

UPRAVLJANJE INOVACIJAMA U JAVNOJ UPRAVI

Prof. dr. sc. Vedran Đulabić*

UDK: 35.071:659.2>

35.073.515

3.073.515

DOI: 10.3935/zpfz.74.4.1

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: svibanj 2024.

U radu se analizira koncept inovacija, posebice inovacija u javnoj upravi (upravnih inovacija) kao novi koncept koji nalazi sve više mjesta u znanstvenoj literaturi, ali i praktičnim nastojanjima međunarodnih organizacija oko popularizacije inovacija u javnoj upravi. Također se pravi razlika između nekoliko temeljnih vrsta upravnih inovacija te pitanja povezana s upravljanjem inovacijama, poput prepreka, neočekivanih rezultata do kojih dovode i drugih sličnih pitanja. Nakon uvodnog poglavlja prvo se ukratko objašnjavaju temeljni pojmovi koji su se rabili i rabe se još uvijek za razumijevanje promjena i upravljanja promjenama u javnim organizacijama i cjelokupnoj javnoj upravi. Nakon toga se posebna pozornost posvećuje upravnim inovacijama i konceptu opakih problema (tzv. wicked problems). Posebno je poglavlje posvećeno praktičnim nastojanjima u vezi s primjenom koncepta inovacija u javnoj upravi. U tom se dijelu primarno obrađuje aktivnost OECD-a u vezi s primjenom i popularizacijom inovacija u javnom sektoru. U zaključnom se poglavlju razmatra mogućnost primjene inovacija u hrvatskoj javnoj upravi. Posebno se analiziraju prednosti i barijere uvođenju inovacija u javnu upravu u Hrvatskoj.

Ključne riječi: inovacije, upravne inovacije, inovacije javnih usluga, javna uprava

* Dr. sc. Vedran Đulabić, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; vedran.dulabic@pravo.unizg.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-2206-7391

1. UVOD

Cilj je ovog rada analizirati koncept inovacija u javnoj upravi i posebnosti menadžmenta inovacija u javnoj upravi. Inovacije se javljaju kao jedan od odgovora na složenost (kompleksnost) suvremene javne uprave i njezine okoline te kao odgovor na tzv. opake probleme (eng. *wicked problems*) s kojima se javne organizacije suočavaju i za koje nerijetko trebaju iznaći učinkovita i održiva rješenja odnosno javne politike. Kad je riječ o složenosti, onda svakako valja imati na umu da je ta složenost višeslojna i u najmanju ruku višedimenzionalna. Ona se tiče unutarnjih dimenzija javne uprave, poput njezine strukture i radnih procesa i formaliziranih postupaka, jednako kao i njezina vanjskog okruženja obilježenog složenim (opakim – *wicked*) problemima koji u različitom intenzitetu stoje pred javnim organizacijama i traže rješavanje.

Suvremeni javni menadžment razvija se ne samo u kontekstu složenih društvenih okolnosti i opakih problema koji traže adekvatnu reakciju nego i u kontekstu promijenjenih upravnih doktrina koje inspiriraju konkretna upravna rješenja. Nakon doktrine novoga javnog menadžmenta izrasle su i nove upravne doktrine koje usmjeravaju javni menadžment, od doktrine dobrog upravljanja, sve do neoveberijanske uprave, kvalitete vlasti i upravljanja te digitalnog upravljanja.¹

Rad je strukturiran tako da se nakon uvodnog poglavlja prvo ukratko objašnjavaju temeljni pojmovi koji su se rabili i još uvijek se rabe za razumijevanje promjena i upravljanja promjenama u javnim organizacijama i cjelokupnoj javnoj upravi. Nakon toga, u trećem dijelu, posebna se pozornost posvećuje upravnim inovacijama i konceptu opakih problema (tzv. *wicked problems*). Četvrto poglavlje posvećeno je praktičnim nastojanjima u vezi s primjenom koncepta inovacija u javnoj upravi. U tom se dijelu primarno obrađuje aktivnost OECD-a u vezi s primjenom i popularizacijom inovacija u javnom sektoru. Peto poglavlje razmatra mogućnost primjene inovacija u hrvatskoj javnoj upravi. Posebno se analiziraju prednosti i barijere uvođenju inovacija u javnu upravu u Hrvatskoj.

2. OD REORGANIZACIJE, PREKO REFORME I MODERNIZACIJE DO INOVACIJA U JAVNOJ UPRAVI

Kontinuirane promjene jedno su od bitnih obilježja suvremenog društva. Shodno tomu, promjene su i obilježje javne uprave koja je kontinuirano izložena

¹ Vidi Đulabić, V.; Džinić, J.; Manojlović Toman, R., *Javni menadžment*, u: Brčić, R. (ur.), *Osnove javnog menadžmenta*, Fakultet organizacije i informatike Sveučilišta u Zagrebu., Varaždin, 2023., str. 36 – 39, dostupno na <https://library.foi.hr/pdf/web/viewer.php?B=404&sifra=17491>.

sve većim i kompleksnijim javnim problemima koji traže rješavanje. Promjena organizacijske strukture javnih organizacija, kao i promjene u radnim procesima i metodama rada u njima, konstantno su obilježje ne samo javne uprave nego i cjelokupnog javnog sektora.

Reforma javne uprave na konstantnom je dnevnom redu političkih aktera koji obnašaju vlast u svakoj zemlji. Nerijetko su nastojanja oko reforme javne uprave upisana kao strateški ciljevi u strateške i programske dokumente vlada gotovo svake države. No, države se međusobno razlikuju po tome koliko stvarno, a ne samo deklaratorno, rade na reformama, modernizaciji i unaprjeđenju svojih javnih uprava, te kojom pitanjima vezanima uz organizaciju i rad javne uprave posvećuju pozornost.²

U raspravi oko nastojanja kako poboljšati rad pojedine upravne organizacije i javne uprave u cjelini, periodično se pojavljuju pojmovi reorganizacija, reforma, modernizacija, a u novije se doba sve češće razmatraju i potrebe i praksa inovacija u javnoj upravi. Iako se navedeni pojmovi ponekad rabe kao sinonimi, među njima postoje neke razlike koje se u nastavku detaljnije objašnjavaju.

Reorganizacija je tradicionalni pojam pod kojim se u upravnoj znanosti podrazumijevaju promjene organizacijske strukture radi prilagodbe promjenama. Uzroci promjena mnogostruki su, a moguće ih je grupirati u dvije velike skupine, unutarnje i vanjske. Vanjski uzroci promjena kreću se od promjena u djelokrugu i nadležnosti organizacije (povećanje ili smanjenje opsega posla, ukidanje odnosno spajanje organizacija, organizacijskih jedinica i sl.), što je posebice izraženo u javnim organizacijama koje su podložne utjecaju odluka donesenih kroz političke procese. Također, tehnološki razvoj je u posljednjim desetljećima uzrokovao rapidan razvoj i primjenu sredstava informacijsko-komunikacije tehnologije u radu praktički svih organizacija, privatnih jednako kao i javnih.³ Unutarnji uzroci organizacijskih promjena proizlaze iz same organizacije

² U Hrvatskoj je trenutačno na snazi Nacionalna razvojna strategija 2030., koja određuje smjerove razvitka Hrvatske do 2030. Dokument određuje viziju, četiri razvojna smjera i 13 strateških ciljeva. Reforma javne uprave određena je u okviru prvoga razvojnog smjera (Održivo gospodarstvo i društvo), njegovog strateškog cilja 3: Učinkovito i djelotvorno pravosuđe, javna uprava i upravljanje državnom imovinom. U okviru tog cilja se, kao treće od ukupno četiri prioriteta područja, navodi Kompetentna, dostupna i učinkovita javna uprava. Detaljnije: <https://hrvatska2030.hr/> (17. 5. 2024.).

³ Nakon svakog izbornog ciklusa, bilo na središnjoj ili na razini jedinica lokalne i regionalne samouprave, dolazi do većih ili manjih reorganizacijskih zahvata. Nerijetko izborni pobjednici upravo spajanjem, razdvajanjem ili preimenovanjem upravnih organizacija nastoje prikazati kako je to nužno za poduzimanje ozbiljnijih reformskih zahvata. Za ispunjenje tog cilja potrebno je spojiti postojeće organizacije

i unutarnjih organizacijskih procesa te personalnih promjena poput dolaska i odlaska zaposlenika. Te okolnosti često traže organizacijske prilagodbe kako bi organizacija mogla dalje uspješno funkcionirati.

U literaturi se navodi kako svaka reorganizacija utječe na radne procese i to se, u pravilu, očituje u smanjenju radnog tempa i posljedično rezultata organizacije.⁴ Također, reorganizacija utječe i na sigurnost zaposlenika jer organizacijska promjena može dovesti i do neželjenih personalnih promjena (premještaj, smanjenje plaće, veće radno opterećenje, gubitak radnog mjesta i sl.). Navedene posljedice reorganizacije moguće je ublažiti mjerama usmjerenima prema stvaranju fleksibilne organizacijske strukture kojom se anticipiraju buduće promjene, ali i mjerama usmjerenima prema zaposlenicima, poput pomnog planiranja reorganizacije, pravodobnog informiranja zaposlenika o ključnim aspektima organizacijskih promjena, osiguranja resursa za prevladavanje primjena te slijeđenjem jasnoga vremenskog okvira provedbe reorganizacije, a sve radi vraćanja organizacije u stabilni način funkcioniranja.

Pod upravnom reformom podrazumijevaju se ozbiljnije, dublje i periodične promjene u javnoj upravi, a sve radi unaprjeđenja organizacijske strukture i procesa odnosno metoda rada u upravi. Drugim riječima, pod reformom se podrazumijevaju “značajnije institucionalne inovacije u sustavu javne uprave neke zemlje do kojih najčešće dolazi periodično, a obično obuhvaćaju mješavinu strukturnih, funkcionalnih, personalnih i drugih mjera i njima izazvanih promjena”.⁵ Reforme su popularna znanstvena i praktična tema u posljednjih nekoliko desetljeća, a nerijetko je riječ o pojmu koji se od svih navedenih ponajviše rabi u javnom diskursu. Reforme se mogu klasificirati po različitim kriterijima, a razlozi reformi kreću se od ekonomskih, političkih, do razloga koji postoje

ili izdvojiti neke organizacijske jedinice u samostalne organizacije ili čak i osnovati potpuno nova upravna tijela. Tako se uglavnom preimenuju ministarstva i druga središnja tijela državne uprave ili upravna tijela na lokalnoj razini (upravni odjeli i službe). Nažalost, te se reorganizacijske promjene uglavnom rade bez ikakve ozbiljnije analize, organizacijskog pregleda ili stručne potpore, a nije iznimka ni da se takve organizacijske promjene rade kako bi se organizacije modelirale po konkretnim pojedincima koji preuzimaju njihovo vodstvo. V. detaljnije Đulabić, V., *Utjecaj dihotomije politika / uprava i koncepta komplementarnosti na javnu upravu u Hrvatskoj*, u: Gardašević, Đ.; Gotovac, V.; Zrinščak, S. (ur.), *Pravo i društvo: Liber amicorum Josip Kregar*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 105 – 132.

