

# Menadžerske inovacije u funkciji razvoja učinkovitosti lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

---

Grčić Fabić, Mirjana

Doctoral thesis / Disertacija

2015

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Rijeka, Faculty of Economics / Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:192:558828>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-17**



SVEUČILIŠTE U RIJECI  
**EKONOMSKI FAKULTET**

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Economics and Business - FECRI Repository](#)



SVEUČILIŠTE U RIJECI  
EKONOMSKI FAKULTET

Mirjana Grčić Fabić

**MENADŽERSKE INOVACIJE U FUNKCIJI  
RAZVOJA UČINKOVITOSTI LOKALNE  
SAMOUPRAVE U REPUBLICI  
HRVATSKOJ**

DOKTORSKI RAD

Rijeka, 2015.

SVEUČILIŠTE U RIJECI  
EKONOMSKI FAKULTET

Mirjana Grčić Fabić

**MENADŽERSKE INOVACIJE U FUNKCIJI  
RAZVOJA UČINKOVITOSTI LOKALNE  
SAMOUPRAVE U REPUBLICI  
HRVATSKOJ**

Mentor: red. prof. dr. sc. Zdravko Zekić  
Komentor: izv. prof. dr. sc. Nataša Rupčić

Rijeka, 2015.

UNIVERSITY OF RIJEKA  
FACULTY OF ECONOMICS

Mirjana Grčić Fabić

**MANAGEMENT INNOVATION IN  
DEVELOPING LOCAL GOVERNMENT  
EFFECTIVENESS IN THE REPUBLIC OF  
CROATIA**

DOCTORAL THESIS

Rijeka, 2015.

Mentor rada: prof. dr. sc. Zdravko Zekić, Ekonomski fakultet Rijeka  
Komentor rada: prof. dr. sc. Nataša Rupčić, Ekonomski fakultet Rijeka

Doktorski rad obranjen je dana 08. lipnja 2015. godine na Ekonomskom fakultetu u Rijeci, Sveučilište u Rijeci, pred povjerenstvom u sastavu:

1. Prof. dr. sc. Marija Kaštelan Mrak, predsjednik povjerenstva, Ekonomski fakultet Rijeka
2. Prof. dr. sc. Zdravko Zekić, mentor i član, Ekonomski fakultet Rijeka
3. Prof. dr. sc. Nataša Rupčić, komentor i član, Ekonomski fakultet Rijeka
4. Prof. dr. sc. Želimir Dulčić, član, Ekonomski fakultet Split

Rijeka, 15. lipnja, 2015.

# SADRŽAJ

<b>PREDGOVOR</b> .....	IV
<b>SAŽETAK</b> .....	VI
<b>SUMMARY</b> .....	VIII
<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>1.1. PROBLEM I PREDMET ISTRAŽIVANJA S HIPOTEZAMA</b> .....	1
<b>1.2. SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA</b> .....	5
<b>1.3. PREGLED DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA</b> .....	6
<b>1.4. ZNANSTVENE METODE</b> .....	9
<b>1.5. KOMPOZICIJA RADA</b> .....	10
<b>2. OPĆA I ORGANIZACIJSKA OBILJEŽJA I IZAZOVI U RAZVOJU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	12
<b>2.1. POJAM I ORGANIZACIJA SUSTAVA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	12
<b>2.2. POJAM I VAŽNOST LOKALNE SAMOUPRAVE</b> .....	17
<b>2.2.1. Pojam i uloga lokalne samouprave u društvenom i gospodarskom razvoju</b> .....	17
<b>2.2.2. Načela i standardi lokalne samouprave prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi</b> .....	23
<b>2.3. PRAVNO-POLITIČKA, EKONOMSKA I ORGANIZACIJSKA OBILJEŽJA SUSTAVA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	24
<b>2.4. IMPERATIV MODERNIZACIJE HRVATSKOG SUSTAVA LOKALNE SAMOUPRAVE</b> .....	31
<b>2.4.1. Teritorijalna reorganizacija sustava lokalne samouprave</b> .....	31
<b>2.4.2. Funkcionalna i fiskalna decentralizacija</b> .....	33
<b>2.4.3. Izgradnja kapaciteta za racionalno i učinkovito upravljanje</b> .....	35

