

Uloga i značaj inovacija u javnopravnim tijelima u Republici Hrvatskoj

Role and importance of innovation in bodies governed by public law in the Republic of Croatia

Ninoslav Gregurić-Bajza¹, Saša Bilić², Krunoslav Čolak³

¹Veleučilište Baltazar Zaprešić, Vladimira Novaka 23, Zaprešić, Republika Hrvatska, nbajza@bak.hr

²APIS IT d.o.o. Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama, Paljetkova ulica 18, Za-greb, Republika Hrvatska, sasa.bilic@apis-it.hr

³Podatkovni centar Križ d.o.o., R. F. Mihanovića 9, Zagreb, Republika Hrvatska, kruno.colak@gmail.com

Sažetak

U suvremenom društvu sve se više prepoznaje potreba za reformom i modernizacijom javnog sektora kroz primjenu inovacija. Inovacije u javnom sektoru, konkretnije u pravnim subjektima javnog sektora, ne podrazumijevaju samo uvođenje novih tehnologija, već uključuju i promjene u organizacijskim modelima, načinima pružanja usluga građanima, internim procesima te pristupima upravljanju ljudskim potencijalima. Za pravne subjekte javnog sektora hrvatski zakoni ne koriste uvijek isti naziv pa tako primjerice pojedini zakoni koriste naziv tijela vlasti, pojedini koriste naziv tijela državne vlasti, a pojedini koriste naziv tijela javne vlasti. Za potrebe ovoga rada koristi se izraz javnopravna tijela, sukladno Zakonu o općem upravnom postupku. Ovaj znanstveni rad analizira ulogu inovacija u javnopravnim tijelima Republike Hrvatske te ocjenjuje trenutnu razinu njihove inovativnosti, izazove s kojima se suočavaju i mogućnosti za unapređenje. S tim u vezi središnji cilj rada jest istražiti u kojoj mjeri hrvatska javnopravna tijela koriste inovacije za povećanje svoje učinkovitosti i transparentnosti, te kako regulatorni, institucionalni i organizacijski čimbenici utječu na sposobnost uvođenja novih rješenja u javnopravnim tijelima. Fokus je stavljen na identificiranje prepreka i poticaja koji oblikuju inovacijski potencijal javnopravnih tijela. U svrhu ostvarenja tog cilja analiziraju se strateški i zakonodavni okvir inovacija u javnopravnim tijelima, te relevantni međunarodni i nacionalni dokumenti, a provedbom ankete među zaposlenicima i upravljačkim kadrovima unutar različitih javnopravnih tijela istražuje se i analizira percepcija tih kadrova o inovacijama, institucionalnim barijerama, motivaciji za promjene i razini potpore koju oni primaju za inovacijske inicijative. Uz očekivani višestruki znanstveni doprinos ovog rada, njime se želi potaknuti šira rasprava o potrebi strateškog pristupa inovacijama u javnom sektoru, gdje inovacija ne bi bila iznimka, već sastavni dio svakodnevnog institucionalnog djelovanja hrvatskih javnopravnih tijela.

Ključne riječi:

Inovacije, javnopravna tijela, učinkovitost, transparentnost

Abstract:

In contemporary society, the need for reform and modernization of the public sector through innovation is increasingly recognized. Innovations in the public sector, particularly within legal entities, extend beyond the adoption of new technologies. They also include changes in organizational models, service delivery methods, internal processes and approaches to human resources management. Croatian legislation does not consistently use a single term for public sector legal entities; various laws refer to them as government bodies, state government bodies, or public government bodies. For the purposes of this paper, the term bodies governed by public law is used, following the terminology of the General Administrative Procedure Act. This scientific paper analyzes the role of innovation in the bodies of the Republic of

Croatia governed by public law and assesses their current level of innovativeness, the challenges they face and opportunities for improvement. The central objective is to examine the extent to which Croatian bodies governed by public law use innovation to increase efficiency and transparency, and to explore how regulatory, institutional and organizational factors influence their ability to adopt new solutions. The focus is on identifying obstacles and incentives that shape the innovation capacity of bodies governed by public law. To achieve this goal, the strategic and legislative framework of innovations in bodies governed by public law is analysed, relevant international and national documents are reviewed, and findings from a survey conducted among employees and management staff within various bodies governed by public law are presented. The survey explores perceptions of innovation, institutional barriers, motivation for change, and the level of support for innovation initiatives. In addition to offering several scientific contributions, this paper aims to stimulate a broader discussion on the need for a strategic approach to innovation in the public sector, where innovation becomes a standard element of daily institutional practice, rather than the exception.

Keywords:

innovations, bodies governed by public law, efficiency, transparency

Uvod

Osiguranjem mira, reda i sigurnosti, donošenjem i provedbom zakona te pružanjem javnih usluga građanima, svaka demokratska država osigurava stabilno funkcioniranje cijeloga društva. Upravo u državnoj funkciji pružanja javnih usluga građanima, ogleda se ključna je uloga javne uprave, kao stručnog i izvršnog mehanizma države. Prema Nacionalnom planu razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022), javna uprava obuhvaća tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe s javnim ovlastima. Javna uprava ustrojena je sa svrhom zadovoljavanja zajedničkih potreba društva, a funkcionira temeljem organizacijskih struktura, procesa, javnih politika i programa koje provodi, te utječe na gospodarsko blagostanje, društvenu koheziju i dobrobit svih građana. Javnu upravu u Republici Hrvatskoj potrebno je dodatno unaprijediti, dok ubrzani tempo društvenih, tehnoloških i gospodarskih promjena stavlja pred nju dodatne izazove. Kvalitetna javna uprava u svakoj državi važna je za njenu gospodarsku uspješnost i blagostanje njenih građana.