⁴ Pusić, E., *Nauka o upravi – XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Školska knjiga, Zagreb, 2002., str. 199 – 202.

⁵ Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G.; *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (drugo dopunjeno i izmijenjeno izdanje)*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 369.

unutar same uprave. Pojam reforma od svih je navedenih pojmova vjerojatno najopćenitiji jer u sebi može sadržavati, a nerijetko i sadržava kombinaciju mjera reorganizacije, modernizacije i inovacija.

Modernizacija je svojevrsno nastojanje prema uvođenju novih metoda i tehnika rada u javnu upravu, posebice u pogledu korištenja informacijsko-komunikacijske tehnologije u radnim procesima u javnoj upravi. Modernizacija se ponekad rabi kao sinonim za upravne reforme, jer uvođenje modernih metoda i tehnika također nerijetko zahtijeva duboke, sistemske i dugoročne promjene organizacije odnosno strukture u upravnim organizacijama ili cjelokupnoj javnoj upravi. U tom je smislu pojam modernizacije dosta blizak konceptu inovacija u javnoj upravi, jer se temelji na modernim alatima i tehnikama rada koje se nastoji implementirati u upravnu praksu.

3. POJAM I VRSTE INOVACIJA U JAVNOJ UPRAVI

Inovacije kao najsvježiji pojam sadržavaju mnoštvo određenja i obuhvaćaju mnoštvo pristupa.⁶ Za potrebe ovog rada pod inovacijama u javnoj upravi (upravnim inovacijama)⁷ podrazumijeva se pronalaženje i oblikovanje novih

⁶ Tako se inovacije definiraju kao “ideja, praksa ili objekt koji se percipira kao nov od strane pojedinca ili druge jedinice usvajanja”. Rogers, E. M., *Diffusion of Innovations – 5th edition*, Free Press, New York, 2003. OECD ističe kako inovacija u javnom sektoru “podrazumijeva pronalaženje novih i boljih načina za postizanje javnih ciljeva”. OECD, *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris, France, 2017. Nadalje, inovirati u javnom sektoru primjerice znači “razviti i usvojiti nove prakse koje predstavljaju diskontinuitet s prošlošću”. De Vries, H.; Bekkers, V. J. J. M.; Tummers, L., *Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda*, 2015., dostupno na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2638618> ili <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2638618>. Prema Deklaraciji OECD-a o inovacijama u javnom sektoru iz 2019. inovacija znači “implementacija nečeg novog u kontekst kako bi se postigao učinak”, <https://oecd-opsi.org/declaration-adherence/>. Chen, Walker i Sawhney određuju inovaciju kao “razvoj i implementacija nove ideje od strane organizacije javnog sektora za stvaranje ili poboljšanje javne vrijednosti unutar ekosustava”. Chen, J.; Walker, R. M.; Sawhney, M., *Public service innovation: a typology*, *Public Management Review*, vol. 22, br. 11, 2020., str. 1677. Konačno, Queyroi i sur., konstatiraju: “za javne organizacije, inovacija se shvaća kao provedba tehničkog, organizacijskog, *policy* ili uslužnog koncepta koji mijenja i poboljšava funkcioniranje i učinak javnog sektora”. Queyroi, Y.; Carassus, D.; Maurel, C.; Favoreu, C.; Marin, P., *Local public innovation: an analysis of its perceived impacts on public performance*, *International Review of Administrative Sciences*, (preprint), 2020., str. 3.

⁷ U ovom se radu naizmjenično i kao sinonimi rabe pojmovi “inovacije u javnoj upravi” i “upravne inovacije”. U stranoj se literaturi često rabi engleski pojam “*public*

odnosno prilagodba postojećih organizacijskih i procesnih rješenja te njihova primjena u postojećim upravnim okolnostima radi njihova znatnijeg poboljšanja.

U literaturi se navodi nekoliko ključnih elemenata koji trebaju postojati da bi se moglo govoriti o inovacijama u javnoj upravi. Potrebno je da je riječ o novoj ili znatno unaprijeđenoj metodi rada ili nekom drugom rješenju koje je nerijetko rezultat kreativnosti u pristupu rješavanju postojećeg problema. Nadalje, potrebno je da je riječ o svojevrsnom prekidu odnosno diskontinuitetu s prošlošću, čime se naglašava element inovacije kao znatne promjene u odnosu na postojeće stanje, a ne samo prilagodbe novim okolnostima koja je sastavni dio upravnog funkcioniranja. Uz to, potrebno je da je riječ o rješenju koje je provedeno (implementirano) u konkretnoj situaciji u javnoj upravi, a sve radi poboljšanja odnosno unaprijeđenja organizacije i rada u upravi, čime se naglašava da je inovacije više od određene kreativne ideje.⁸ Kao četvrti element inovacija u upravi navodi se utjecaj (*impact*) inovacija kojim se nastoje postići bolji javni ishodi i to ponajprije “učinkovitost, djelotvornost i zadovoljstvo korisnika ili zaposlenika”.⁹

Inovacije u javnoj upravi dio su šireg pristupa koji je obuhvaćen pojmom “društvenih inovacija” (*social innovations*). Pod društvenim inovacijama podrazumijeva se “novi program, politika, procedura, proizvod, proces i/ili dizajn kojim se nastoji adresirati neki društveni problem i kojim se u konačnici preusmjeravaju resursi i ovlasti, društvene rutine i kulturalne vrijednosti društvenog sustava koji su prvotno i proizveli društveni problem”.¹⁰ Društvene inovacije dosta su široko multidisciplinarno područje koje se proteže kroz mnogobrojne discipline društvenih i humanističkih znanosti, poput sociologije, politologije, socijalnog rada te teorije kompleksnosti, poduzetništva, ekologije, studija civilnog društva, itd. Pojam se počinje primarno rabiti u sociologiji početkom 20. stoljeća

sector innovations”, skraćeno PSI, i njime se obuhvaćaju vrlo različite vrste inovacija u cjelokupnom javnom sektoru. U hrvatskoj je upravnoj znanosti, u skladu s našom tradicijom i izričajem, primjereno govoriti o inovacijama u javnoj upravi odnosno upravnim inovacijama kao najopćenitijem i krovnom pojmu u kojem su sadržane različite vrste inovacija u javnoj upravi, ali i cjelokupnom javnom sektoru.

⁸ Ove elemente inovacija navodi De Vries, H., *Innovation in the public sector*, u: Schedler, K. (ur.), *Elgar Encyclopedia of Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2022., str. 243.

⁹ OECD, *Fostering...*, *op. cit.* u bilj. 6, str. 23.

¹⁰ McGowan, K.; Westley, F.; Tjörnbo, O., *The history of social innovation*, u: Westley, F.; McGowan, K.; Tjörnbo, O. (ur.), *The Evolution of Social Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, str. 4.

a njegova se uporaba intenzivirala od 1960-ih nadalje i ušla u mnogobrojna područja, pretežno društvenih i humanističkih znanosti.

Koncept inovacija nalazi svoje mjesto i u upravnoj znanosti i javnom menadžmentu, o čemu postoji mnogobrojna i raznovrsna literatura. U njoj se diferenciraju različite vrste upravnih inovacija, poticaji i prepreke njihovu uvođenju, razlike između inovacija u javnom i privatnom sektoru, tamna strana i održivost inovacija te analiziraju mnogobrojne studije slučaja inovacija u javnom sektoru.¹¹ Inovacije se mogu promatrati na razini organizacijske jedinice, pojedine upravne organizacije ili na razini cjelokupne javne uprave ili, još šire, cjelokupnoga javnog sektora. Inovacije se mogu analizirati i na razini individualnih zaposlenika javnih organizacija, u kojem slučaju je riječ o “inovativnom radnom ponašanju” (*innovative work behaviour*)¹² te na različitim razinama javnog upravljanja, u kojem slučaju se posebna pozornost posvećuje lokalnim javnim inovacijama.¹³

Upravne inovacije zahvaćaju različite segmente upravnih organizacija i javnog upravljanja pa je, imajući to u vidu, moguće govoriti o različitim vrstama inovacija u javnoj upravi.¹⁴ Tako se može razlikovati inovacije javnih usluga

¹¹ Halvorsen, T.; Hauknes, J.; Miles, I.; Røste, R., *On the differences between public and private sector innovation*, Publin Report No. D9, NIFU STEP, Oslo, Norway, 2005.; Criado, J. I.; Alcaide-Muñoz, L.; Liarte, I., *Two decades of public sector innovation: building an analytical framework from a systematic literature review of types, strategies, conditions, and results*, Public Management Review (preprint), 2023.; Chen *et al.*, *op. cit.* u bilj. 6; Meijer A.; Thaens, M., *The Dark Side of Public Innovation*, Public Performance & Management Review, vol. 44, br. 1., 2021., str. 136 – 154; Cinar, E.; Trott, P.; Simms, C., *A systematic review of barriers to public sector innovation process*, Public Management Review, god. 21., br. 2., 2019., str. 264 – 290; Van Acker, W.; Bouckaert, G., *What makes public sector innovations survive? An exploratory study of the influence of feedback, accountability and learning*, International Review of Administrative Sciences, god. 84., br. 2., 2018., str. 249 – 268, 2018.; OECD, *Fostering... op. cit.* u bilj. 6; OECD, *Embracing Innovation in Government*, 2020., dostupno na <https://trends.oecd-opsi.org/> (17. 5. 2024.); Kaur, M.; Buisman, H.; Bekker, A.; McCulloch, C., *Innovative capacity of governments: A systemic framework*, OECD Working Papers on Public Governance No. 51., 2022.; De Vries *et al.*, *op. cit.* u bilj. 6.

¹² Demircioglu, M. A.; Hameduddin, T.; Knox, C., *Innovative work behaviors and networking across government*, International Review of Administrative Sciences, online first, 2021.

¹³ Queyroi *et al.*, *op. cit.* u bilj. 6.

¹⁴ U literaturi je moguće pronaći različite kategorizacije inovacija u javnom sektoru, a te kategorizacije variraju o istraživačkom fokusu pojedinih autora. Tako Chen, Walker i Sawhney (Chen *et al.*, *op. cit.* u bilj. 6) kombinirajući dvije dimenzije – proces stvaranja javne vrijednosti koji predstavlja fokus inovacija (*innovation focus*) i smještanje inovacija unutar ili izvan organizacije (*innovation locus*), razlikuju šest

odnosno javne politike, organizacijske, personalne, procesne odnosno inovacije u pogledu menadžmenta te digitalne inovacije. Kao posebno područje svakako treba istaknuti demokratske inovacije koje predstavljaju svojevrsno samostalno i zaokruženo područje znanstvenog interesa i istraživanja u okviru različitih disciplina, iako se mogu razvrstati u neke od prethodno navedenih kategorija.