### 3. MENADŽERSKE INOVACIJE – ČIMBENIK RAZVOJA

<b>JAVNOG SEKTORA</b> .....	38
<b>3.1. POJAM I TIPOLGIJA INOVACIJA</b> .....	38
<b>3.1.1. Pojmovne značajke inovacije</b> .....	38
<b>3.1.2. Tipologija inovacija</b> .....	44
<i>3.1.2.1. Proizvodne vs. procesne inovacije</i> .....	47
<i>3.1.2.2. Tehnološke vs. netehnološke inovacije</i> .....	49
<i>3.1.2.3. Inkrementalne vs. radikalne inovacije</i> .....	53
<b>3.2. INOVATIVNOST U JAVNOM SEKTORU</b> .....	55
<b>3.2.1. Pojam i važnost inovativnosti u javnom sektoru</b> .....	55
<b>3.2.2. Dinamika i upravljanje promjenama u javnom sektoru</b> .....	58
<b>3.2.3. Teorijski okvir implementacije organizacijskih promjena</b> .....	62
<b>3.3. MENADŽERSKE INOVACIJE U ORGANIZACIJAMA</b>	
<b>JAVNOG SEKTORA</b> .....	64
<b>3.3.1. Posebnosti menadžerskih inovacija</b> .....	64
<b>3.3.2. Proces menadžerskih inovacija</b> .....	73
<b>3.3.3. Implementacija menadžerskih inovacija</b> .....	75
<i>3.3.3.1. Specifični čimbenici uspješnosti implementacije</i> <i>menadžerskih inovacija</i> .....	77
<i>3.3.3.2. Klein et al.-ov model implementacijske učinkovitosti</i> .....	81
<b>3.3.4. Model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija</b> .....	83
<b>3.4. ČIMBENICI IMPLEMENTACIJE MENADŽERSKIH</b>	
<b>INOVACIJA U JAVNOM SEKTORU</b> .....	87
<b>3.4.1. Financijski resursi i implementacijska klima</b> .....	87
<b>3.4.2. Podrška višeg menadžmenta i implementacijska klima</b> .....	89
<b>3.4.3. Apsorpcijski kapacitet i implementacijska klima</b> .....	90
<b>3.4.4. Implementacijska klima, usklađenost inovacija i vrijednosti i</b> <b>implementacija menadžerskih inovacija</b> .....	94
<b>3.5. IMPLEMENTACIJA MENADŽERSKIH INOVACIJA</b>	
<b>I UČINKOVITOST ORGANIZACIJA JAVNOG SEKTORA</b> .....	97
<b>3.5.1. Pojam i mjerenje učinkovitosti u javnom sektoru</b> .....	97
<b>3.5.2. Povezanost menadžerskih i tehnoloških inovacija</b> .....	103
<b>3.5.3. Menadžerske inovacije i učinkovitost organizacija javnog sektora</b> ...	105

<b>4. MENADŽERSKE INOVACIJE U FUNKCIJI USPJEŠNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>110</b>
<b>4.1. FORMIRANJE UZORKA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE         ZA ANALIZU .....</b>	<b>110</b>
<b>4.2. MJERENJE ČIMBENIKA IMPLEMENTACIJE         MENADŽERSKIH INOVACIJA U ODABRANIM JEDINICAMA         LOKALNE SAMOUPRAVE .....</b>	<b>112</b>
<b>4.3. MJERENJE UČINKOVITOSTI MENADŽERSKIH         INOVACIJA U ODABRANIM JEDINICAMA         LOKALNE SAMOUPRAVE .....</b>	<b>121</b>
<b>4.4. UTJECAJ IMPLEMENTACIJE MENADŽERSKIH         INOVACIJA NA UČINKOVITOST LOKALNE SAMOUPRAVE .....</b>	<b>131</b>
<b>4.5. KLJUČNI FAKTORI USPJEŠNOSTI MENADŽERSKIH INOVACIJA         U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI         HRVATSKOJ .....</b>	<b>145</b>
<b>5. TEORIJSKI DOPRINOS, IMPLIKACIJE I OGRANIČENJA .....</b>	<b>149</b>
<b>5.1. TEORIJSKI DOPRINOS .....</b>	<b>149</b>
<b>5.2. PRAKTIČNE IMPLIKACIJE .....</b>	<b>152</b>
<b>5.3. BUDUĆA ISTRAŽIVANJA I OGRANIČENJA .....</b>	<b>155</b>
<b>6. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>157</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>167</b>
<b>POPIS TABLICA .....</b>	<b>182</b>
<b>POPIS SHEMA .....</b>	<b>183</b>
<b>POPIS GRAFIKONA .....</b>	<b>183</b>
<b>PRIVITAK .....</b>	<b>184</b>
<b>ŽIVOTOPIS .....</b>	<b>189</b>
<b>IZJAVA .....</b>	<b>190</b>



## PREDGOVOR

Motiv za istraživanjem tematike menadžerskih inovacija temelji se na spoznaji da je područje ove vrste inovacija još nedovoljno znanstveno afirmirano. Upravo to nameće potrebu da se koncept menadžerskih inovacija dublje i šire znanstveno istraži. Konkretno, ciljevi ove doktorske disertacije prije svega se odnose na definiranje složenosti samog pojma inovacija te različitih tipologija inovacija koje iz toga proizlaze, posebice utvrđivanje pojma i sistematizacije pojedinih tipova menadžerskih inovacija, definiranje specifičnih čimbenika implementacije menadžerskih inovacija te dokazivanje važnosti menadžerskih inovacija za organizacijsku uspješnost.

Nadalje, potreba za istraživanjem menadžerskih inovacija u okviru javnog sektora naglašena je nedostatkom teorijskih i empirijskih spoznaja o inovacijama u organizacijama koje djeluju u javnom sektoru, a posebice se to odnosi na menadžerske inovacije. Također, poticaj da rad bude fokusiran na kontekst javnog sektora leži u činjenici da aktualne reforme javne uprave potenciraju pronalaženje znanstvenih i stručnih rješenja koja će biti na tragu osiguranja racionalizacije troškova javnih aktivnosti i usluga i povećanja njihove efikasnosti, te koja će u konačnici rezultirati većom kvalitetom javnih usluga. Esencijalna uloga lokalne samouprave kao one razine javne uprave koja je najbliža svojim korisnicima te koja je stoga u mogućnosti osigurati višu razinu usklađenosti lokalnih javnih dobara sa njihovim ukusima i preferencijama, oslanja se na mogućnost da pruži racionalnije i učinkovitije javne usluge u odnosu na središnja tijela državne uprave. Takva uloga lokalne samouprave u gospodarskom i društvenom razvoju bio je dodatan motiv za istraživanjem menadžerskih inovacija unutar konteksta lokalnog javnog upravljanja, i to u okruženju u Republici Hrvatskoj.