Suvremeno društvo i poslovno okruženje obilježeno je brzim i korjenitim promjenama. Razvoj informacijskih tehnologija, mijenja načine poslovanja i života nezamislivom brzinom. Moderna tehnološka postignuća kao što su internet, umjetna inteligencija i robotika iniciraju promjene društveno ekonomskih odnosa i poslovnih procesa. Promjene su danas, prema Đulabiću (2024), obilježje i javne uprave, koja je kontinuirano izložena 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.

Jedan od značajnijih čimbenika aktualnih promjena, koji može pridonijeti konkurentnosti gospodarstva, održivom rastu i porastu zaposlenosti u državi, zasigurno jesu i inovacije. One su važne za održivi gospodarski rast, konkurentnost i društveni napredak jer potiču sve procese u društvu čime se poboljšava kvaliteta života građana i pokreću nužne promjene, prilagodbe i napredak cjelokupnog društva. Pod ino-

vacijama u javnoj upravi podrazumijeva se pronalaženje i oblikovanje novih odnosno prilagodba postojećih organizacijskih i procesnih rješenja te njihova primjena u postojećim upravnim okolnostima radi njihova znatnijeg poboljšanja.

S obzirom da je središnji cilj ovoga rada istražiti u kojoj mjeri hrvatska javnopravna tijela koriste inovacije za povećanje svoje učinkovitosti i transparentnosti, te kako regulatorni, institucionalni i organizacijski čimbenici utječu na sposobnost uvođenja novih rješenja u javnopravnim tijelima, fokus rada je usmjeren na identificiranje prepreka i poticaja koji oblikuju inovacijski potencijal javnopravnih tijela.

1. Pravni i institucionalni okvir javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj

Za pravne subjekte javnog sektora, hrvatski zakoni ne koriste uvijek isti naziv pa tako primjerice pojedini zakoni koriste naziv *tijela vlasti*¹, pojedini koriste naziv *tijela državne vlasti*², a pojedini koriste naziv *tijela javne vlasti*³. Za potrebe ovoga rada, a Zakonu o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP)⁴, u daljnjem tekstu će se koristiti izraz javnopravna tijela. Prema članku 1. ZUP-a javnopravnim tijelima smatraju se:

- a) tijela državne uprave i druga državna tijela,
- b) tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te
- c) pravne osobe koje imaju javne ovlasti.

Tijelima državne uprave smatraju se prema članku 4. stavku 2. Zakona o sustavu državne uprave (dalje u tekstu: ZSDU)⁵: ministarstva i državne upravne organizacije. Ministarstva se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja, a državne upravne organizacije se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja i to su u pravilu: državne uprave, zavodi i ravnateljstva (Antić, 2019). Čelnik ministarstva, koji ga predstavlja i njegovim radom upravlja, jest ministar. Radom državne upravne organizacije rukovodi ravnatelj te organizacije. Druga državna tijela, prema Rajku (2022), nisu izriekom normativno definirana. To su državna tijela koja nisu tijela državne uprave. Primjerice, Hrvatski sabor, Predsjednik Republike,

¹ Zakon o građevinskoj inspekciji (NN br. 153/13, 145/24)

² Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN br. 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17)

³ Zakon o pravu na pristup informacijama (NN br. 25/13, 85/15, 69/22)

⁴ Zakon o općem upravnom postupku (NN br. 47/09, 110/21)

⁵ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 66/19, 153/23)

Vlada Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske, Državni ured za reviziju, Pučki pravobranitelj, Povjerenik za informiranje, sudovi, državna odvjetništva i dr. Pojedina druga državna tijela, poput pravosudnih tijela, čine dodatne podskupine unutar drugih državnih tijela.

Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređena su Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu: ZLPS)⁶. Prema članku 27. ZLPS predstavnička tijela građana i tijela lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su: općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština. Prema članku 39. ZLPS izvršno tijelo jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan. Uz predstavnička i izvršna tijela, u tijela jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave ubrajaju se i upravna tijela poput odjela, službi i slično. Sâma jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave, kako naglašava Rajko (2022), čini pravnu osobu, ali nema položaj tijela. Slično kao u ustrojstvu državne vlasti, gdje pravnu osobnost ima samo Republika Hrvatska, u okviru čijeg aparata djeluju razna državna tijela.

Kako je naprijed u tekstu već navedeno, javno-pravnim tijelima smatraju se i pravne osobe koje imaju javne ovlasti. Javne ovlasti predstavljaju poseban oblik javne vlasti koju obavljaju nedržavni subjekti tj. pravne i fizičke osobe izvan državnih tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao što su ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe, te primjerice javni bilježnici, zapovjednici brodova itd. Obavljanje javnih poslova nije originarno pravo tih subjekata jer oni javne ovlasti ne obavljaju kao svoje izvorno pravo koje proizlazi iz njihove djelatnosti, nego kao pravo koje im je povjerila država odnosno nadležno državno tijelo. Povjeravanje javnih ovlasti fakultativno je pravo zakonodavne vlasti jer je njezina autonomna stvar kako će organizirati obavljanje javna vlasti, pri čemu će procijeniti svrhovitost povjeravanja javnih ovlasti (Antić, 2019). Pravne osobe s javnim ovlastima mogu biti osnovane na svim teritorijalnim razinama javne vlasti (državnoj, županijskoj, općinskoj/gradskoj), u skladu s odredbama posebnog zakona. Za razliku od državnih tijela i od tijela jedinica lokalne i područja lokalne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima imaju vlastitu pravnu osobnost. Pravne osobe s javnim

ovlastima nerijetko, pak, istodobno imaju i položaj pravne osobe koja obavlja javnu službu (pružatelja javnih usluga). Ova dva statusa se unutar pravnih osoba pojedinih vrsta preklapaju. Ti statusi, međutim, ne proizlaze jedan iz drugoga, niti ih se smije poistovjećivati. U svakoj situaciji ponaosob potrebno je utvrditi nastupa li takva pravna osoba u okviru svojih javnih ovlasti ili obavljajući javnu službu pružanjem javnih usluga (Rajko, 2022).