Inovacije javnih usluga odnosno javnih politika obuhvaćaju potpuno nove javne usluge ili unaprijeđen oblik postojećih javnih usluga odnosno novu javnu politiku u nekom upravnom području. Osmišljavanje novih javnih usluga trebalo bi biti svakodnevna praksa javnih organizacija, a sve radi poboljšavanja ishoda javnih politika. Kod ove vrste upravnih inovacija naglasak je na sadržaju, odnosno na onome što se pruža, bilo da je primarno usmjereno društvu u cjelini ili pojedinačnim korisnicima javnih usluga. Tako je primjerice lokalno javno upravljanje prema načelima tzv. pametnoga grada (*smart city*)¹⁵ primjer inovacije

tipova inovacija koji se odnose na: misiju, javnu politiku, menadžment, partnere, uslugu i građane. U nešto ranijoj studiji iz 2015., de Vries, Bekkers i Tummers (De Vries *et al.*, *op. cit.* u bilj. 6) na temelju analize literature razlikuju četiri skupine inovacije: procesne inovacije (s dvije podvrste – inovacije upravnog procesa te tehnološke inovacije), inovacije proizvoda odnosno usluge, inovacije upravljanja te konceptijske inovacije. U još ranijoj studiji iz 2005., Halvorsen razlikuje šest tipova inovacija: nove odnosno poboljšane usluge, procesne inovacije, administrativne inovacije, sistemske inovacije, konceptijske inovacije te radikalna promjena racionalnosti (Halvorsen *et al.*, *op. cit.* u bilj. 11, str. 5). Također, isti autori ističu kako je inovacije moguće, s obzirom na stupanj inovativnosti, označiti kao inkrementalne (postupno poboljšavanje usluge/proizvoda) ili radikalne, s obzirom na pokretače na inovacije odozgo od strane menadžmenta ili više organizacije u sustavu (*top-down*) i odozdo (*bottom-up*), pokrenute od strane službenika te inovacije vođene potrebama (*needs-led*) rješavanja nekog problema i inovacije vođene povećanjem učinkovitosti (*efficiency-led*) već postojeće usluge ili proizvoda (str. 5, 6). Queyroi i suradnici (Queyroi *et al.*, *op. cit.* u bilj. 6) razlikuju pet tipova javnih inovacija: (a) inovacije usluga, (b) organizacijsko-strukturne, (c) organizacijsko-praktične, (d) tehnološke te (e) strateške inovacije i inovacije upravljanja.

¹⁵ Koncept pametnog grada (*smart city*) dio je širega koncepta pametnih zajednica (*smart communities*) koje su nastale na nastojanju da se sredstva informacijsko-komunikacijske tehnologije i analiza mnogobrojnih dostupnih podataka povežu s upravljanjem svim ključnim aspektima lokalnih zajednica, prije svega imajući na umu upravljanje velikim urbanim centrima. U tom je smislu riječ o jednom od bitnih aspekata digitalnog upravljanja (*digital governance*) koje se oslanja upravo na intenzivno korištenje IKT-a u javnom upravljanju. Pametni gradovi obuhvaćaju nekoliko ključnih područja kao što su upravljanje prometom i infrastrukturom, zgradama i stanovanjem, otpadom, opskrbom energijom, opskrbom vodom i zbrinjavanjem otpadnih voda i drugim segmentima upravljanja gradovima (v. Milanović Glavan, L.J.; Filić, N., *Razvoj pametnih gradova u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, god. 15., br. 3-4, 2021., str. 101 – 108). Podloga razvoju pametnih

koja se pruža cjelokupnoj lokalnoj zajednici, dok je uvođenje sustava e-gradani primjer inovacije koja se pruža individualnim korisnicima.

Pod *organizacijskim inovacijama* podrazumijevaju se novi i organizacijski oblici koji podrazumijevaju fleksibilnu organizacijsku strukturu te različite strukturne modele povezivanja s drugim organizacijama javnog ili privatnog sektora koji zbog toga istodobno zahtijevaju i nove alate i metode javnog upravljanja. Među tipičnim primjerima ovih inovacija može se spomenuti različite oblike partnerstva između javnih i privatnih organizacija (javno-javno odnosno javno-privatno partnerstvo), vanjsko ugovaranje (*outsourcing*) pružanja usluga korisnicima te različite oblike koprodukcije putem koje se u oblikovanje i pružanje javnih usluga uključuju subjekti izvan javne uprave, čak i izvan javnog sektora (pojedinci, udruge, vjerske zajednice i sl.).

Personalne inovacije usmjerene su uvođenju novih odnosno poboljšavanju postojećih alata upravljanja ljudskim potencijalima u organizacijama javne uprave i javnog sektora. Riječ je o području u kojem su se razvile i implemtilirale mnogobrojne inovacije kojima je cilj unaprjeđenje upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Tu svakako valja istaknuti nastojanja prema povećanju menadžerske autonomije u donošenju odluka koju prati istodobno povećanje odgovornosti za rezultat. To se postiže postavljanjem ciljeva i rezultata koje pojedinac ili organizacija treba ispuniti, sklapanjem ugovora o izvršenju (*performance contracts*) s izvršnim organizacijama, ali i pojedinim zaposlenicima. Također, u ovu kategoriju ulaze i fleksibilni oblici rada koji svoje mjesto sve više nalaze i u javnim organizacijama, poput vremenske (npr. klizno radno vrijeme), prostorne (rad izvan ureda, od kuće i sl.) i funkcionalne fleksibilnosti (podrazumijeva kombiniranje više zadataka odnosno rad na više radnih mjesta). Tu su također nastojanja prema upravljanju radnim izvršenjem, najčešće uvođenjem mjerenja izvršenja i vezanjem rezultata mjerenja uz napredovanje, nagrađivanje i plaćanje službenika (plaćanje po učinku – *performance related pay* – pri kojem

gradova i zajednica je internet stvari (*Internet of things*), pojam kojim se označava povezivanje stvari korištenjem tehnoloških rješenja koja omogućavaju prikupljanje podataka, njihovu analizu i upravljanje stvarima. Da bi se moglo doći do pametnoga grada, potrebno ga je prethodno tehnološki uvezati (*wired city* – Baldersheim, H.; Kersting, N., *The wired city: a new face of power? A citizen perspective*, u: Mossberger, K.; Clarke, S. E.; John, P. (ur), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford et al., 2012., str. 590 – 606) kako bi se na taj način njime moglo pametno upravljati. Uvođenje pametnih gradova i zajednica je inicijativa koju podupire i Europska unija putem svoje politike pametnih gradova i zajednica (*smart cities and communities*), v. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/smart-cities-and-communities> (17. 5. 2024.), ali i neke globalne inicijative i organizacije, poput Svjetske udruge pametnih zajednica (*World Foundation for Smart Communities*).

je dio plaće ovisan o radnom učinku). U ovu kategoriju inovacija ulaze i alati poput upravljanja kompetencijama zaposlenih u javnim organizacijama i alati upravljanja raznolikošću i povećanjem inkluzivnosti u javnim organizacijama (*diversity management*).¹⁶

Procesne inovacije odnosno *inovacije menadžmenta* tiču se novih ili poboljšanih radnih operacija, metoda upravnog djelovanja i drugih alata koji olakšavaju upravljanje organizacijskom jedinicom, organizacijom ili upravnim resorom u cjelini. U ovoj kategoriji se svakako može razlikovati inoviranje formalno uređenih postupaka u javnoj upravi, poput inoviranja pravno uređenog upravnog postupka, od inovacija radnih operacija koje nisu formalno propisane, već predstavljaju dio svakodnevne upravne rutine ili uvođenja specifičnih alata i metoda rada namijenjenih poboljšanju učinkovitosti i djelotvornosti javnih organizacija. U ovu kategoriju upravnih inovacija ulaze razni alati za poboljšanje različitih aspekata kvalitete organizacije poput Zajedničkog okvira procjene (tzv. CAF)¹⁷ ili korištenja metode SERVQUAL za poboljšanje usluga i odnosa s korisnicima¹⁸, uvođenje javnih povelja (*Public Service Charters*)¹⁹, nagrada u javnom sektoru²⁰ kao alata kojim se uspostavljaju standardi pružanja usluga i druge slične inovacije.

¹⁶ O tim i sličnim inovacijama u pogledu upravljanja ljudskim potencijalom u javnoj upravi v. Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i Službeničko zakonodavstvo i službenički sustav*, u: Brčić, R. (ur.), *Osnove javnog menadžmenta*, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike, Varaždin, 2023., str. 247 – 258 i str. 273 – 280; Marčetić, G.; Ivanković, J., *Novi kompetencijski model kao poluga za unaprjeđenje javne uprave RH*, u: Barbić, J., *Modernizacija prava – knjiga 81.*, HAZU, Zagreb, 2024., (u pripremi); Marčetić, G.; Manojlović Toman, R., *Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi*, u: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T.; Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka?*, Institut za javnu upravu – Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb, 2019., str. 129 – 176.

¹⁷ Musa, A., *Common Assessment Framework (CAF) u lokalnoj samoupravi i javnoj upravi*, u: Koprić, I.; Džinić, J.; Manojlović, R. (ur.), *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2016., str. 185 – 220.

¹⁸ O primjeni metode SERVQUAL u lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj v. Dadasović, B., *Vrednovanje zadovoljstva korisnika usluga upravnih odjela za komunalne poslove u gradovima Sisačko-moslavačke županije*, Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration, vol. 23., br. 3., 2023., str. 433 – 450.

¹⁹ Đulabić, V., *Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56., br. 1., 2006., str. 7 – 48.; Clark, D., *Public Service Charter*, u: Côté, L.; Savard, J.-F. (ur.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, [online], 2012., dostupno na www.dictionnaire.enap.ca (17. 5. 2024.).

²⁰ Džinić, J., *Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 12., br. 4., 2012., str. 1003 – 1036.

Konačno, upravne inovacije mogu biti i *digitalne*, a o njima je riječ kad se sredstva informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) rabe na inovativne načine kako bi se poboljšao neki aspekt organizacije i poslovanja javnih organizacija. Već su otprije poznati pojmovi digitalnog upravljanja (*digital governance*), pod kojim se podrazumijeva upravo korištenje IKT-a u radu javne uprave, i digitalne transformacije (*digital transformation*) pod kojim se pak podrazumijeva ne samo uporaba sredstava IKT-a već i promjena upravne kulture koja u sebe integrira digitalne alate kao sastavni dio organizacije i rada uprave. Osim već dugo prisutnog problema digitalne podjele (*digital divide*), u novije je doba posebice važna uporaba umjetne inteligencije (*artificial intelligence*) u radu upravnih organizacija.²¹ To otvara mnogobrojna pitanja na koja još uvijek nema konačnih odgovora. U svakom je slučaju riječ o inovaciji koja ima naslućene potencijale za poboljšanje rada javnih organizacija, ali otvara i mnogobrojne rizike koje valja anticipirati i adekvatno adresirati.

Upravne inovacije u pravilu nije moguće svrstati samo u jednu od navedenih kategorija, već one nerijetko predstavljaju kombinaciju nekoliko kategorija. Primjerice, uvođenje jedinstvenog upravnog mjesta je kombinacija organizacijske i procesne inovacije, portal e-građani je kombinacija inovacije javnih usluga, procesne i tehnološke inovacije, uvođenje novog pravnog lijeka (npr. prigovora u upravnom postupku) je kombinacija inovacije javne usluge i procesne inovacije, uključivanje aktera civilnog društva u pružanje socijalnih usluga je kombinacija inovacije javnih usluga, organizacijske (koprodukcija) i procesne inovacije, uvođenje povelja građanina i drugih alata usmjerenih prema podizanju kvalitete je kombinacija inovacije usluge i inovacije menadžmenta, jednako kao i inovativni alati upravljanja osobljem, poput plaćanja po učinku, itd.