Kao jedna od teškoća, koja se javila tijekom pisanja ove disertacije može se izdvojiti nedostatak literature. To se prije svega odnosi na nedovoljno znanstveno oblikovan pojam menadžerskih inovacija te problematiku utvrđivanja utjecaja na uspješnost u organizacijama javnog sektora. Isto tako, evidentan je nedostatak literature koji proučava navedenu problematiku u kontekstu okruženja u Republici Hrvatskoj. Istraživati područje inovacija nije uvijek zahvalno. Općenito je poznato da istraživanje inovacija može imati subjektivan i time pristrani prizvuk. Odabirom adekvatne metodologije istraživanja to se nastojalo svesti na što manju mjeru.

Pisanje ove doktorske disertacije bio je izazov i hvalevrijedno iskustvo, ali na tom putu razvoja novih teorijskih i praktičnih spoznaja bilo je i težih trenutaka. Međutim, nailaženje na prepreke i ograničenja sastavni je dio znanstvenog istraživanja te znanstvenog sazrijevanja, čiji rezultat je upravo ova doktorska disertacija. Zahvaljujem se svima koji su svojom stručnom i kolegijalnom podrškom doprinijeli da doktorska disertacija ugleda svjetlo dana, a ponajviše mentoru prof. dr. sc. Zdravku Zekiću na korisnim savjetima, sugestijama i poticajima u procesu nastanka ove disertacije, te komentorici prof.dr.sc. Nataši Rupčić na konstruktivnoj kritici i vrijednim savjetima. Posebnu zahvalnost dugujem mojoj obitelji i bližnjima koji su me poticali na rad, pružili mi nesebičnu podršku i pomoć uz obilje razumijevanja i strpljivosti. Najiskrenije hvala suprugu Marku, kćerki Ani, mojim roditeljima Mari i Mirku, suprugovim roditeljima Karolini i Aldu.

Mirjana Grčić Fabić

## SAŽETAK

Netehnološke inovacije kao područje istraživanja nedovoljno su zastupljene u odnosu na tehnološke inovacije. Dominantan tehnološki aspekt inovacija nailazi na mnoge kritike jer ne obuhvaća u potpunosti inovacije u uslužnim djelatnostima te ignorira mnoge važne netehnološke elemente inovativnih organizacijskih aktivnosti u organizacijama. Menadžerske inovacije kao poseban tip netehnoloških inovacija predstavljaju stvaranje i implementaciju novih menadžerskih praksi, procesa, struktura ili tehnika. Dosadašnja literatura iz područja inovacija ukazuje na važnost menadžerskih inovacija za organizacijsku uspješnost, ali je potrebno provesti još empirijskih istraživanja kako bi se ova tvrdnja još više „učvrstila“ i verificirala, a što se posebice odnosi na istraživanja u javnom sektoru.

Svrha i ciljevi rada su istražiti koncept menadžerskih inovacija u organizacijama javnog sektora sa posebnim naglaskom na utvrđivanje utjecaja implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost te čimbenika dostignutog stupnja implementacije menadžerskih inovacija. Istraživanje je usmjereno na kontekst lokalne samouprave, čija je uloga u posljednje vrijeme dodatno naglašena aktualnim reformama javne uprave koje imaju za cilj povećanje efikasnosti te učinkovitosti javnih usluga, i to često putem implementacije novih metoda i koncepata upravljanja. Predložen je konceptualni model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija. Model je testiran na uzorku jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Ukupan model promatran je i testiran u tri dijela, ali međusobno povezana. Odnosi između varijabli u modelu testirani su hijerarhijskom regresijskom analizom te logističkom regresijom. Dobiveni rezultati istraživanja potvrdili su pozitivan utjecaj implementacije menadžerskih inovacija na uspješnost, tj. učinkovitost jedinica lokalne samouprave, čime je nadalje istaknuta važnost i potreba za intenzivnijim istraživanjem ovih inovacija. Također, prilikom postizanja što većeg stupnja implementacije menadžerskih inovacija kao ključni čimbenici potvrdili su se podrška višeg menadžmenta, apsorpcijski kapacitet, implementacijska klima i usklađenost inovacija i vrijednosti. Dobiveni rezultati ukazuju na važnost suradnje i dijeljenja znanja u organizacijama koje žele implementirati menadžerske inovacije. Raspolaganje značajnim financijskim resursima nije presudno u stvaranju pozitivne implementacijske klime i time većeg stupnja implementacije menadžerskih inovacija. Također, menadžerske inovacije važan su komplement pri implementaciji ostalih vrsta inovacija, kao što su inovacije usluga i procesne inovacije.

**Ključne riječi:** menadžerske inovacije, netehnološke inovacije, tehnološke inovacije  
učinkovitost, lokalna samouprava

## **SUMMARY**

Non-technological innovation as a research area are underrepresented in relation to technological innovation. The dominant aspect of technological innovation encounters much criticism, because it does not fully include innovation in the service sector and ignores many important non-technological elements of innovative organizational activities. Management innovations as a special type of non-technological innovation represent the creation and implementation of new management practices, processes, structures or techniques. The current literature in the field of innovation emphasizes the importance of management innovation for organizational performance, but it is necessary to conduct more empirical research to make this claim even more "strengthened" and verified, and that particularly refers to research in the public sector.