Javne službe, dakle, obavljaju poslove za koje je zainteresirana šira društvena zajednica, odnosno za koje postoji javni interes. Zbog toga se javnoj službi ne može prepustiti na volju da arbitrarno odlučuje o obavljanju poslova koji su joj povjereni, niti se korisnicima može prepustiti da u svim slučajevima arbitrarno odlučuju o vlastitom korištenju usluga određenih javnih službi. Umjesto toga država kao predstavnik općega javnog interesa propisuje osnovna prava i dužnosti i za javne službe i za korisnike te utvrđuje osnovna pravila njihovih međusobnih odnosa (Antić, 2019).

2. Stanje inovacija u javnopravnim tijelima Republike Hrvatske

Inovacije u javnoj upravi ključne su za modernizaciju javnih usluga, povećanje efikasnosti te jačanje transparentnosti i uključivosti. Iako se pojam inovacije najčešće veže uz privatni sektor, snažan potencijal za inovativne prakse, osobito kroz digitalizaciju i optimizaciju procesa, ima i javni sektor. Prema *Digital Economy and Society Index* (DESI) izvještaju Europske komisije za 2022. g., koji mjeri digitalni napredak država članica EU, Hrvatska se nalazila na 21. mjestu među 27 država članica EU. Najnoviji podaci Europske komisije za digitalni napredak država članica EU, koji su zamijenili dosadašnji DESI, novim "Izvešćem o stanju digitalnog desetljeća" za 2023. g., pokazuju nastavak napretka Hrvatske, ali i zadržavanje izazova na području digitalnih javnih usluga. Službeni izvještaj Europske komisije potvrđuje da u 2023. g. Hrvatska ostvaruje rezultat 67,2/100 za digitalne javne usluge (EU prosjek: 79,4/100) te 66,2/100 za usluge poslovanja (EU prosjek: 85,4/100). Hrvatska je prepoznata po napretku u području digitalnih identiteta, interoperabilnosti i aktivnosti e-uprave, ali slabosti i dalje

⁶ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/29)

postoje u pristupačnosti i složenosti korištenja usluga (Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, 2025).

OECD-ov izvještaj *Government at a Glance* (2023) ukazuje da Hrvatska ulaže ispodprosječna sredstva u digitalnu transformaciju javnog sektora, s udjelom ispod 1% ukupne javne potrošnje na digitalne tehnologije. Također, ističe se da Hrvatska ima nisku razinu korištenja podatkovne analitike i umjetne inteligencije u upravljanju javnim politikama (OECD, 2023). Analiza Instituta za javnu upravu (2021.) pak upozorava na fragmentaciju digitalnih rješenja i nedovoljnu koordinaciju među tijelima državne uprave (Institut za javnu upravu, 2021). Ističe se potreba za konsolidiranim pristupom i kapacitetima za upravljanje inovacijama.

U okviru NPOO-a⁷ 2021.–2026. predviđena su znatna ulaganja u digitalizaciju javne uprave, uključujući digitalizaciju pravosuđa, uvođenje elektroničkih usluga u zdravstvu i školstvu, modernizaciju poreznog sustava, nadogradnju centra dijeljenih usluga, itd. Prema podacima Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU (MRRFEU), do 2024. su odobreni projekti u vrijednosti većoj od 1,2 milijarde kuna usmjereni na digitalizaciju (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2024).

Sustav *e-Građani* pokrenut je 2014. godine i omogućuje pristup velikom broju elektroničkih usluga putem jedinstvenog digitalnog identiteta. Do 2024. je zabilježeno preko 2 milijuna aktivnih korisnika, a usluge poput e-Dnevnika, e-Usluge MUP-a, e-Bolovanja te mnogi drugih značajno su povećale dostupnost i efikasnost javnih servisa (Vlada Republike Hrvatske, 2024). Porezna uprava uvela je 2023. godine chatbot⁸ baziran na tehnologiji umjetne inteligencije (AI) s ciljem automatizacije odgovora na česta pitanja građana. U prvoj godini zabilježeno je više od 250.000 interakcija, s visokom stopom zadovoljstva korisnika (preko 85%). Chatbot koristi prirodni jezik za komunikaciju i kontinuirano se nadograđuje učenjem iz prethodnih upita prema korisničkoj podršci (Porezna uprava, 2024). Centar dijeljenih usluga (CDU) infrastrukturni je projekt pokrenut 2019. godine za konsolidaciju IT usluga državnih tijela. Omogućuje udomljavanje aplikacija u državnom oblaku i implementaciju horizontalnih usluga (npr. autentifikacija,

nadzor, backup). Time se smanjuje dupliciranje resursa i povećava kibernetička sigurnost (APIS IT, 2023).