Kao posebna skupina inovacija u javnoj upravi ističu se tzv. demokratske inovacije (*democratic innovations*). Demokratske inovacije mogu se definirati kao “proces i institucije koje su nove za policy pitanje, policy ulogu ili razinu upravljanja i razvijene su da se iznova promisli i produbi uloga građanina u procesima upravljanja preko povećanih prilika za sudjelovanje, razmatranje i utjecaj”.²² Demokratske inovacije određuju se i kao “institucije koje su posebno dizajnirane za povećanje i produbljivanje sudjelovanja građana u procesu donošenja političkih odluka”.²³ Posebna karakteristika demokratskih inovacija

²¹ Mergel, I.; Dickinson, H.; Stenvall, J.; Gasco, M., *Implementing AI in the public sector*, Public Management Review (*preprint*), 2023., str. 1 – 14.

²² Elstub, S.; Escobar, O., (ur.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2019., str. 14.

²³ Smith, G., *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2009.

u odnosu na ostale inovacije je njihova usmjerenost na povećanje kanala i oblika participacije građana, prije svega u demokratskim procesima. Upravo je sudjelovanje odnosno participacija građana *differentia specifica* demokratskih inovacija koja dopušta da se ova skupina inovacija tretira kao donekle zasebna kategorija iako se neke od demokratskih inovacija mogu svrstati u pojedine prethodno elaborirane kategorije inovacija.

Mehanizmi putem kojih se očituje praksa demokratskih inovacija mnogobrojni su, ali se ipak mogu klasificirati u nekoliko različitih kategorija. Tako autori Elstub i Escobar u velikoj komparativnoj uredničkoj knjizi o demokratskim inovacijama razlikuju pet skupina (obitelji) instrumenata demokratskih inovacija. U prvu skupinu ulaze razni oblici *javnih foruma (mini-publics)*²⁴ koje karakterizira vrlo intenzivna savjetodavna rasprava manjih skupina građana, najčešće izabranih uzorkovanjem. Tipični su primjeri iz ove obitelji instrumenata skupštine građana, građanske porote, stanice planiranja, konsenzus-konferencije, građanski paneli odnosno vijeća i savjetodavne ankete. Sljedeću skupinu instrumenata čine instrumenti *participativnog planiranja proračuna* koje se iz brazilskog Porto Alegrea proširilo na druge kontinente i poprimilo različite varijacije. Zajedničko je obilježje svim varijacijama nastojanje da se građane uključi u proračunski proces kako bi se povećala njegova transparentnost i povjerenje građana u javnu vlast. Na trećem su mjestu instrumenti nastali oko *odlučivanja građana glasanjem*, a najpoznatije (tradicionalne) metode su referendum i građanska inicijativa, kao i razni noviji oblici izravne demokracije i građanske zakonodavne inicijative, alati konzultiranja građana u procesu donošenja propisa i sl. Četvrta obitelj nosi naziv *kolaborativno upravljanje (collaborative governance)* i obuhvaća vrlo raznoliko mnoštvo instrumenata u kojima do izražaja dolazi suradnja javnog, privatnog i civilnog sektora. U nju ulaze razni oblici koprodukcije (*co-production*), partnerstva između različitih aktera i sl. Posljednja skupina instrumenata demokratskih inovacija odnosi se na upravljanje u digitalnom okruženju pod krovim nazivom *digitalna participacija (digital participation)*.²⁵

²⁴ Za mini forume ponekad se u hrvatskoj literaturi koristi i pojam “javnosti u malom”, v. Cerovac, I., *Osnaživanje demokracije: utjecaj javnosti u malom na moralne i epistemčke kvalitete demokratskih procesa*, Gong, Zagreb, 2023.

²⁵ Elstub i Escobar, *Handbook ...*, op. cit. u bilj. 22; Elstub, S.; Escobar, O., *A Typology of democratic innovations*, rad predstavljen na *Political Studies Association's Annual Conference*, Glasgow, UK, 10–12 April, 2017.

4. INOVACIJE KAO ODGOVOR NA OPAKE PROBLEME I KOMPLEKSNOST

Javna uprava bavi se rješavanjem odnosno posredovanjem u rješavanju mnogobrojnih javnih problema. Takvi se problemi često nazivaju opakim odnosno teškim problemima (*wicked problems*).²⁶ Ponekad su javni organi glavni akter oblikovanja rješenja za takve probleme, a ponekad su samo jedna od karika u lancu traženja rješenja i provedbe oblikovanih rješenja. Javljaju se kao koordinatori, tj. menadžeri mreže aktera koji sudjeluju u oblikovanju i provedbi rješenja za takve probleme koji su prepoznati kao javni problemi i koji zbog toga zahtijevaju javnu akciju.

Također, javni menadžment odvija se u kompleksnom institucionalnom i društvenom okruženju. Kompleksnost je jedno od temeljnih obilježja suvremenog društva i javne uprave tako da upravljanje u tom okruženju zahtijeva kapacitet za iznalaženje rješenja koja će odgovarati takvim složenim okolnostima.

Kompleksnost je koncept koji nalazi svoje mjesto u upravnoj znanosti i javnom menadžmentu. Teorija kompleksnosti u najvećoj mjeri je razvijena u prirodnim i tehničkim znanostima, ali je postupno pronašla put i u društvene znanosti. Korijeni te teorije mogu se pronaći i u prirodnim znanostima, posebice u fizici. Postupno, u procesu “promjene paradigme” (T. S. Kuhn)²⁷, kompleksnost je

²⁶ Nemali broj pitanja kojima se bavi javna uprava može se svrstati pod nazivnik teških, kompleksnih, odnosno opakih problema, tzv. *wicked problems*. Pojam opakih problema u literaturi su popularizirali autori Horst Rittel i Melvin Weber koji su u radu *Dileme u općoj teoriji planiranja* objavljenom 1973. naveli deset obilježja takvih problema. To su: (1) Ne postoji konačna formulacija opakog problema; (2) Opaki problemi nemaju pravilo zaustavljanja; (3) Rješenja opakih problema nisu istinita ili lažna, već dobra ili loša; (4) Ne postoji neposredna ni konačna provjera rješenja opakog problema; (5) Svako rješenje opakog problema je “operacija u jednom trenutku” i budući da ne postoji mogućnost učenja metodom pokušaja i pogreške, svaki pokušaj se značajno računa; (6) Opaki problemi nemaju nabrojen (ili iscrpno opisiv) skup potencijalnih rješenja, niti postoji dobro opisan skup dopuštenih operacija koje se mogu uključiti u plan; (7) Svaki je opaki problem u biti jedinstven; (8) Svaki opaki problem može se smatrati simptomom drugog problema; (9) Postojanje diskrepancije koja predstavlja opak problem može se objasniti na mnogobrojne načine, a izbor objašnjenja određuje prirodu rješenja problema; i (10) Planer nema pravo pogriješiti. (Rittel, H. W. J.; Webber, M. M., *Dilemmas in a General Theory of Planning*, Policy Sciences, vol. 4, br. 2., 1973., str. 161 – 167.; Head, B. W., *Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, 2022.).

²⁷ Kuhn, T. S., *Struktura znanstvenih revolucija*, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 2013. [izvornik 1962.].

zauzela poziciju nove paradigme koja je bila drukčija od dotadašnjeg shvaćanja fizičkog svijeta i zakona koji njima upravljaju. To prijašnje shvaćanje događaja bilo je uglavnom linearno, s popratnim redukcionističkim metodama koje su služile kao alati za objašnjenje stvarnosti koja se percipirala kao uređena, strukturirana, predvidljiva i vođena čvrstim i jasnim zakonima (logikom uzroka i posljedice). Kasnije shvaćanje događaja na scenu dovodi nelinearnost i pojmove kao što su dinamičnost, kompleksnost i slično, što je među ostalim zahtijevalo prilagodljivost, nepredvidljivost i ustrajnost.²⁸ Od prirodnih znanosti kompleksnost je pronašla svoj put i primila se u društvenim znanostima, a promjena načina razmišljanja s linearnog na nelinearno shvaćanje stvarnosti našla je svoje mjesto u raznim disciplinama društvenih znanosti, uključujući sociologiju, ekonomiju, politiku, međunarodne odnose, upravnu znanost i dr.

Teorija kompleksnosti nije jedinstvena teorija, nego je skup različitih teorijskih pristupa s donekle zajedničkim nazivnikom. Taj zajednički nazivnik je naglasak na različitim aspektima složenosti. Literatura koja se bavi kompleksnošću bogata je i raznolika, obuhvaća mnoga područja i discipline. Također, nadovezuje se na teorije i koncepte prethodno poznate i primijenjene u prirodnim i društvenim znanostima kao što su opća teorija sustava, kibernetika i autopoieza, teorija kaosa, suradnja, složeni adaptivni sustavi, disipativne strukture, rastući prinosi, ovisnost o putanji i drugi.²⁹

Suvremena teorija kompleksnosti opisuje se kao “treći val teorije društvenih sustava”³⁰. Taj se treći val temelji na ranijim radovima mnogih istraživača iz različitih disciplina. Navodi se da je prvi val “teorije društvenih sustava Parsonsov strukturalni funkcionalizam, drugi val je izveden iz opće teorije sustava od 1960-ih do 1980-ih, a treći val se temelji na ‘teoriji složenih dinamičkih sustava’ koja je razvijena 1990-ih”.³¹ Sva su tri vala znanstveno bogata i prilično raznolika. Sawyer daje jasan pregled razvoja svakog vala.³² Prvi val bio je opsežno razvijen radom T. Parsonsa, a također pod velikim utjecajem rastuće

²⁸ Geyer, R. R., *Globalization, Europeanization, complexity, and the future of Scandinavian exceptionalism*, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16., br. 4., 2003., str. 565 – 567.

²⁹ Mitleton-Kelly, E., *Ten principles of complexity & enabling infrastructures*, u: Mitleton-Kelly, E. (ur.), *Complex systems and evolutionary perspectives on organisations: The application of complexity theory to organisations*, Elsevier, Amsterdam, Netherlands, 2003., str. 23 – 50.

³⁰ Sawyer, R. K., *Social emergence: Societies as complex systems*, University Press, Cambridge, United Kingdom, 2005.

³¹ Sawyer, *op. cit.* u bilj. 30, str. 10.