The purpose and objectives of the doctoral thesis are to explore the concept of management innovation in public sector organizations with particular emphasis on determining the impact of the implementation of management innovations on effectiveness and the factors of the achieved level of management innovation implementation. The research is focused on the context of local government, whose role is recently further accentuated by actual public administration reforms aimed at increasing the efficiency and effectiveness of public services, often through the implementation of new methods and management concepts. A conceptual model of the implementation and effectiveness of management innovation has been proposed. The model was tested on a sample of local government units in Croatia. The total model was observed and tested in three interrelated parts. The relationships between variables in the model have been tested by hierarchical regression analysis and logistic regression. Obtained results have confirmed the positive impact of the implementation of management innovations on the success, ie. the effectiveness of local government units, which has further highlighted the importance and need for more intense study of these innovations. Also, when achieving maximum level of management innovation implementation the following factors have been confirmed as crucial: the support of a higher management, absorption capacity, implementation climate, and innovation-values fit. The obtained results indicate the importance of cooperation and sharing of knowledge in organizations seeking to implement management innovations. The disposal of substantial financial resources is not critical in creating a positive implementation climate and thus a higher degree of implementation of

management innovations. Also, management innovations are an important complement in the implementation of other types of innovations, such as service and process innovation.

**Keywords:** management innovation, non-technological innovation, technological innovation, effectiveness, local government

# 1. UVOD

U nastavku su predstavljene sljedeće tematske jedinice: **1) Problem i predmet istraživanja s hipotezama, 2) Svrha i ciljevi istraživanja, 3) Pregled dosadašnjih istraživanja, 4) Znanstvene metode i 5) Kompozicija rada.**

## 1.1. PROBLEM I PREDMET ISTRAŽIVANJA S HIPOTEZAMA

Inovacije se u postojećoj znanstvenoj literaturi tretira kao čimbenik koji značajno doprinosi uspješnosti subjekata koji ih primjenjuju. Područje inovacija uglavnom je usmjereno na različite aspekte tehnoloških inovacija, te se tijekom posljednjih petnaest godina javlja trend prema istraživanju drugih oblika inovacija, koje se po svojim karakteristikama ubrajaju u netehnološki tip inovacija, kao što su inovacije organizacije, tj. menadžerske inovacije i inovacije marketinga, a da bi se istražili načini kako se njima upravlja te kako one doprinose uspješnosti. Područje istraživanja inovacija uglavnom se odnosi na proizvodni sektor te na tehnološke inovacije koje tamo nalaze primjenu. Međutim, inovacije nisu prisutne samo u relativno maloj skupini visoko tehnoloških industrija, ili u pojedinim industrijama. Jednako tako, i uslužni sektor je područje inoviranja.

Koncept menadžerskih inovacija kao distinktivan tip netehnoloških inovacija još se nalazi u začecima koncepcijskog oblikovanja i potvrđivanja. Kako se interes za istraživanjem netehnoloških oblika inovacija intenzivirao tako se otvorilo novo područje istraživanja, koje u svojoj suštini ispituje stvaranje i usvajanje novih praksi, struktura i procesa upravljanja. Dok se tehnološke inovacije bave promjenama u tehnologiji vezanim za organizacijsku glavnu aktivnost, menadžerske inovacije ulaze u socijalnu sferu te u fokus stavljaju ljude, tj. menadžere. Menadžerske inovacije definirane su kao stvaranje i implementacija novih menadžerskih praksa, procesa, struktura ili tehnika koje predstavljaju značajno odstupanje od postojećih praksi i normi. Što se tiče aspekta novine, pojedini autori pod novim praksama, procesima, strukturama podrazumijevaju potpuno nove (još nepostojeće) koncepte, dok drugi podrazumijevaju novo u smislu novih praksi, procesa, struktura ili tehnika za organizaciju koja ih primjenjuje. U ovome radu menadžerskim inovacijama smatraju se one koje su nove za organizacijsku jedinicu koja ih implementira. Ono što je svim autorima zajedničko je

isticanje svrhe implementacije menadžerskih inovacija, a to je poboljšanje performansi organizacije, tj. učinkovitosti i efikasnosti.

Općenito pojam inovacija i inoviranja u javnom sektoru nedovoljno je znanstveno istražen, a posebice se to odnosi na menadžerske inovacije, koje se mogu ubrojiti u netehnološku skupinu inovacija. Javni sektor tek je prije tridesetak godina postao područje detaljnijeg znanstvenog istraživanja i promišljanja izvora unapređenja i izvrsnosti u organizacijskom i menadžerskom smislu. Razlog tome su ponajviše sve veća proračunska ograničenja, nedovoljna transparentnost javne potrošnje, netransparentnost u ponašanju javnih vlasti te spremnost države da u svoje projekte uključi subjekte privatnog sektora. Javni sektor u suvremenim gospodarskim i društvenim uvjetima doprinosi stvaranju gotovo 40% bruto društvenog proizvoda te time ima vrlo važnu ulogu u kreiranju gospodarskog rasta i razvoja.

Unazad dva desetljeća pred javni sektor intenzivno se postavljaju zahtjevi za postizanje veće uspješnosti, u smislu racionalizacije troškova funkcioniranja, veće kvalitete javnih usluga, profesionalizacije menadžerskog kadra, primjenu novih koncepata i metoda upravljanja, odnosno ukupno povećanje efikasnosti i učinkovitosti. Stoga se može govoriti o povećanom pritisku za poboljšanja, jer su javnost, odnosno građani, domaće i inozemne institucije i drugi subjekti vrlo kritični i zainteresirani za rezultate njihovog rada. Posebice je to naglašeno za usluge koje pruža lokalna samouprava, za koju se smatra da bolje od središnjih tijela državne uprave prepoznaje potrebe stanovnika na njihovom području te upravo zato može kvalitetnije i racionalnije osigurati javne usluge.