Brojne analize ističu nedostatak stručnjaka za digitalnu transformaciju, posebice u malim općinama i gradovima. Prema istraživanju Ureda razvoj digitalnog društva (2023.), čak 62% lokalnih jedinica nema niti jednog službenika specijaliziranog za IT podršku i inovacije (Središnji ured za razvoj digitalnog društva, 2023). Zastarjeli normativni okviri (npr. zakonodavstvo koje preferira papirne dokumente ili onemogućuje primjenu AI sustava) često blokiraju inovacije. Primjeri uključuju kompleksnu proceduru verifikacije digitalnih potpisa te ograničenja u razmjeni podataka među tijelima.

Promjene u organizaciji javnih tijela često znače i odgodu započetih reformi, što demotivira zaposlenike i stvara neizvjesnost. Također, inovacije se percipiraju više kao projektno pitanje, a ne kao sustavna reforma uprave. Strategije poput Digitalne Hrvatske 2032 postoje, ali njihova provedba je često sporadična. Iako se u Republici Hrvatskoj bilježe pomaci u inoviranju javnopravnih tijela, ti su pomaci još uvijek nesustavni i fragmentirani. Postoje vrlo uspješni primjeri poput prethodno spomenutih, no sveukupni potencijal nije realiziran zbog institucionalnih, kadrovskih i zakonodavnih prepreka. Potrebna je koordinirana politika inovacija, uz ulaganje u ljude, interoperabilnost sustava i regulatorna agilnost.

3. Analiza izazova i mogućnosti za razvoj inovacija

U suvremenom vremenu digitalizacije i ubrzanih društveno-gospodarskih promjena, inovacije u javnopravnim tijelima predstavljaju ključni mehanizam modernizacije javne uprave i podizanja kvalitete javnih usluga. Iako Republika Hrvatska, kao članica EU, raspolaze značajnim potencijalima za inovativni razvoj u javnom sektoru, praksa ukazuje na niz institucionalnih, organizacijskih i financijskih prepreka koje usporavaju ili onemogućuju implementaciju inovacija. Ova analiza fokusira se na tri ključna područja koja predstavljaju istovremeno izazove i prilike za razvoj inovacija u javnopravnim tijelima: financiranje i EU fondovi, suradnja s privatnim sektorom i akademskom zajednicom te organizacijska kultura i otpornost na promjene.

⁷ Nacionalni plan oporavka i otpornosti

⁸ Chatbot Porezne uprave odgovara na pitanja iz područja registracije, prijave, ovlaštenja, izdavanja/izmjene Porezne kartice (PK), te načinu predaje, ispravka i brisanja obrazaca i zahtjeva

Jedan od glavnih izazova u implementaciji inovacija u javnom sektoru je nedostatna sposobnost planiranja i provedbe financijski kompleksnih projekata. Iako su dostupni različiti fondovi Europske unije (npr. ESF, ERDF, NextGenerationEU), javno-pravna tijela često nemaju dovoljno kapaciteta za učinkovitu pripremu projektne dokumentacije, što rezultira niskom stopom iskorištenosti sredstava (Vlada RH, 2023). Birokratski zahtjevi, složenost natječajnih procedura te manjak stručnjaka za EU projekte dodatno smanjuju mogućnosti povlačenja sredstava. Također, postojeće zakonodavne odredbe o javnoj nabavi, iako nužne za transparentnost, mogu ograničiti fleksibilnost u odabiru inovativnih rješenja.

Unatoč navedenim izazovima, europski fondovi predstavljaju značajnu priliku za inovacijski razvoj. Primjeri dobre prakse uključuju projekte digitalizacije javne uprave, pametne gradove i e-usluge građanima financirane kroz Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.–2020. (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, 2022). Programi poput Instrumenta za oporavak i otpornost (RRF) dodatno potiču modernizaciju kroz ulaganja u digitalnu infrastrukturu, obrazovanje zaposlenika i interoperabilnost sustava. Ključno je jačanje stručnih kapaciteta u javnopravnim tijelima te razvoj nacionalnog sustava tehničke pomoći za EU projekte.

Pozitivni primjeri uključuju zajedničke projekte javnih tijela i fakulteta, poput uvođenja umjetne inteligencije u obradu upravnih predmeta ili razvoja pametnih rješenja u javnom prijevozu. Inovacijski hubovi⁹, javno-privatna partnerstva (PPP) i 'living labs' u lokalnim samoupravama (npr. Grad Zagreb, Grad Rijeka) pokazuju kako akademska i poduzetnička znanja mogu konkretno unaprijediti kvalitetu javnih usluga. Poticanje suradnje moguće je i kroz porezne olakšice, regulatorne sandbexe te uspostavu zajedničkih istraživačkih i razvojnih centara. Potrebno je sustavno mapirati dionike i razviti mehanizme otvorene inovacije u javnom sektoru (OECD, 2021).

Inovacije u javnoj upravi ne mogu uspjeti bez promjene organizacijske kulture. Mnoge javne institucije u Hrvatskoj još uvijek karakterizira vertikalna hijerarhija, usmjerenost na proceduru, nedostatak intrinzične motivacije zaposlenika i niska tolerancija na rizik (Petak, 2019). Takvo okruženje otežava implementaciju inovativnih metoda rada

kao što su agilne metodologije, digitalne platforme i samostalno donošenje odluka na nižim razinama. Dodatno, reforma državne uprave često je parcijalna, politički uvjetovana i neprovođena u praksi, što stvara osjećaj nepovjerenja među zaposlenicima.