³² Sawyer, *op. cit.* u bilj. 30, str. 2.

popularnosti kibernetike (N. Wiener – kibernetika; Ashby R. W. – zakon nužne raznolikosti).³³ Ta je početna faza bila usredotočena na stabilnost i promjene u složenim sustavima. Drugi val temelji se na nekoliko teorijskih koncepata koji obuhvaćaju različite discipline. Utjecajni autori u toj fazi su uglavnom prirodoslovci iz Instituta Santa Fe u Californiji (Kauffman, Gell-Mann i drugi), ali i drugi autori i istraživači poput L. von Bertalanffyja i njegove knjige *General Systems Theory* iz 1968., Millerove knjige *Living systems* iz 1978., kao i koncepata *autopoieze* (koji su u biologiji razvili H. Maturana i F. Varela) i utjecajnih radova Niklasa Luhmanna koji je “razvio jednu od najpoznatijih teorija društvenog sustava drugog vala”.³⁴ Toj fazi razvoja teorije složenosti pripada i teorija kaosa. Ta je faza naglašavala dinamiku i promjenu te dodala nekoliko koncepata teoriji složenosti, kao što su samoorganizacija i samoodržanje sustava, nelinearnost, koncepti disipativne strukture (Ilya Prigogine) te koncept otvorenog sustava, koji su naglašavali interakciju sustava sa svojim okruženjem.³⁵

Kao odgovor na kompleksnost potrebno je razviti kapacitet za adaptaciju, odnosno prilagodljivost organizacije složenim okolnostima. Ovisno o tome o kakvoj je vrsti kompleksnosti riječ, organizacija mora pronaći optimalne načine vlastite prilagodbe. U tom smislu različite vrste upravnih inovacija postaju sredstvo odgovora na različite dimenzije složenosti.

Također, potreba za inovacijama u javnoj upravi i cjelokupnom javnom sektoru sve se više javlja i kao odgovor na opake javne probleme koji se moraju rješavati novim metodama, jer dosadašnje metode ne daju zadovoljavajuće rezultate.

Poticaji uvođenju inovacija u javnu upravu mogu se u najgrubljim crtama svesti na dvije temeljne skupine, a to su vanjski i unutarnji poticaji. Među vanjskim poticajima svakako treba istaknuti društvene i ekonomske okolnosti koje generiraju složene probleme koji nerijetko traže adekvatne javne odgovore. Problemi globalne prirode kao što su klimatske promjene, prirodne nepogode i zdravstvene pandemije (poput potresa, pandemije COVID-19 i sl.), sigurnosne prijetnje i

³³ Wiener, N., *The human use of human beings: Cybernetics and society*, 2nd ed. reprint 1989., Free Association Books, London, United Kingdom, 1954.; Wiener, N., *Cybernetics or control and communication in the animal and the machine*, 2nd ed., M. I. T. Press, Cambridge, MA (USA), 1948.; Ashby, R. W., *An introduction to cybernetics*, 2nd impression, Chapman & Hall, London, United Kingdom, 1957.

³⁴ Sawyer, *op. cit.* u bilj. 30, str. 14.

³⁵ Detaljnije o teoriji kompleksnosti i njezinu utjecaju na suvremenu upravnu znanost vidjeti Đulabić, V., *Public Administration Complexity and its Implications on Theory, Research and Practice*, rad predstavljen na konferenciji *Researching, Theorizing, and Teaching Administrative Science and Public Administration: Croatia, South East Europe, and Beyond*, Dubrovnik, 10. – 15. 7. 2017., str. 2, 3.

krize poput migracija i integracije migranata te drugih problema predstavljaju konstantni izvor potrebe za inovacijama u javnom sektoru koje će ponuditi održive odgovore na navedene probleme. Tomu treba pridodati i lokalnu refleksiju navedenih problema te druge specifične probleme koji karakteriziraju određenu zajednicu. Među vanjske poticaje inovacijama spada i uloga donatora/financijera koji potiču i olakšavaju uvođenje inovacija. Isti je slučaj i s političkim zahtjevima prema uvođenju inovacija kao izraza svojevrsnog vanjskog poticaja uvođenju inovacija. Navedeni poticaji stvaraju inovacije koje su primarno potaknute ponudom (*supply driven*), a ne potražnjom (*demand driven*), što može biti presudan čimbenik za dugoročnu održivost i institucionalizaciju upravnih inovacija.

Među unutarnjim poticajima ističu se organizacijski i institucionalni čimbenici poput prevladavajuće organizacijske i upravne kulture koja može biti u različitoj mjeri otvorena za uvođenje inovacija. Tu je također i ljudski potencijal u javnim organizacijama o čijem znanju, vještinama i motivaciji također ovisi uspjeh upravnih inovacija. Konačno, kao unutarnji poticaji upravnim inovacijama ističu se potrebni resursi, ponajprije financijski i vremenski, koji mogu biti poticaj ili prepreka uvođenju inovacija.

Opsežna istraživanja³⁶ uvođenja inovacija u javni sektor pokazuju kako su, u najvećem broju slučajeva, inovacije u javnom sektoru rezultat vanjskih poticaja, odnosno ističe se da okruženja “koja karakterizira visoka razina složenosti stvaraju potražnju za inovacijama ... Isto je primijećeno u kriznim kontekstima, poput onoga koji je stvorio COVID-19”³⁷. Pandemija COVID-19 zasigurno je predstavljala jedan od najvećih, ako ne i najveći, poticaj upravnim inovacijama u proteklih nekoliko godina, i to na globalnoj razini.³⁸ COVID-19 kriza bila je poticaj uvođenju inovacija u različitim resorima i u različitom intenzitetu. Neki su resori pod pritiskom pandemije bili prisiljeni intenzivnije inovirati (npr. zdravstvo, odgoj i obrazovanje), dok su inovacije u drugim resorima ipak bile nešto manjeg intenziteta. Pandemija je, međutim, pokazala koliko je javni sektor u mogućnosti vrlo brzo odgovoriti na krizne okolnosti i prilagoditi svoje djelovanje i pružanje javnih usluga u turbulentnim okolnostima.³⁹

³⁶ Criado, Alcaide-Muñoz i Liarte proveli su analizu 101 studije koje su bile posvećene istraživanju poticaja uvođenju inovacija u javni sektor u razdoblju od 2001. do 2021. (Criado *et al.*, *op. cit.* u bilj. 11).

³⁷ Criado *et al.*, *op. cit.* u bilj. 11, str. 15.

³⁸ WPSR, *World Public Sector Report 2023. Transforming institutions to achieve the Sustainable Development Goals after the pandemic*. United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2023.

³⁹ “Pandemija je donijela nagle poremećaje u načinu rada javnih institucija. Hitnost da se odgovori u stvarnom vremenu olabavila je institucionalna ograničenja

S druge strane, prepreke upravnim inovacijama mnogobrojne su, ali se mogu grupirati u nekoliko temeljnih kategorija. U pregledu literature koja je obuhvatila 63 znanstvena članka o inovacijama u razdoblju od 1996. do 2016., Cinar, Trott i Simms razlikuju organizacijske prepreke, interakcijske prepreke, prepreke koje se odnose na obilježja samih inovacija te kontekstualne prepreke inovacijama.⁴⁰ Tri razine prepreka uvođenju inovacija razlikuju Strand i suradnici.⁴¹ Oni prave razliku između *macro*, *meso* i *micro* razine prepreka inovacijama. Najviša (*macro*) razina temelji se na tzv. PESTLE faktorima.⁴² Na srednjoj (*meso*) razini u prvi plan dolaze organizacijske i institucionalne prepreke inovacijama, dok je najniža (*micro*) razina usmjerena na individualne zaposlenike i njihov kapacitet za inovacije. Zaključuju kako “se glavni pokretači inovacija u javnom sektoru nalaze na makro i mikro razinama, dok se glavne prepreke nalaze na *meso* ili organizacijskoj razini”.⁴³ Među konkretnim se pak preprekama inovacijama navode nedostatak prvaka ili potpore vodstva, neadekvatni sustavi nagrađivanja i poticaja, nepostojanje ciljeva i upravljanja učinkom, proračun i timski resursi, slabo poznavanje i primjena procesa i metoda inovacija, loša raspodjela novca, ukupna averzija prema riziku te mnogobrojne prepreke učenju, poput političkih procesa koji se koriste neuspjehom za postizanje bodova, nedostatka evaluacija učinka i lekcija koje nisu integrirane u nove cikluse politika i nacрте, pritiska javnosti za trenutačnim odgovorima na krize, tradicije tajnovitosti koja ograničava povratnu informaciju i učenje, dominacije okomitih silosa i drugih sličnih prepreka.⁴⁴

Uvođenje inovacija u javnu upravu ne prolazi bez neželjenih posljedica do kojih može doći zbog različitih razloga. Neželjeni učinci, odnosno “tamna strana inovacija” (*dark side of innovations*)⁴⁵, predstavljaju neočekivane i nepoželjne ishode do kojih može doći zbog uvođenja inovacija. Ponekad se inovacije mogu uvesti bez dovoljno pripreme odnosno kao izraz svojevrsne upravne mode, bez stvaranja

i natjerala javne agencije da brzo eksperimentiraju s alternativnim načinima rada, što je ubrzalo inovacije. Osim provedbe zaštitnih mjera za održavanje osnovnih javnih usluga, kriza je pružila prilike za transformacije u javnoj upravi koje bi bilo teško provesti u ‘normalnim’ vremenima.” (WPSR, *op. cit.* u bilj. 38, str. 126).

⁴⁰ Cinar *et al.*, *op. cit.* u bilj. 11.

⁴¹ Strand i suradnici, 2014., cit. prema Kaur *et al.*, *op. cit.* u bilj. 11, str. 16.

⁴² PESTLE je engleski akronim koji označava glavne dimenzije okoline, a to su politička (P), ekonomska (E), socijalna (S), tehnološka (T), pravna (*L – legal*) i okolišna (*E – environmental*).

⁴³ Cit. prema Kaur *et al.*, *op. cit.* u bilj. 11, str. 16.

⁴⁴ Kaur *et al.*, *op. cit.* u bilj. 11, str. 16, 17.

⁴⁵ Meijer i Thaens, *op. cit.* u bilj. 11.

adekvatnih organizacijskih, personalnih ili financijskih pretpostavki ili bez dovoljne evaluacije provedenih inovativnih rješenja. Tako se u literaturi evidentiraju i mnogobrojni neželjeni učinci inovacija poput nedostatka stabilnosti koja proizlazi iz naglaska na stalnim inovacijama, razvijanjem (polu)legalnih praksi do kojih dolazi ako nema adekvatnih mehanizama kontrole nad inovacijama, korupcije pri uvođenju i provođenju inovacija, rasipanja javnog novca do kojeg može doći ako određena inovacija ne uspije, odsutnosti demokratske kontrole, nanošenja štete lokalnim inicijativama do koje dolazi ako je prevelika usredotočenost na uvođenje novih generičkih rješenja, poremećaja ravnoteže moći koji može dovesti do dodatne koncentracije moći u rukama moćnih, nepoželjnosti do kojih dolazi kad se razviju prakse ili procesi koji proizvode negativne ishode, tehnokratske dominacije u javnim procesima koja predstavlja negiranje politike i političkih odluka, te nepredviđenih sigurnosnih rizika koji mogu nadmašiti prednosti inovacija, što se najčešće događa kod nekih tehnoloških inovacija.⁴⁶

Zbog prevladavanja neželjenih učinaka upravnih inovacija potrebno je razviti adekvatne procese upravljanja inovacija odnosno menadžmenta inovacijama. U tu je svrhu u pojedinoj upravnoj organizaciji, ali i na razini cijele javne uprave, potrebno izgraditi i održavati kapacitet za upravljanje inovacijama (*Innovation Capacity Framework*)⁴⁷. Ističe se kako je ključno “uključiti dobre pristupe upravljanju inovacijama koji spajaju inovacijske procese sa širim promjenama i poslovnim zaokretima potrebnim za njihovo održavanje”.⁴⁸ Prepreke uvođenju i održavanju inovacija potrebno je sustavno rješavati ako se želi da inovacije postanu uobičajeno djelovanje u javnoj upravi. Osim znanstveno-teorijskog pristupa upravnim inovacijama potreban je i praktični.