Rezultati istraživanja iz područja menadžerskih inovacija većinom se odnose na organizacije u privatnom sektoru, dok je javni sektor malo zastupljen. Upravo zbog navedene činjenice, javni sektor vrlo je zanimljiv s aspekta uvođenja inovacija. Isto tako, interes za istraživanjem menadžerskih inovacija u javnom sektoru, tj. lokalnoj samoupravi proizlazi iz nedavno započetih i još uvijek aktualnih reformi lokalne samouprave koje su obilježene nizom inovacija u menadžmentu. Paralelno sa razvojem znanstvene platforme o modernom upravljanju u javnom sektoru tijekom posljednjih dvadeset godina u većini država OECD-a i državama u razvoju provodile su se reforme koje imaju za cilj povećanje učinkovitosti i efikasnosti javnih aktivnosti i djelatnosti. Republika Hrvatska je u službenim državnim dokumentima najavila reformu državne uprave i reformu sustava lokalne i područne



(regionalne) samouprave. Cilj reformi je stvoriti pretpostavke za racionalniju i kvalitetniju javnu upravu te unaprijediti dostupnost i kvalitetu usluga na dobrobit svih građana.

Sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, kao i u ostalim državama regije sa sličnom pozadinom gospodarskog i društvenog razvoja, sadrži mnoga ograničenja sa aspekta učinkovitosti i ekonomske racionalnosti. Kao glavni izazovi modernizacije hrvatskog sustava lokalne samouprave mogu se izdvojiti teritorijalna reorganizacija sustava lokalne samouprave, funkcionalna i fiskalna decentralizacija te izgradnja kapaciteta za racionalno i učinkovito upravljanje. Upravljačke strukture u hrvatskim jedinicama lokalne samouprave još uvijek su uglavnom obilježene rigidnošću, formalnošću i nefleksibilnošću. Upravljanje lokalnih javnih vlasti na načelima efikasnosti i učinkovitosti preduvjet je uspješnoj teritorijalnoj reorganizaciji i fiskalnoj decentralizaciji. Tek uspješne upravljačke strukture u lokalnim samoupravama mogu stvoriti osnovu za uspješnu teritorijalnu reformu i fiskalnu decentralizaciju.

U ovom doktorskom radu istraživati će se fenomen menadžerskih inovacija, odnosno inovativnosti u menadžmentu kao koristan pristup za unapređenje upravljanja u jedinicama lokalne samouprave, a sa svrhom postizanja utjecaja na učinkovitost, tj. uspješnost lokalne samouprave.

U kontekstu navedene problematike istraživanja definira se znanstveni problem istraživanja:

**Menadžerske inovacije kao distinktivan tip netehnoloških inovacija u začetku je znanstvenog formiranja, a posebice se to odnosi na njegovu primjenu i testiranje utjecaja na učinkovitost u organizacijama javnog sektora. Potreba za istraživanjem menadžerskih inovacija u okviru javnog sektora nadalje je naglašena aktualnim reformama javne uprave, čiji je cilj povećati efikasnost i učinkovitost javnih usluga.**

Sukladno takvoj problematici i problemu istraživanja, definiran je i predmet znanstvenoga istraživanja:

**Istražiti, sustavno formulirati i predočiti rezultate istraživanja o inovativnosti u javnom sektoru, menadžerskim inovacijama u organizacijama javnog sektora, čimbenicima implementacije menadžerskih inovacija, menadžerskim inovacijama i učinkovitosti organizacija u javnom sektoru, pojmu i važnosti lokalne samouprave te zahtjevima za**

**modernizaciju hrvatskog sustava lokalne samouprave, o modelu implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija te utvrditi teorijski doprinos, praktične implikacije, navesti ograničenja u istraživanju te smjernice za buduće istraživanje.**

U ovome radu naglasak je na eksploatacijskom karakteru menadžerskih inovacija, a koji se očituje počevši od same specifičnosti javnih organizacija za usvajanjem već postojećih inovacija, uglavnom već primjenjenih u privatnom sektoru, koje su kao takve nove za organizaciju koja ih usvaja, te nedostatka eksploracijsko inventivnog dijela procesa inovacija. Također, u radu se objasnila učinkovitost implementiranih inovacija, iz čega je evidentan naglasak na eksploataciji usvojenih inovacija. U literaturi o inovacijama opće poznata je razlika između kreativnosti/invenicije i inovacije/implementacije. Ova distinkcija zapravo čini razliku između eksploracije i eksploatacije. Inovacija nije samo kreativni proces stvaranja novih ideja (eksploracija), već uključuje i primjenu (ekploataciju), koja naglašava očekivane koristi usvojene inovacije. Prema tome, fokus istraživanja je na implementaciji inovacija, koja je kao uže područje istraživanja puno manje zastupljena u literaturi u odnosu na istraživanje samog usvajanja inovacija, tj. donošenja odluke „usvojiti inovaciju ili ne“.