Stvaranje inovacijske kulture zahtijeva promjenu menadžerskog pristupa – od kontrole prema povjerenju, od rutine prema učenju, te od izolacije prema suradnji. Ključnu ulogu u ovom procesu imaju rukovodeći službenici koji moraju poticati eksperimentiranje, dijeljenje znanja i nagrađivanje inovativnih inicijativa. Programi internih inovacijskih natjecanja, edukacija u području dizajnerskog razmišljanja (*design thinking*), kao i uključivanje zaposlenika u su-kreiranje javnih politika, mogu dugoročno povećati kapacitete za inovacije. Evaluacija učinka inovacija i institucionalno učenje trebaju biti integrirani u procese upravljanja javnim sektorom. Za učinkovito uvođenje inovacija u javnopravna tijela u Hrvatskoj potrebno je istodobno djelovati na više razina – institucionalno, organizacijski i financijski. Iako postoje značajni izazovi, raspoložive mogućnosti, poput sredstava iz EU fondova, suradnje sa stručnjacima iz akademskog i privatnog sektora te izgradnje inovativne organizacijske kulture, predstavljaju realnu osnovu za transformaciju javne uprave. Strateški pristup, koordinacija među tijelima i politička volja ključni su elementi za sustavnu primjenu inovacija koje će povećati učinkovitost, transparentnost i usmjerenost javne uprave prema građanima.

4. Preporuke za jačanje inovativnog kapaciteta javnopravnih tijela

Jačanje institucionalnog okvira inovativne uprave ključno je za institucionalizaciju inovacije kao trajne prakse, a ne samo incidentne aktivnosti. U tom smislu, jedna od preporuka je razvoj i usvajanje nacionalne strategije javnih inovacija. Hrvatska na primjer ima proceduralni i regulatorni okvir za inovativne nabave kao što su javno-privatno partnerstvo ili dinamički sustav nabave, no potrebno je integrirati tu praksu u širi strateški dokument s jasnom vizijom, ciljevima i koordinacijskim mehanizmom na višoj razini (npr. unutar Vlade ili ministarstava) (OECD, 2023).

⁹ Organizacije koje malim i srednjim poduzećima pružaju usluge i podršku za digitalnu transformaciju, inovacije i razvoj poslovanja

Uspostava formalnog institucionalnog mehanizma za koordinaciju, primjerice, tematski inovacijski savjeti, poput nacionalnog inovacijskog vijeća i strateških vijeća za industriju i inovacije, mogu se proširiti na inovacije u javnoj administraciji (Ministarstvo pravosuđa i uprave RH, 2023). Nadalje, potrebne su organizacijske reforme u javnoj upravi fokusirane na smanjenje rigidnosti, preklapanja funkcija i depolitizaciju (karijerni sustav, smanjenje administrativne fragmentacije lokalne i državne uprave). Time se osigurava agilnija struktura unutar koje je lakše eksperimentirati i učiti. Jedna od preporuka je i uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi, s ciljem da se formalno potakne samo-evaluacija, komparativno učenje i donošenje odluka na temelju podataka. Kroz takve sustave, inovativna poboljšanja se sustavno identificiraju i repliciraju. Kvaliteta inovacija uvelike ovisi o znanju i kapacitetu zaposlenika da prepoznaju i implementiraju nove ideje. Potrebni su stoga razni obrazovni programi za službenike na temu inovativne nabave, agilnog upravljanja, digitalizacije, upravljanja idejama i pilot-projektima (OECD, 2023). OECD izvještaji posebno naglašavaju nužnost unaprjeđenja kapaciteta za inovativnu javnu nabavu. Jedno od potencijalnih poboljšanja je i razvoj sustava za upravljanje idejama unutar javnopravnih tijela, odnosno alat za generiranje, ocjenjivanje i implementaciju inovacija od strane zaposlenika.

Agilni pristup te stvaranje agilnih timova u javnoj upravi, poput pilot-timova unutar Ureda Vlade RH, koji rade iterativno, s povratnom petljom učenja pri rješavanju konkretnih izazova pokazao se kao dobar primjer organizacijske inovativnosti (Hrčak, 2024). Na kraju, ne smije se zanemariti niti cjeloživotno profesionalno usavršavanje, uključujući e-učenje, seminare i radionice u područjima digitalne pismenosti, otvorenih podataka i interoperabilnosti, sukladno strateškim ciljevima Digitalne Hrvatske 2032. (Mihaljević, 2019).

Pilot-projekti i inovacijski testni prostori omogućuju eksperimentiranje prije skaliranja odnosno pružaju prostor za eksperimentalne projekte u kojima javnopravna tijela testiraju inovacije u kontroliranim okolnostima, tzv. "sand-box" modeli (OECD OPSI, 2023). Prethodno se može primijeniti konkretno na inovativne javne nabave, koristeći dostupne pravne instrumente poput i konkurentni dijalog, što omogućava naručiteljima u javnom sektoru suradnju s dobavljačima na razvoju rješenja prilagođenih specifičnim potrebama (Interoperable Europe, 2023).

Jedan od primjera je i suradnja s lokalnim vlastima, sveučilištima i civilnim sektorom kroz pilot

društvenih inovacija (social innovation) kao u Zagrebu, gdje suradnja javnog sektora s lokalnim akterima potiče zajednički razvoj novih pristupa javnim uslugama (Karzen, 2021).