5. PRAKTIČNI PRISTUP INOVACIJAMA U JAVNOJ UPRAVI

Da razmišljanje o inovacijama u javnoj upravi nije samo plod akademskog promišljanja, pokazuju i praktične inicijative koje se poduzimaju u javnim upravama mnogobrojnih država, a koje se prikupljaju, analiziraju, koordiniraju i diseminiraju na globalnoj razini.

Najsustavniji i najozbiljniji suvremeni pristup inovacijama u javnoj upravi događa se u okviru OECD-a⁴⁹, koji je osnovao i posebnu organizacijsku jedinicu

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Kaur *et al.*, *op. cit.* u bilj. 11.

⁴⁸ Kaur *et al.*, *op. cit.* u bilj. 11, str. 18.

⁴⁹ OECD – Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development) je međunarodna organizacija usmjerena promociji

posvećenu praćenju, analizi i diseminaciji spoznaja i praktičnih iskustava vezanih uz inovacije u javnom sektoru.

OECD je 2013. ustrojio posebnu organizacijsku jedinicu *Opservatorij za inovacije u javnom sektoru* (*The Observatory of Public Sector Innovation – OPSI*)⁵⁰ kojega je glavni zadatak pratiti i analizirati inovativna rješenja u javnom sektoru u zemljama članicama OECD-a. OPSI inicijativa danas je dominantan akter u promicanju koncepta inovacija u javnoj upravi, producira mnoštvo studija, praktičnih materijala i studija slučaja vezanih uz uvođenje i održavanje inovacija u javnom sektoru.

Alati koji su razvijeni u okviru OPSI inicijative i koji javnim organizacijama stoje na raspolaganju za poticanje inovacija su: *Alatni navigator*⁵¹ i *Knjiga o inovacijama*⁵². Također, postoji i prilično opsežna, javno dostupna OPSI baza studija slučajeva inovacija u javnom sektoru.⁵³

Znatan je poticaj razvoju inovacija u javnom sektoru i *Deklaracija OECD-a o inovacijama u javnom sektoru* donesena 22. svibnja 2019. Deklaracija se temelji na pet načela kojima je cilj legitimirati inovacije kao temeljnu i stratešku funkciju organizacija javnog sektora. Prvo se načelo odnosi na prihvaćanje i unaprjeđenje inovacije unutar javnog sektora. Drugo je načelo poticanje i opremanje svih javnih službenika za inovacije. Njegovanje novih partnerstava i uključivanje različitih glasova treće je načelo Deklaracije. Četvrto se načelo odnosi na podupiranje istraživanja, ponavljanja i testiranja inovacija. Zadnje načelo zagovara širenje lekcija i dijeljenje prakse inovacija. Deklaracija je namijenjena svim zaposlenicima javnih organizacija, od političke razine koja treba prihvatiti strateško opredjeljenje o uvođenju inovacija u javni sektor, preko razine viših i rukovodećih državnih i javnih službenika koji trebaju pronalaziti načine kako

ekonomskog razvoja i međunarodne trgovine. U svom članstvu trenutačno ima 38 država članica sa svih kontinenata. Njezina je preteča Organizacija za europsku ekonomsku suradnju (Organisation for European Economic Co-operation – OEEC) koja je osnovana 1948. kao mehanizam administriranja Maršalovog plana. OEEC 1961. godine mijenja naziv u OECD i svoje članstvo širi i na neeuropske zemlje, v. www.oecd.org (17. 5. 2024.).

⁵⁰ Detalji dostupni na poveznici: <https://oecd-opsi.org/> (17. 5. 2024.).

⁵¹ *Toolkit Navigator: putting innovation theory into practice*, dostupno na: <https://oecd-opsi.org/toolkitnavigator> (17.5. 2024.).

⁵² *Innovation Playbook: Your 3-Step Journey to Put the Declaration on Public Sector Innovation into Practice*, dostupno na: <https://oecd-opsi.org/publications/innovation-playbook> (17. 5. 2024.).

⁵³ Baza je dostupna na sljedećoj poveznici: https://oecd-opsi.org/case_type/opsi/ (17. 5. 2024.).

da inovacije najbolje pridonesu ostvarenju organizacijskih ciljeva pa sve pojedinačnih državnih i javnih službenika koji trebaju razmišljati o konkretnim inovacijskim aktivnostima koje mogu primijeniti u svakodnevnom radu.⁵⁴

Kategorijalni i analitički aparat razvijen u okviru OPSI inicijative OECD-a obuhvaća definicije temeljnih pojmova, te analizu olakotnih i otegotnih okolnosti za primjenu inovacija u javnom sektoru.

Među temeljnim se pojmovima posebice ističu⁵⁵:

- *Inovacija u javnom sektoru*: novi ili znatno izmijenjen proces ili pristup implementiran u nekom obliku i namijenjen za postizanje boljih javnih ishoda povećanjem učinkovitosti, djelotvornosti i zadovoljstva građana, korisnika ili zaposlenika.
- *Inovacijski fond*: svako financiranje usmjereno na pokretanje, provođenje ili povećanje inovacijskih projekata/programa u javnom sektoru (uključujući, ali ne ograničavajući se na potpore za inovacije, obveznice za društvene inovacije, dividende za učinkovitost koje su korištene za inovacije).
- *Inovacijski laboratoriji*: organizacije (npr. institucija, agencija, jedinica, laboratorij, središte) posvećene inovacijama u javnom sektoru i potpori vladi u pronalaženju i provedbi novih načina rada koji poboljšavaju učinak javnog sektora (npr. stvaranje boljih javnih usluga, bolji rezultati, veća učinkovitost ili učinkovitije javne politike, itd.).
- *Izrada prototipa / pilotiranje*: način testiranja ideja u ranoj fazi s korisnicima usluga kako bi se pomoglo u odabiru između alternativa. Može se rabiti i za identificiranje ključnih aspekata kako bi usluga funkcionirala i za testiranje korisnika.
- *Dizajnersko razmišljanje*: metoda kojom se dizajneri koriste za rješavanje složenih problema i pronalaženje poželjnih rješenja za krajnje korisnike. Dizajnersko razmišljanje naglašava razumijevanje problema na različite načine, čineći pretpostavke vidljivima i/ili opipljivima, izazivajući povratne informacije od onih koji su uključeni u problem, te ponavljano testiranje i ponavljanje.
- *Sistemska razmišljanje*: metoda za analizu međuovisnosti povezanih sa složenim problemima i strukturama koje ih okružuju. Sistemska razmišljanje rabi se za razumijevanje svrhe sustava, vizualiziranje funkcioniranja sustava i redizajn sustava za novu svrhu.

⁵⁴ Deklaracija je dostupna na sljedećoj poveznici: <https://oecd-opsi.org/work-areas/declaration/> (17. 5. 2024.).

⁵⁵ Preuzeto, prevedeno i prilagođeno s <https://oecd-opsi.org/> (17. 5. 2024.).

Život inovacija u javnom sektoru ima nekoliko faza koje se u velikoj mjeri preklapaju s uobičajenim fazama ciklusa javne politike (*policy life cycle*). Naravno, na prvom je mjestu spremnost na inoviranje, prepoznavanje problema koji se inovacijom želi riješiti odnosno usluge koja se želi unaprijediti, slijedi izgradnja kapaciteta za generiranje inovativnih rješenja da bi se prešlo na oblikovanje konkretnih prijedloga, njihovu provedbu (implementaciju), a zatim pristupilo širenju (difuziji) inovativnih rješenja u druge organizacije i cijeli javni sektor, te naposljetku vrednovanje (evaluacija) provedenih inovativnih rješenja.

Dakle, za život inovacija u javnoj upravi potrebno je razviti i održavati organizacijsku kulturu koja je spremna na promjene, traženje, oblikovanje ili uvođenje novih rješenja, čak i na svojevrsno eksperimentiranje s različitim, često novim metodama i tehnikama rada, a sve radi poboljšanja važnih aspekata pojedine organizacije ili javne uprave u cjelini. Upravne inovacije usmjerene su poboljšanju ključnih aspekata organizacije, njezine strukture, metoda i tehnika rada, pružanja usluga korisnicima, upravljanja ljudskim potencijalom i drugih važnih organizacijskih sastavnica.

Za praktične potrebe primjene inovacija razvijen je *OPSI model inovacijskih aspekata (OPSI Innovation Facets Model)* koji obuhvaća četiri različita aspekta upravnih inovacija. Ta su četiri aspekta rezultat promišljanja o dvije osi po kojima se upravne inovacije događaju. Prva je os usmjerenost inovacija i polazi od toga koliko su inovacije usmjerene na ostvarivanje strateških ciljeva organizacije. Na temelju toga razlikuju se inovacije usmjerene na misiju (*mission-oriented innovations*) i prilagodljive inovacije (*adaptive innovations*). Inovacije usmjerene na misiju uvode se sa svrhom ostvarivanja temeljnih ciljeva organizacije, pa se za njih ističe da su uvedene odozgo (*top-down*) i da oblikuju djelovanje organizacije. Prilagodljive inovacije, pak, predstavljaju svojevrsni odgovor na svakodnevne (operativne) okolnosti s kojima se organizacija susreće. Zato se za njih ističe da se uvode odozdo (*bottom-up*), da su rezultat testiranja i isprobavanja te odgovora okolnosti s kojima se organizacija susreće. Druga je os izvjesnost procesa i polazi od toga koliko su inovacije (ne)izvjesne u pogledu uvođenja i učinaka koje postižu. S tog se aspekta razlikuju inovacije usmjerene na poboljšanje (*enhancement-oriented innovations*) koje predstavljaju nadogradnju postojeće prakse ili organizacijske strukture, podizanje učinkovitosti te postizanje boljih rezultata. Uvode se postupno (inkrementalno) kako bi poboljšale postojeće stanje. Na drugom su kraju te osi anticipativne inovacije (*anticipatory innovation*). One se bave novim problemima, istraživanjem rješenja za njih i oblikovanjem budućih prioriteta djelovanja. Zato one predstavljaju ponekad i radikalni prekid s postojećom praksom te istraživanje i uvođenje novih modela i obrazaca djelovanja.⁵⁶

⁵⁶ Detaljnije o OPSI modelu <https://oecd-opsi.org/facets-workshop/>.

Za realizaciju koncepta inovacija potrebna je kreativnost upravnih službenika za osmišljavanje i uvođenje novih alata i metoda rada kako bi se iznašla i primijenila rješenja za unaprjeđenje te otvorenost upravnog vodstva za primjenu tih novih rješenja, jednako kao i potporu i preuzimanje odgovornosti za (ne) uspjeh. Javne se organizacije radi toga “moraju ... razviti u inovativne, tehnološki potkovanе subjekte koji imaju sposobnost uključivanja i sukreiranja s nedržavnim akterima”.⁵⁷ Ukratko, potrebno je razvijati inovativnu upravnu kulturu koja će predstavljati okvir za znatniju primjenu koncepta inovacija u javnoj upravi.