U radu se postojeći model (Klein et al., 2001) adaptirao za ocjenu stupnja implementacije menadžerskih inovacija i njezine uspješnosti u javnom sektoru. U postavljenom konceptualnom modelu u ovome radu analizirati će se menadžerske inovacije, kao skup inovacija koje dijele zajedničke karakteristike. Predloženim konceptualnim modelom implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija pokušati će se odgovoriti na pitanje da li je i kako stupanj implementacije menadžerskih inovacija povezan i ostvaruje li utjecaj na učinkovitost lokalne samouprave. U tom smislu analizirati će se i odnos sa ostalim tipovima inovacija. Isto tako, modelom će se pokušati objasniti dostignuti stupanj implementacije menadžerskih inovacija sa utvrđenim čimbenicima implementacije menadžerskih inovacija, a to su: financijski resursi, podrška višeg menadžmenta, apsorpcijski kapacitet, implementacijska klima i usklađenost inovacija i vrijednosti.

Imajući na umu složenost problema i predmeta znanstvenoga istraživanja postavljena je **temeljna znanstvena hipoteza:**

**Implementacija menadžerskih inovacija utječe pozitivno na kvalitetu usluga i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.**

Navedena temeljna znanstvena hipoteza operacionalizirati će se pomoću sljedećih hipoteza koje proizlaze iz postavljenog modela:

**H1: Financijski resursi imati će pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija.**

**H2: Podrška višeg menadžmenta imati će pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija.**

**H3: Apsorpcijski kapacitet imati će pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija.**

**H4: Implementacijska klima imati će pozitivan utjecaj na implementaciju menadžerskih inovacija.**

**H5: Usklađenost inovacija i vrijednosti ostvaruje moderatorski efekt na vezu između implementacijske klime i implementacije menadžerskih inovacija.**

**H6: Implementacija menadžerskih inovacija imati će pozitivan utjecaj na implementaciju ostalih inovacija.**

**H7: Implementacija ostalih inovacija ostvaruje medijacijski efekt na vezu između implementacije menadžerskih inovacija i učinkovitosti jedinica lokalne samouprave.**

**H8: Implementacija menadžerskih inovacija ostvaruje pozitivan utjecaj na učinkovitost jedinica lokalne samouprave.**

## **1.2. SVRHA I CILJEVI ISTRAŽIVANJA**

Kao svrha i ciljevi istraživanja na spoznajnoj razini mogu se izdvojiti sljedeći:

Istražiti i analizirati inovativnost u javnom sektoru, pojam menadžerskih inovacija, posebnosti menadžerskih inovacija u javnom sektoru, implementaciju i čimbenike implementacije menadžerskih inovacija u javnom sektoru, mjerenje čimbenika implementacije menadžerskih inovacija, mjerenje implementacije menadžerskih inovacija, pojam i mjerenje učinkovitosti u javnom sektoru, utjecaj implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost organizacija u javnom sektoru, te predložiti model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija.

Kao svrha i ciljevi istraživanja na pragmatičnoj razini navode se sljedeći:

Istražiti i analizirati relevantne spoznaje o pojmu i ulozi lokalne samouprave u društvenom i gospodarskom razvoju te zahtjevima za modernizaciju sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Nadalje, prilikom definiranja mjere za varijablu implementacija menadžerskih inovacija utvrditi će se specifična obilježja menadžerskih inovacija u Republici Hrvatskoj. Predloženi model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija će se testirati na uzorku jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Slijedom toga, obrazložiti će se utjecaj čimbenika implementacije menadžerskih inovacija te će se izdvojiti ključni čimbenici uspješnosti menadžerskih inovacija u jedinicama lokalne samouprave Republike Hrvatske. Utvrditi će se utjecaj menadžerskih inovacija na određene mjere uspješnosti, na osnovi testiranja modela na uzorku jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Predložiti će se praktične implikacije na osnovi rezultata istraživanja, a koje bi trebale ići u smjeru razvoja menadžerskih kapaciteta kao pretpostavke za uspješnu reformu lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i razvoj kvalitete i racionalnosti njihovih usluga.

### **1.3. PREGLED DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA**

Rezultati istraživanja iz područja menadžerskih inovacija većinom se odnose na organizacije u privatnom sektoru, dok je javni sektor malo zastupljen. Dosadašnji pregled istraživanja iz područja inovacija u menadžmentu (tj. «organizacijskih» ili «administrativnih» inovacija) u javnom sektoru može se sintetizirati u nekoliko skupina: a) proučavanje karakteristika, tj. prirode menadžerskih inovacija, b) istraživanje procesa prihvaćanja i difuzije menadžerskih inovacija u organizacijama javnog sektora, te koji su pritom ograničavajući faktori, a koji faktori doprinose uspješnosti navedenih procesa i c) proučavanje veze između inovacija u menadžmentu i organizacijskih performansi, tj. efekti koje menadžerske inovacije imaju na pojedine mjere uspješnosti javnih organizacija.

Rezultati istraživanja autora u prvoj skupini utvrdila su da je nastanak menadžerskih inovacija u javnom sektoru evolutivne prirode, a ne radikalne te da su rezultat kumulativnog efekta niza inkrementalnih promjena. Obzirom da su organizacije u javnom sektoru obilježene birokratskijim i rigidnijim organizacijskim strukturama promjene nastaju polako i sporo. Također je utvrđeno da se inovacije u menadžmentu najčešće javljaju u velikim