Rezultate inovacijskih mjera potrebno je sustavno pratiti kako bi se razumio njihov utjecaj. Jedan od primjera je uspostavljanje indikatora i pokazatelja performansi za inovacije u javnoj upravi, npr. broj pilot-projekata, vrijeme implementacije inovacije, smanjenje troškova, poboljšanje zadovoljstva građana. Evaluacijski sustavi i monitoring inovacija, posebice unutar sustava inovacijske nabave kao što su praćenje troškovne učinkovitosti, društvenih koristi, tehnološke interoperabilnosti i ponovne primjene modela (Koprić, 2019).

Jedna od mogućnosti je i povezivanje javnih inovacija s nacionalnim inovacijskim sustavom, kroz institucije poput nacionalnog inovacijskog vijeća, gdje se rezultati javnih inovacija vrednuju i razmatraju u kontekstu cjelokupne inovacijske politike Republike Hrvatske (Svjetska banka, 2022), kao i korištenje sustava upravljanja kvalitetom u kontekstu omogućavanja unutarnje evaluacije i usporednog učenja među tijelima javne uprave, potičući identifikaciju najboljih praksi.

Za održivo jačanje inovacijskog kapaciteta javnopravnih tijela Republike Hrvatske, potrebno je holistički pristup koji uključuje institucionalne reforme, ulaganja u znanja i vještine zaposlenika, pilot-projekte odnosno eksperimentiranje i testiranje prije šire primjene te mjerenje i evaluaciju inovacijskih učinaka uz povezivanje s nacionalnim inovacijskim politikama. Takav pristup može potaknuti inovacije ne samo kao reakciju na krize, već kao integrirani dio svakodnevnog rada javne uprave, doprinoseći učinkovitosti, transparentnosti i zadovoljstvu građana.

5. Empirijsko istraživanje percepcije zaposlenika u javnopravnim tijelima Republike Hrvatske o inovacijama

U svrhu ovog rada provedeno je online anketno istraživanje koje je obuhvatilo uzorak zaposlenika različitih javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj. Istraživanje je imalo za cilj prikupiti kvantitativne i kvalitativne podatke o percepciji inovacija, preprekama s kojima se susreću te prijedlozima za njihovo poticanje. Istraživanje je omogućilo uvid u aktualno stanje inovacijskih praksi unutar javnopravnih tijela, kao i u specifične izazove vezane uz organizacijske, institucionalne i tehnološke čimbenike. Struktura ispitanika bila je raznolika po spolu,

dobi, stručnoj spremi i vrsti institucija, s izraženim udjelom ispitanika u dobi od 30 do 59 godina, s diplomskim i poslijediplomskim obrazovanjem, koji većinom rade na pozicijama u upravama i rukovoditeljskim odjelima.

Analiza rezultata ukazuje da čak oko 61% ispitanika smatra da njihova ustanova djelomično ili u potpunosti potiče primjenu novih tehnologija, dok oko 62% ističe postojanje otvorenosti prema novim idejama i promjenama u radnim procesima. Međutim, samo je 25% ispitanika sudjelovalo u inovacijskim projektima u protekle dvije godine, što ukazuje na postojeće izazove u implementaciji inovacija. Ovaj nesrazmjer između deklarirane otvorenosti prema inovacijama i stvarnog sudjelovanja u inovacijskim aktivnostima ukazuje na strukturne i organizacijske prepreke, ali i na nedovoljno operacionalizirane inovacijske politike unutar institucija.

Tematska kvalitativna analiza otvorenih odgovora ukazala je na glavne prepreke inovacijama, među kojima dominiraju nedostatak financijskih sredstava (navedeno u oko 47% slučajeva), složeni pravni i administrativni okviri (oko 47%), kao i nedovoljna podrška rukovodstva te otpor promjenama među zaposlenicima. Ispitanici su kao ključne korake za unapređenje inovacijskog kapaciteta naveli osiguranje više resursa, edukaciju zaposlenika te jaču potporu i poticaje uprave.

Primjeri dobre prakse dijelom su vezani uz digitalnu transformaciju i uvođenje modernih tehnologija, primjerice implementaciju *OpenShift* platforme i AI/ML alata, dok je od zajedničkih izazova istaknuta potreba za sustavnim uklanjanjem birokratskih prepreka i jačanjem edukacije te osiguravanjem dugoročne institucionalne podrške inovacijama.

Dobiveni nalazi potvrđuju da su hrvatska javnopravna tijela svjesna važnosti inovacija, ali da implementacija u praksi zaostaje za iskazanim stavovima i strateškim smjernicama.

Strukturirani i jasno definirani mehanizmi inoviranja, zajedno s ulaganjima u kadrovske i tehnološke kapacitete, ključni su za učinkovito uvođenje i održavanje inovacija u javnom sektoru.

Ovo istraživanje time predstavlja vrijedan doprinos razumijevanju izazova i potencijala inovacija u javnopravnim tijelima, te može poslužiti kao polazište za daljnje analize, strateško planiranje i razvoj unaprijeđenih inovacijskih politika.

6. Zaključak

Inovacije u javnopravnim tijelima Republike Hrvatske predstavljaju ključan preduvjet za modernizaciju javne uprave i stvaranje učinkovitijeg, transparentnijeg i građanima usmjerenog sustava. Analiza pravnog i institucionalnog okvira pokazuje da javnopravna tijela u Hrvatskoj imaju složen i višeslojan ustroj, u kojem se isprepliću državni organi, jedinice lokalne i područne samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima. Upravo ta složenost, premda nužna zbog razine odgovornosti i raznolikosti funkcija, istodobno generira fragmentaciju i usporava provedbu reformskih i inovacijskih procesa.

