošljavanje?

- a) Izrazito se ne slažem
- b) Ne slažem se
- c) Niti se slažem niti se ne slažem
- d) Slažem se
- e) Izrazito se slažem

20. Slažete li se da ulaganje u komunalnu infrastrukturu potiče nove investicije?

- a) Izrazito se ne slažem

- b) Ne slažem se
- c) Niti se slažem niti se ne slažem
- d) Slažem se
- e) Izrazito se slažem

## **Sažetak**

*Ovaj završni rad daje uvid u konceptualni okvir društveno odgovornog poslovanja s posebnim osvrtom na jedinice regionalne samouprave. Regionalna samouprava dio je javnog sektora te ima važnu ulogu u promicanju gospodarskog i održivog razvoja te predstavlja razinu blisku građanima. Financiraju se najvećim djelom iz fiskalnih davanja građana iz čega proizlazi odgovornost pažljivog gospodarenja ograničenim resursima. Ističe se uloga proračuna kao sredstva implementacije društveno odgovornog poslovanja. Postavlja se pitanje uloge proračunske transparentnosti na efikasnost upravljanja proračunskim sredstvima. Ispitat će se u kojoj mjeri proračunska transparentnosti motivira na odgovornost pri donošenju proračunskih odluka te kako to utječe na cjelokupnu gospodarsku sliku u jedinicama regionalne samouprave.*

**Ključne riječi:** društveno odgovorno poslovanje, regionalna samouprava, proračunska transparentnost, efikasnost

## **Abstract**

*This thesis gives an insight into the conceptual framework of corporate social responsibility with special reference to the local and regional government (county). The regional government is a part of the public sector and plays an important role in promoting economic and sustainable development, and represents a level close to citizens. Due to financing from taxes arises its social responsibility. The budget has a key role as a tool for implementing corporate social responsibility. This thesis will explore the connection between budget transparency and budget efficiency and how this impact on the overall economy.*

**Key words:** social responsibility, local government, budget transparency, efficiency