organizacijama u kojima se naziru elementi organskog pristupa, tj. organske strukture (Walker, 2008, Borins, 1998.). U drugoj skupini rezultata istraživanja potvrđeno je da implementacija menadžerskih inovacija može imati pristup od vrha prema dnu («top-down») i pristup od dna prema vrhu («bottom-up»), ali i lateralni pristup (difuzija dobrih praksi između organizacija) (Borins, 1998). Prijašnja istraživanja pokazala su da su vanjsko okruženje i organizacijski faktori ključni u objašnjenju prihvaćanja inovacija (Thompson, 1967, Davies, Ferlie, 1982, Meyer, Goes, 1988, Pettigrew et al. 1992, Osborne, 1998, Van de Ven et al. 1999). Rezultati istraživanja govore u prilog tome da kompleksno okruženje djeluje pozitivno na prihvaćanje inovacija, tj. da će u takvom okruženju javna tijela biti više motivirana pronaći različita i nova rješenja kako bi udovoljila potrebama svojih korisnika - građana. Kao ključni ograničavajući faktori za uspjeh nastanka i prihvaćanja inovacija navode se kratkoročno planiranje i budžet, usmjerenost administrativnog osoblja na rutinske poslove, nedostatak nagrada i inicijativa za inoviranje, kultura izbjegavanja rizika, nedostatak menadžerskih vještina (Mulgan, Albury, 2003). Kao faktore koje doprinose uspješnom usvajanju inovacija u literaturi se navode dijeljenje dobre prakse i znanja, vertikalna i horizontalna suradnja sa razinama i drugim jedinicama javne uprave te sa privatnim i tzv. trećim sektorom.

Dosadašnji rezultati znanstvenih empirijskih istraživanja o vezi između menadžerskih inovacija i pojedinih mjera uspješnosti javnih organizacija vrlo su oskudni. Može se izdvojiti istraživanje koje su proveli Walker, Damanpour i Devece (2011.), koji su proučavali utjecaj menadžerskih inovacija na organizacijsku uspješnost u lokalnim jedinicama javne vlasti u Velikoj Britaniji (Walker, Damanpour i Devece, 2011). Ispitali su direktan utjecaj na organizacijsku uspješnost i utjecaj koji se ostvaruje indirektno kroz sustav upravljanja učinkom (engl. *Performance Management*). Koncept upravljanja učinkom mnoge su javne organizacije uvele u okviru provedenih reformi kako bi bolje upravljale svojim aktivnostima kroz sustav redovne kontrole i usklađivanja sa postavljenom misijom i ciljevima. Upravo stoga su autori promatrali utjecaj menadžerskih inovacija na organizacijske performanse kroz mehanizam upravljanja učinkom, koji sam predstavlja kontrolu implementiranih inovativnih koncepata i metoda. Istraživanjem je potvrđen posredni, tj. indirektni pozitivan utjecaj menadžerskih inovacija kroz sustav upravljanja učinkom na promatrane komponente organizacijskih učinaka; kvantitetu i kvalitetu outputa, efikasnost, jednakost i zadovoljstvo korisnika, dok je promatrana direktna veza pokazala negativan efekt. Autori navode kako se negativni efekt može objasniti nedostatkom same studije koja se bazira na vremenskom roku od jedne godine. Istraživanje nije ulazilo dublje u proučavanje čimbenika uspješnosti

implementacije i karakteristika samog procesa stvaranja i implementacije inovacija kako bi objasnili dobivene rezultate istraživanja.

Pregledom literature o implementaciji inovacija (Greenhalgh et al., 2005), koja je naglašena kao aspekt istraživanja u ovom radu, mogu se izdvojiti različiti institucionalni čimbenici, kao što su struktura (npr. kompleksnost, decentralizacija), vodstvo, resursi, podržavajuća klima (npr. preuzimanje rizika, inicijative) i prakse korištenja znanja (npr. učenje, dijeljenje znanja). Prvi model koji integrira dotadašnje čimbenike implementacije pojedinih tipova inovacija u opće čimbenike koji se mogu primjeniti za sve tipove inovacija i koji je testiran kvantitativnim empirijskim istraživanjem, za razliku od dotadašnjih dominantnih kvalitativnih istraživanja putem pristupa studija slučaja je model koji su razvili Klein et al. (2001). Ovaj model ističe se po tome što je pokušao integrirati teoriju o implementaciji inovacija definirajući opće čimbenike koji doprinose uspješnoj implementaciji u većini organizacija, a koji su kao pojedinačni čimbenici definirani i empirijski testirani u dotadašnjem istraživanju. Autori su testirali model u sektoru prerađivačke industrije na uzorku poduzeća koja su implementirala procesnu inovaciju MRP (manufacturing resource planning). Testiranje modela u privatnom sektoru je potvrdilo valjanost čimbenika i cijelog modela (Sawang, 2008, Holahan et al. 2004, Pullig et al. 2002), dok je njegova primjena u javnom sektoru do sada ispitana u nekolicini istraživanja (Weiner, Lewis, Linnan, 2009, Helfrich et al., 2007). U radu će se navedeni model (Klein et al., 2001) adaptirati za ocjenu stupnja implementacije menadžerskih inovacija i njezine uspješnosti u javnom sektoru. Za razliku od originalnog istraživanja koje se bavilo procesnom inovacijom u modelu će se analizirati menadžerske inovacije, kao skup inovacija koje dijele zajedničke karakteristike.