Stanje inovacija u javnoj upravi, sagledano kroz međunarodne pokazatelje poput DESI indeksa i OECD-ovih analiza, otkriva kako Hrvatska zaostaje za prosjekom Europske unije u području digitalne transformacije i korištenja novih tehnologija. Premda su ostvareni određeni pozitivni pomaci, ukupna razina inovacijskog kapaciteta ostaje ograničena zbog institucionalnih i normativnih prepreka, nedostatka stručnih kadrova te slabog korištenja EU fondova. Ujedno, fragmentacija digitalnih rješenja i nedostatna koordinacija među tijelima dodatno otežavaju uspostavu jedinstvenog i interoperabilnog sustava javnih usluga.

Analiza izazova i mogućnosti ukazuje da ključni ograničavajući čimbenici nisu isključivo financijske prirode, već su snažno ukorijenjeni u organizacijskoj kulturi javne uprave. Rigidna hijerarhija, orijentiranost na procedure i niska tolerancija na rizik stvaraju okruženje koje je rezistentno na promjene. Istodobno, rezultati empirijskog istraživanja među zaposlenicima potvrđuju da iako postoji određena otvorenost prema inovacijama, sudjelovanje u konkretnim inovacijskim projektima i dalje je nisko. Najčešće prepreke prepoznate su u nedostatku financijskih sredstava, složenim administrativnim procedurama i ograničenoj podršci rukovodstva. Time se potvrđuje da inovacije u javnom sektoru ne mogu biti shvaćene samo kao tehnološka pitanja, već kao procesi koji zahtijevaju transformaciju organizacijskog mentaliteta, načina rada i načina vođenja.

Preporuke usmjerene na jačanje inovativnog kapaciteta stoga moraju biti višedimenzionalne: od institucionalizacije inovacija kroz nacionalne strategije i koordinacijska tijela, preko edukacije službenika i uspostave agilnih timova, do razvoja pilotprojekata i testnih okruženja u kojima se nove ideje mogu ispitati prije široke implementacije. Posebno je važno osigurati mehanizme evaluacije učinaka inovacija, jer samo sustavno praćenje i vrednovanje

rezultata omogućuje ponovnu primjenu i širenje najboljih praksi.

Sveukupno, hrvatska javna uprava posjeduje određene temelje i pozitivne primjere inovacijskih rješenja, no njihov utjecaj ostaje parcijalan i ograničen. Za dugoročno održivu transformaciju nužan je strateški pristup koji objedinjuje regulatornu agilnost, ulaganja u ljudski kapital te kulturološku promjenu unutar javnopravnih tijela. Inovacije ne smiju ostati sporadične ili projektne uvjetovane, već trebaju postati integrirani dio svakodnevnog rada javne uprave. Samo takvim pristupom moguće je osigurati učinkovitiju, transparentniju i građanima pristupačniju javnu upravu, koja će biti u stanju odgovoriti na izazove suvremenog društva i pridonijeti ukupnom gospodarskom i društvenom razvoju Republike Hrvatske.

Literatura:

- [1] Antić, T., (2019). Javno pravo i javna uprava. Zprešić: Veleučilište Baltazar Zprešić.
- [2] APIS IT (2023). Centar dijeljenih usluga – funkcionalna analiza; <https://www.apis-it.hr/projekt-centar-dijeljenih-usluga-cdu/> (01.08.2025.)
- [3] Đulabić, V. (2024) Upravljanje inovacijama u javnoj upravi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* Vol. 74 No. 4, (str. 535 – 564). Zagreb: Pravni fakultet.
- [4] European Commission (2022). Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 – Croatia; <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-croatia> (01.08.2025.)
- [5] Đokić, I., Rašić, I., Slijepčević, S., (2022). Inovacije u javnom sektoru: Jačanje otpornosti lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj na krizu; <https://hrcak.srce.hr/303595> (02.08.2025.)
- [6] Inovacijska platforma RH. O inovacijskom sustavu Republike Hrvatske (2019); <https://inovacijskaplatforma.hr/index.php/en/about-innovation-system> (01.08.2025.)
- [7] Institut za javnu upravu (2021). Digitalna transformacija javne uprave u RH; <https://iju.hr/hr/publikacije/istrazivanja/digitalna-transformacija-javne-uprave> (02.08.2025.)
- [8] Interoperable Europe (2023). Digital Public Administration Factsheet – Croatia; https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/DPA_Factsheets_2023_Croatia_vFinal.pdf (01.08.2025.)
- [9] Karzen, M., (2021). How to Create an Ecosystem for Public Sector Innovations in Croatia. U: Atlas of Social Innovation, 2nd Volume; https://www.socialinnovationatlas.net/fileadmin/PDF/einzel/02_SI-in-World-Regions/02_09_How-to-Create-an-Ecosystem-for-Public-Sector-Innovations_Karzen.pdf (02.08.2025.)
- [10] Koprić, I. (2019). Public administration reform in Croatia: Slow modernization during Europeanization of a resilient bureaucracy; https://www.academia.edu/38492270/Public_administration_reform_in_Croatia_slow_modernization_during_Europeanization_of_resilient_bureaucracy (02.08.2025.)
- [11] Mihaljević, N. (2019). Inovacije javnoj upravi; <https://repositorij.bak.hr/islandora/object/bak%3A573/datas-tream/PDF> (02.08.2025.)
- [12] Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije RH (2022); <https://mpudt.gov.hr/istaknute-teme/drzavni-ispit/primeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/primeri-pitanja-i-odgovora-za-srednju-strucnu-spremu/sustav-drzavne-uprave/22586?lang=hr> (27.07.2025.)
- [13] Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije RH (2022); <https://mpudt.gov.hr/news-25399/european-commission-report-for-second-year-in-a-row-croatia-makes-significant-progress-in-digitalising-society-and-economy/29285> (30.08.2025.)
- [14] Ministarstvo pravosuđa i uprave RH (2023). Konferencija "Agilna i inovativna javna uprava – što nam donosi upravljanje kvalitetom"; <https://mpudt.gov.hr/vijesti/konferencija-agilna-i-inovativna-javna-uprava-sto-nam-donosi-upravljanje-kvalitetom/25972> (27.07.2025.)
- [15] Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022); https://mpudt.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Strategije.%20Planovi.%20Izvjecje%20A1%20C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf (22.05.2025.)
- [16] Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. (2022). *Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.: Završno izvješće*; <https://razvoj.gov.hr/UserDocImages/OPKK%202014-2020/Završno%20izvješće%20OPKK%202014-2020.pdf> (27.07.2025.)
- [17] Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2024). Izvješće o provedbi NPOO-a; https://planoporavka.gov.hr/UserDocImages//dokumenti/NPOO_izvjesce2024.pdf (02.08.2025.)
- [18] Ministarstvo zdravstva (2023). e-Zdravstvo – pregled funkcionalnosti; <https://zdravstvo.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-aktivnosti/digitalno-zdravstvo/2019> (01.08.2025.)
- [19] OECD (2023). Government at a Glance – Croatia country note; <https://www.oecd.org/publications/government-at-a-glance-22214399.htm> (01.08.2025.)
- [20] OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *Innovation Skills and Leadership in Public Sector*. OECD Publishing, Paris; <https://www.oecd.org/gov/innovative-government/innovation-skills-and-leadership-in-the-public-sector-2021.pdf> (03.08.2025.)
- [21] OECD (2023). Innovation Procurement in Croatia: Boosting innovation in the public sector; https://www.oecd.org/en/publications/innovation-procurement-in-croatia_328aca4a-en.html (03.08.2025.)
- [22] OECD OPSI – Observatory of Public Sector Innovation (2023). Croatia Country Profile; <https://oecd-opsi.org/country/croatia/> (03.08.2025.)
- [23] Petak, Z. (2019). Organizacijska kultura i reforme javne uprave u Hrvatskoj. *Politička misao*, 56(2), 30–55; <https://hrcak.srce.hr/clanak/323093> (28.07.2025.)
- [24] Porezna uprava (2024). Izvješće o radu AI chatbota; <https://porezna-uprava.gov.hr> (01.08.2025.)