Tablica 1. Sposobnost i motivacija za inovaciju u upravnim organizacijama

	Sposobnost za inovaciju	Motivacija za inovaciju
REGULACIJA	<ul style="list-style-type: none"> – Blokiraju li pravila, procesi i procedure inovacije? – Ometaju li hijerarhija i birokratske konvencije inovacije? 	<ul style="list-style-type: none"> – Hoće li promjena prihvaćenih praksi biti korisna?
FINANCIRANJE	<ul style="list-style-type: none"> – Sredstva za pilotiranje i povećanje – Fleksibilnost premještanja resursa 	<ul style="list-style-type: none"> – Što se događa s dividendama od inovacija? – Je li inovacija prioritet u raspodjeli proračuna?
LJUDSKI POTENCIJAL	<ul style="list-style-type: none"> – Diskrecija – Autonomija – Vještine – Usavršavanje stručnosti i kompetencija – Potpora vodstva 	<ul style="list-style-type: none"> – Postoji li sustav nagrađivanja? – Jesu li inovacijski napori sustavno priznati? – Je li inovacija uključena kao kriterij za napredovanje?
INOVATIVNA ORGANIZACIJA	<ul style="list-style-type: none"> – Prostor za eksperimentiranje – Sredstva za ulaganja – Razvijanje vještina za inovacije – Potpora za uporabu novih tehnika i metodologije 	<ul style="list-style-type: none"> – Je li inovacija prepoznat prioritet? – Postoji li prostor za dijeljenje i priznavanje uspjeha?
RIZIK	<ul style="list-style-type: none"> – Poznavanje procesa za upravljanje rizikom i neizvjesnošću – Dostupnost potrebnih resursa (vještine i financije) za realizaciju inovacije 	<ul style="list-style-type: none"> – Kako se vrednuje inovacija, npr. postoji li priznat mandat za inovacije?

Izvor: prilagodba autora prema OECD-u, *op. cit.* u bilj. 6.

Upravne inovacije su donekle rizičan pothvat, prije svega zbog toga što im uspjeh nije zajamčen i što traže znatne resurse za provedbu. Pod resursima se ne misli nužno samo na one financijske već i na potrebnu radnu energiju, motivaciju

⁵⁷ WPSR, *op. cit.* u bilj. 34, str. 134.

i znanja službenika, prevladavanje otpora i teškoća u vezi s uvođenjem inovacija, prevladavanje skepticizma i rješavanje tekućih problema do kojih može doći pri uvođenju inovacija i drugih sličnih problema. Uspjeh upravnih inovacija u velikoj mjeri ovisi i o prevladavajućoj organizacijskoj kulturi pojedine upravne organizacije, ali i javne uprave u cjelini.

Problem s inovacijama u javnom sektoru je u tome što one nerijetko počivaju na vrijednostima koje su znatno drukčije od vrijednosti na kojima su utemeljene upravne i općenito javne organizacije. Inovacija podrazumijeva izlazak iz postojećeg okvira, rizik, izvjesnu dozu eksperimentiranja te neizvjesnost i neuspjeh koji je sastavni dio svakog inovativnog pothvata, posebice kad je riječ o inovacijama u privatnom sektoru. S druge strane, javna se uprava temelji na predvidljivosti djelovanja i stabilnosti, održavanju postojećeg stanja (*status quo*) i striktnom poštovanju načela zakonitosti djelovanja, prema kojem za svaku akciju javne uprave treba imati utemeljenje u pravnim propisima, što je posebice slučaj s upravnim sustavima utemeljenima na načelu pravne države (*Rechtstaat*) i vladavine prava (*rule of law*). Kako pomiriti navedene suprotnosti? Što ako zbog neopreznih inovacija u javnom sektoru nastane šteta?

6. UMJESTO ZAKLJUČKA: PROSTOR ZA INOVACIJE U HRVATSKOM JAVNOM SEKTORU

Koncept inovacija nov je za hrvatski javni sektor i riječ je o temi koja još uvijek nije našla svoj prostor unutar politike razvoja javne uprave. Iako rijetka istraživanja primjene inovacija u hrvatskom javnom sektoru postoje, ograničena su na teritorijalnu samoupravu i povezana su odgovorima na financijsku krizu, ograničene javne financije i upravljanje projektima EU-a na lokalnoj i regionalnoj razini.⁵⁸

Inovacije su u Hrvatskoj uglavnom vezane uz privatni sektor, dok se vrlo malo, gotovo uopće ne govori o inovacijama u javnom sektoru, što je razlika u odnosu na usporedive zemlje usmjerene konstantnim naporima u smjeru reforme i poboljšanja javne uprave.⁵⁹ Strategija poticanja inovacija za razdoblje

⁵⁸ Đokić, I.; Rašić, I.; Slijepčević, S., *Innovation in the public services at the local and regional level*. EIZ Working Papers EIZ-WP-2101, Ekonomski institut, Zagreb, Hrvatska, 2021.

⁵⁹ Tako je primjerice Sektor za inovacije u Ministarstvu gospodarstva usmjeren isključivo na poticanje istraživanja, razvoja i inovacija u gospodarstvu. V. <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-internacionalizaciju-6087/inovacije/6970> (17. 5. 2024.).

2014. – 2020.⁶⁰ isto je tako usmjerena na poticanje inovacija s naglaskom na gospodarstvo. Također, u novousvojenim propisima koji uređuju status državnih službenika te plaće u državnoj službi i javnim službama⁶¹ nagrađivanje inovacija u javnim organizacijama ne nalazi adekvatno mjesto kao jedna od temeljnih zadaća u upravi. U tim je propisima uređeno nagrađivanje službenika i pritom se u obzir uzimaju isključivo radni rezultati i uspješnost u radu. Nadalje, u postupku vrednovanja radnih mjesta primjenom standardnih mjerila za njihovo vrednovanje i klasifikaciju (čl. 9. ZPDSJS-a) nigdje se među navedenim standardnim mjerilima ne navodi inovativnost, unaprjeđenje poslovanja ili neka slična formulacija koja bi upućivala na prepoznavanje inovacija kao sastavnog opisa radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama. Jedino se pri ocjenjivanju službenika inovativnost djelomično uključuje kao sastavni dio ocjena “primjeran” i “izuzetan”. Tako se ocjenom “primjeran” ocjenjuje službenika koji među ostalim daje korisne prijedloge za unaprjeđenje službe (čl. 167., st. 2., tč. b), dok se ocjenom “izuzetan” ocjenjuje službenika koji je uz ostalo inovativan i kreativan te aktivno sudjeluje u unaprjeđenju upravnog područja (čl. 167., st. 2., tč. c).⁶²

Neke od prethodno navedenih kategorija upravnih inovacija ipak su našle svoje mjesto u hrvatskoj javnoj upravi, ali uglavnom kao iznimka od postojeće upravne prakse, a ne kao pravilo. Važna je inovacija na razini središnje države portal e-građani putem kojega se građanima pruža sve veći broj digitaliziranih javnih usluga. Također važna inovacija jest uvođenje elektroničkoga javnog savjetovanja (e-savjetovanja) u pogledu pravnih i strateških dokumenata.⁶³ Provedene su odnosno planiraju se provesti i neke personalne inovacije u javnoj upravi.⁶⁴ Jedinstveno upravno mjesto (*one stop shop, point of single contact*)⁶⁵ je već 2009. donošenjem Zakona o općem upravnom postupku dobilo pravni temelj za budući razvoj, ali je po tom pitanju do danas nažalost učinjeno vrlo malo.

⁶⁰ Strategija dostupna na poveznici: https://www.mingo.hr/public/documents/Strategija_poticanja_inovacija_18_12_14.pdf (17. 5. 2024.).

⁶¹ Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 155/2023, 85/24, i Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, Narodne novine, br. 155/2023.

⁶² Ove odredbe se primjenjuju samo u prijelaznom razdoblju jer su u međuvremenu na snagu stupila nova pravila o ocjenjivanju državnih i javnih službenika.

⁶³ V. Đurman, P., *Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 70, br. 2-3, 2020., str. 407 – 444.

⁶⁴ V. *supra* bilj. 16.

⁶⁵ Vidjeti Koprić, I., *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, u: Koprić, I.; Musa, A.; Giljević, T. (ur.), *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2017. str. 561 – 574.

Tek je u programu Vlade za razdoblje 2024.–2028. najavljena implementacija te upravne inovacije.⁶⁶ Kad je o demokratskim inovacijama riječ, neke od njih primijenjene su u lokalnoj samoupravi. Oko 35 gradova ima barem neka, doduše u nekim slučajevima tek rudimentarna, iskustva s participativnim budžetiranjem⁶⁷, Grad Rijeka proveo je prvo vijeće građana u Hrvatskoj posvećeno poboljšanju rada mjesne samouprave⁶⁸, a neki gradovi implementiraju elemente koncepta pametnoga grada (*smart city*). No, bilježenje i evaluacije takvih inovacija u javnoj upravi uglavnom su plod rada istraživača javne uprave, a ne sustavnog pristupa državnih tijela praćenju i unaprjeđenju takvih nastojanja.

Krizne situacije – poput ekonomskih kriza, prirodnih nepogoda (npr. velike poplave, potresi, požari) te globalnih pandemija (poput pandemije COVID-19) – služe kao značajan poticaj inovacijama u javnom sektoru. One prisiljavaju javne organizacije da uvode inovacije u svoju organizaciju i djelovanje kako bi odgovorili na neželjene poticaje iz okoline. Međutim, valja se složiti sa zaključcima koji ističu kako: “Korisne, jednokratne inovacije izazvane krizama možda neće biti dovoljne za dugoročno poticanje transformacije.”⁶⁹ Za njihovu je održivost ključno razviti kapacitet za inovacije koji sadržava nekoliko temeljnih komponenti.

Hrvatski javni sektor pokazao je sposobnost za inovacije kao odgovor na krizne situacije koje su se dogodile u posljednjih nekoliko godina, ali je još uvijek otvoreno pitanje koliki je njegov kapacitet za njihovu održivost. Je li dominantna upravna i organizacijska kultura u našem javnom sektoru uopće otvorena i stimulativna za inovacije? Koji su ključni čimbenici za poticanje inovativne kulture u javnoj upravi i kako ih omogućiti? Kako primjereno stimulirati i nagraditi inovacije u javnom sektoru? Nameću se mnogobrojna pitanja na koja bi trebalo dati smislene odgovore u sklopu širega strateškog pristupa poticanja inovacija u javnim sektoru ako ih se želi uključiti kao sastavni dio rada i upravne kulture.

⁶⁶ “Uspostavit će se jedinstveno upravno mjesto u više od tisuću poštanskih ureda dostupnih u 800 naseljenih mjesta, na kojima ćemo građanima omogućiti korištenje svih usluga države – od podnošenja zahtjeva prema tijelima državne uprave do izdavanja svih vrsta dokumenata.” V. *Program Vlade Republike Hrvatske 2024.-2028.*, svibanj 2024., str. 7., dostupno na https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/2024/Program_16_Vlade_RH.pdf.

⁶⁷ Vidjeti Đulabić, V., *Lokalna samouprava i lokalna demokracija u Hrvatskoj: koliko prostora za demokratske inovacije*, u: Čepo, D. (ur.), *European Values and Challenges of EU Membership*. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2020., str. 143 – 170.; Džinić, J., *Participativno budžetiranje u službi razvoja dobrog lokalnog upravljanja*, u: Koprčić, I.; Staničić, F. (ur.) *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2021. str. 215 – 245.