- [25] Rajko, A. (2022). Upravno pravo: glavne vrste javnopravnih tijela. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravno-pravo-glavne-vrste-javnopravnih-tijela-49390> (30.07.2025.)
- [26] Repozitorij EFST (2018). Idea Management u hrvatskoj javnoj upravi – diplomski rad; <https://repozitorij.efst.unist.hr/islandora/object/efst%3A2078/datastream/PDF/download> (28.07.2025.)
- [27] Središnji ured za razvoj digitalnog društva (2023). Digitalni kapaciteti lokalne samouprave; <https://rdd.gov.hr> (01.08.2025.)
- [28] Strategija razvoja javne uprave RH do 2030. Modernizacija javne uprave u kontekstu EU reformi (2021); <https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2020/10/Public-Administration-Modernization.pdf> (01.08.2025.)
- [29] Svjetska banka (2022). Public Expenditure Review in Science, Technology and Innovation in Croatia; <https://www.worldbank.org/en/country/croatia/brief/public-expenditure-review-in-science-technology-and-innovation-in-croatia> (01.08.2025.)
- [30] Šimović, J. i Koprić, I. (2021). *Modernizacija hrvatske javne uprave: između tradicije i promjena*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; <https://www.pravo.unizg.hr/images/50020723/Modernizacija%20hrvatske%20javne%20uprave.pdf> (28.07.2025.)
- [31] Vlada Republike Hrvatske. (2023). *Izješće o provedbi politika EU fondova 2021.–2023*. Ured za udruge Vlade RH; <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2023/12/lzjesce-EU-fondovi-2021-2023.pdf> (01.08.2025.)
- [32] Vlada Republike Hrvatske (2024). Statistika sustava e-Građani; <https://gov.hr/moj-profil/statistika-egradjani/1462> (01.08.2025.)
- [33] Zakon o građevinskoj inspekciji (NN br. 153/13, 145/24) (2024); <https://www.zakon.hr/z/691/zakon-o-gradevinskoj-inspekciji> (27.07.2025.)
- [34] Zakon o općem upravnom postupku (NN br. 47/09, 110/21) (2022); <https://www.zakon.hr/z/65/zakon-o-opcem-upravnom-postupku> (27.07.2025.)
- [35] Zakon o pravu na pristup informacijama (NN br. 25/13, 85/15, 69/22) (2022); <https://www.zakon.hr/z/126/zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama> (27.07.2025.)
- [36] Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN br. 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17) (2017); <https://www.zakon.hr/z/359/zakon-o-referendumu-i-drugim-oblicima-osobnog-sudjelovanja-u-obavljanju-drzavne-vlasti-i-lokalne-i-podrucne-%28regionalne%29-samouprave> (27.07.2025.)
- [37] Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 66/19, 153/23) (2019); <https://www.zakon.hr/z/221/zakon-o-sustavu-drzavne-uprave> (27.07.2025.)
- [38] Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/29) (2020); <https://www.zakon.hr/z/132/zakon-o-lokalnoj-i-podrucnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi> (27.07.2025.)