⁶⁸ Za detalje vidjeti <https://vijecegradanarijeke.org/>.

⁶⁹ WPSR, *op. cit.* u bilj. 38, str. 127.

BIBLIOGRAFIJA

- Ashby, R. W., *An introduction to cybernetics*, 2nd impression, Chapman & Hall, London, United Kingdom, 1957.
- Baldersheim, H.; Kersting, N., *The wired city: a new face of power? A citizen perspective*, u: Mossberger, K.; Clarke, S. E.; John, P. (ur.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford et al., 2012., str. 590 – 606.
- Cerovac, I., *Osnaživanje demokracije: utjecaj javnosti u malom na moralne i epistemičke kvalitete demokratskih procesa*, Gong, Zagreb, 2023.
- Chen, J.; Walker, R. M.; Sawhney, M., *Public service innovation: a typology*, *Public Management Review*, vol. 22., br. 11., 2020., str. 1674 – 1695, <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1645874>.
- Clark, D., *Public Service Charter*, u: Côté, L.; Savard, J.-F. (ur.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, [online], 2012., dostupno na www.dictionnaire.enap.ca (17. 5. 2024.).
- Criado, J. I.; Alcaide-Muñoz, L.; Liarte, I., *Two decades of public sector innovation: building an analytical framework from a systematic literature review of types, strategies, conditions, and results*, *Public Management Review*, 2023., DOI: 10.1080/14719037.2023.2254310.
- Cinar, E.; Trott, P.; Simms, C., *A systematic review of barriers to public sector innovation process*, *Public Management Review*, vol. 21., br. 2., 2019., str. 264 – 290, DOI: 10.1080/14719037.2018.1473477.
- Dadasović, B., *Vrednovanje zadovoljstva korisnika usluga upravnih odjela za komunalne poslove u gradovima Sisačko-moslavačke županije*, Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration, vol. 23., br. 3., 2023., str. 433 – 450.
- Demircioglu, M. A.; Hameduddin, T.; Knox, C., *Innovative work behaviors and networking across government*, *International Review of Administrative Sciences*, online first, 2021., DOI: 10.1177/00208523211017654.
- De Vries, H., *Innovation in the public sector*, u: Schedler, K. (ur.), *Elgar Encyclopedia of Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2022., str. 243 – 246.
- De Vries, H.; Bekkers, V. J. J. M.; Tummers, L., *Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda*, 2015., dostupno na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2638618> ili <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2638618>.
- Džinić, J., *Participativno budžetiranje u službi razvoja dobrog lokalnog upravljanja*, u: Koprić, I.; Staničić, F. (ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*. Institut za javnu upravu, Zagreb, 2021. str. 215 – 245.

- Džinić, J., *Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 12., br. 4., 2012., str. 1003 – 1036.
- Đokić, I.; Rašić, I.; Slijepčević, S., *Innovation in the public services at the local and regional level*, EIZ Working Papers EIZ-WP-2101, Ekonomski institut, Zagreb, Hrvatska, 2021.
- Đulabić, V., *Utjecaj dihotomije politika / uprava i koncepta komplementarnosti na javnu upravu u Hrvatskoj*, u: Gardašević, Đ.; Gotovac, V.; Zrinščak, S. (ur.), *Pravo i društvo: Liber amicorum Josip Kregar*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str. 105 – 132.
- Đulabić, V., *Lokalna samouprava i lokalna demokracija u Hrvatskoj: koliko prostora za demokratske inovacije*, u: Čepo, D. (ur.), *European Values and Challenges of EU Membership*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2020., str. 143 – 170.
- Đulabić, V., *Public Administration Complexity and its Implications on Theory, Research and Practice*, rad predstavljen na konferenciji *Researching, Theorizing, and Teaching Administrative Science and Public Administration: Croatia, South East Europe, and Beyond*, Dubrovnik, 10. – 15.7. 2017., dostupno na https://www.researchgate.net/publication/346787302_Public_Administration_Complexity_and_its_Implications_on_Theory_Research_and_Practice.
- Đulabić, V., *Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56., br. 1., 2006., str. 7 – 48.
- Đulabić, V.; Džinić, J.; Manojlović Toman, R., *Javni menadžment*, u: Brčić, R. (ur.), *Osnove javnog menadžmenta*, Fakultet organizacije i informatike Sveučilišta u Zagrebu, Varaždin, 2023., str. 31 – 58, dostupno na <https://library.foi.hr/pdf/web/viewer.php?B=404&sifra=17491>.
- Đurman, P., *Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 70, br. 2-3, 2020., str. 407 – 444., <https://doi.org/10.3935/zpfz.70.23.08>.
- Elstub, S.; Escobar, O. (ur.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2019.
- Elstub, S.; Escobar, O., *A Typology of democratic innovations*, rad predstavljen na *Political Studies Association's Annual Conference*, Glasgow, UK, 10-12 April, 2017.
- Geyer, R. R., *Globalization, Europeanization, complexity, and the future of Scandinavian exceptionalism*, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 16., br. 4., 2003., str. 559 – 576.
- Halvorsen, T.; Hauknes, J.; Miles, I.; Røste, R., *On the differences between public and private sector innovation*, *Publin Report No. D9*, Oslo, Norway, NIFU STEP, 2005.

- Head, B. W., *Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, 2022.
- Kaur, M.; Buisman, H.; Bekker, A.; McCulloch, C., *Innovative capacity of governments: A systemic framework*, *OECD Working Papers on Public Governance*, br. 51., 2022., <https://dx.doi.org/10.1787/52389006-en>.
- Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G.; *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (drugo dopunjeno i izmijenjeno izdanje)*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.
- Koprić, I., *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, u: Koprić, I.; Musa, A.; Giljević, T. (ur.), *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2017., str. 561 – 574.
- Kuhn, T. S., *Struktura znanstvenih revolucija*, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 2013. [izvornik 1962.].
- Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i Službeničko zakonodavstvo i službenički sustav*, u: Brčić, R. (ur.), *Osnove javnog menadžmenta*, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet organizacije i informatike, Varaždin, 2023., str. 247 – 258 i str. 273 – 280.
- Marčetić, G.; Ivanković, J., *Novi kompetencijski model kao poluga za unaprjeđenje javne uprave RH*, u: Barbić, J., *Modernizacija prava – knjiga 81.*, HAZU, Zagreb, 2024., (u pripremi).
- Marčetić, G.; Manojlović Toman, R., *Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi*, u: Marčetić, G.; Vukojičić Tomić, T.; Lopižić, I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka?*, Institut za javnu upravu – Priručnici za stručno usavršavanje, Zagreb, 2019., str. 129 – 176.
- McGowan, K.; Westley, F.; Tjörnbo, O., *The history of social innovation*, u: Westley, F.; McGowan, K.; Tjörnbo, O. (ur.), *The Evolution of Social Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2017., str. 1 – 18.
- Meijer, A.; Thaens, M., *The Dark Side of Public Innovation*, *Public Performance & Management Review*, vol. 44., br. 1., 2021., str. 136 – 154, DOI: 10.1080/15309576.2020.1782954.
- Mergel, I.; Dickinson, H.; Stenvall, J.; Gasco, M., *Implementing AI in the public sector*, *Public Management Review (preprint)*, str. 1 – 14, 2023., <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2231950>.
- Milanović Glavan, LJ.; Filić, N., *Razvoj pametnih gradova u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol. 15., br. 3-4, 2021., str. 101 – 108.
- Mitleton-Kelly, E., *Ten principles of complexity & enabling infrastructures*, u: Mitleton-Kelly, E. (ur.), *Complex systems and evolutionary perspectives on organisations:*

- The application of complexity theory to organisations*, Elsevier, Amsterdam, Netherlands, 2003., str. 23 – 50.
- Musa, A., *Common Assessment Framework (CAF) u lokalnoj samoupravi i javnoj upravi*, u: Koprić, I.; Džinić, J.; Manojlović, R. (ur.), *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2016., str. 185 – 220.
- OECD, *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris, France: OECD Publishing, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>.
- OECD, *Embracing Innovation in Government*, 2020., dostupno na <https://trends.oecd-opsi.org/> (17. 5. 2024.).
- Queyroi, Y.; Carassus, D.; Maurel, C.; Favoreu, C.; Marin, P., *Local public innovation: an analysis of its perceived impacts on public performance*, *International Review of Administrative Sciences (preprint)*, str. 1 – 18, 2020., DOI: 10.1177/0020852320963214.
- Pusić, E., *Nauka o upravi – XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga, Zagreb, 2002.
- Rittel, H. W. J.; Webber, M. M., *Dilemmas in a General Theory of Planning*, *Policy Sciences*, vol. 4., br. 2., 1973., str. 155 – 169.
- Rogers, E. M., *Diffusion of Innovations – 5th edition*, Free Press, New York, 2003.
- Sawyer, R. K., *Social emergence: Societies as complex systems*, University Press, Cambridge, United Kingdom, 2005.
- Smith, G., *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2009.
- Van Acker, W.; Bouckaert, G., *What makes public sector innovations survive? An exploratory study of the influence of feedback, accountability and learning*, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 84., br. 2., 2018., str. 249 – 268, DOI: 10.1177/0020852317700481.
- Wiener, N., *The human use of human beings: Cybernetics and society*, 2nd ed. reprint 1989., Free Association Books, London, United Kingdom, 1954.
- Wiener, N., *Cybernetics or control and communication in the animal and the machine*, 2nd ed., M. I. T. Press, Cambridge, MA (USA), 1948.
- WPSR, *World Public Sector Report 2023. Transforming institutions to achieve the Sustainable Development Goals after the pandemic*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2023.

Pravni propisi:

Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 155/2003.

Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, Narodne novine, br. 155/2003.

Summary

Vedran Đulabić*

**GOVERNANCE OF INNOVATIONS
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

The paper analyzes the concept of innovation, especially innovation in public administration (administrative innovation or public service innovation) as a new concept that is finding more and more place in scientific literature, but also in the practical efforts of international organizations to popularize innovations in public administration. The paper also distinguishes between several basic types of administrative innovations, namely, innovations in public services and / or policy, organizational, personal, process or management innovations and digital innovations. The paper also deals with the issues related to innovation management, such as obstacles, unexpected results they may lead to (the dark side of innovations), and other similar issues. After the introductory chapter, the paper first briefly explains the basic concepts that were used and are still used to understand changes and change management in public organizations and the entire public administration such as reform, reorganization and modernization of public administration. After that, special attention is paid to administrative innovations and the concept of wicked problems. A special chapter of the paper is devoted to practical efforts regarding the application of the concept of innovation in public administration. This part primarily deals with the activity of the OECD regarding the application and popularization of innovations in the public sector through its Observatory of Public Sector Innovation (OPSI). In the final chapter, the possibility of applying innovations in the Croatian public administration is analytically considered. Particular attention is given to the advantages and barriers to the introduction of innovations in public administration in Croatia.

Key words: innovations; administrative innovations; public service innovations; public administration

* Vedran Đulabić, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; vedran.dulabic@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0002-2206-7391