Pojam inovacija i inoviranja općenito, a posebice u javnom sektoru predstavlja kompleksan fenomen, koji se može tumačiti sa aspekta nekoliko teorijskih okvira. Dominantni pristupi su oni organizacijske i institucionalne teorije. Implementacija i učinkovitost menadžerskih inovacija u javnom sektoru, što čini predmet istraživanja ovoga rada, oslanjati će se na teorijsku pozadinu racionalne perspektive i institucionalne teorije. Racionalna perspektiva temelji se na pretpostavci da su za uvođenje menadžerskih inovacija odgovorni pojedinci unutar organizacije koji ih uvode s ciljem postizanja poboljšanja organizacijskih performansi, za razliku od modne ili institucionalne perspektive, koje pretpostavljaju usvajanje inovacija i promjena prvenstveno kako bi se ostvario legitimitet i udovoljilo očekivanjima brojnih dionika. Međutim, u Hrvatskoj, kao i u drugim državama srednje i istočne Europe, tijekom

posljednjih dvadeset godina provodile su se i još se uvijek provode intenzivne reforme javnog sektora koje imaju za cilj povećanje njegove efikasnosti i učinkovitosti, a uključuju reformu državne uprave, regionalne i lokalne samouprave. Stoga se može zaključiti kako je u lokalnoj samoupravi izražen pritisak za promjenama, te da takvi institucionalni zahtjevi utječu na uvođenje i implementaciju menadžerskih inovacija u gradovima i općinama, te je stoga također potrebno i u tom svjetlu tumačiti rezultate istraživanja.

#### **1.4. ZNANSTVENE METODE**

U radu je pored teorijskog dijela provedeno i empirijsko istraživanje na uzorku odabranih jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, prema postavljenom kriteriju minimalnog broja stanovnika, kako bi se menadžerske inovacije mogle sveobuhvatnije sagledati, jer se očekuje da će u većim jedinicama lokalne samouprave menadžerske inovacije biti prisutnije i razvijenije. Prikupljanje podataka provedeno je jednim dijelom anketnim ispitivanjem, a drugim dijelom temeljem službenih financijskih izvještaja u jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Dio varijabli koje čine model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija mjerene su anketnim upitnikom, a dvije varijable: financijski resursi i učinkovitost jedinica lokalne samouprave mjerene su podacima iz službenih financijskih izvještaja (osim za jednu od mjera učinkovitosti jedinica lokalne samouprave, koja je također utvrđena na osnovi anketnog upitnika, a odnosi se na zadovoljstvo poduzetnika uslugama jedinica lokalne samouprave). Nad svim varijablama, tj. tvrdnjama koje opisuju promatrane varijable, izvršena je faktorska analiza, kako bi se utvrdile njihove zajedničke karakteristike i dobio pouzdan instrument mjerenja.

Ukupan model promatran je i testiran u tri dijela, ali međusobno povezana. Odnosi između varijabli u modelu testirani su hijerarhijskom regresijskom analizom te logističkom regresijom. U dokazivanju hipotezi H1, H2, H3, H4 i H5 koristila se hijerarhijska regresijska analiza, dok se u ispitivanju hipoteza H6, H7 i H8 koristila logistička regresija. U svim analizama promatran je utjecaj veličine jedinice lokalne samouprave kao kontrolna varijabla, s obzirom na prethodna istraživanja koja su također obuhvatila ovu kontrolnu varijablu te kako bi se uzela u obzir potencijalna alternativna objašnjenja.

## 1.5. KOMPOZICIJA RADA

Rezultati istraživanja u doktorskom radu prezentirani su u šest međusobno povezanih dijelova.

U prvom dijelu, **UVODU**, definiran je problem i predmet istraživanja, postavljena je temeljna znanstvena hipoteza i pomoćne hipoteze, određeni su svrha i ciljevi istraživanja. Nadalje, prezentiran je pregled dosadašnjih istraživanja predložene teme, navedene su znanstvene metode koje su korištene u znanstvenom istraživanju i prezentiranju rezultata istraživanja te je obrazložena struktura rada.

Naslov drugoga dijela je **OPĆA I ORGANIZACIJSKA OBILJEŽJA I IZAZOVI U RAZVOJU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**. U njemu je definiran pojam i organizacija sustava javne uprave u Republici Hrvatskoj. Elaboriran je pojam i važnost lokalne samouprave, te su objašnjena načela i standardi lokalne samouprave prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Analizirana su važnija pravno-politička, ekonomska i organizacijska obilježja sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, te su izloženi zahtjevi za modernizacijom hrvatskog sustava lokalne samouprave, a koji se odnose na teritorijalnu reorganizaciju, funkcionalnu i fiskalnu decentralizaciju te izgradnju kapaciteta za racionalno i učinkovito upravljanje.

Treći dio ima naslov **MENADŽERSKE INOVACIJE – ČIMBENIK RAZVOJA JAVNOG SEKTORA**. Najprije je definiran pojam i tipologija inovacija, sa naglaskom na razliku između tehnoloških i netehnoloških inovacija. U nastavku je naglasak dan na teorijske odrednice inovativnosti u javnom sektoru te su posebno poentirane karakteristike upravljanja i implementacije organizacijskih promjena u javnom sektoru. Nadalje, definiran je pojam menadžerskih inovacija, a posebice obilježja implementacije menadžerskih inovacija u organizacijama javnog sektora. Dan je pregled istraživanja o čimbenicima implementacije menadžerskih inovacija te je prezentiran Klein et al.-ov model implementacijske učinkovitosti. Slijedom toga, definiran je model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija, koji će se u radu testirati na uzorku jedinica lokalne samouprave. U skladu sa postavljenim modelom, prezentirana su obilježja promatranih varijabli, tj. čimbenika implementacije menadžerskih inovacija u javnom sektoru i njihovi međusobni odnosi te su



obrazložene teorijske postavke implementacije menadžerskih inovacija i učinkovitosti organizacija u javnom sektoru.

**MENADŽERSKE INOVACIJE U FUNKCIJI USPJEŠNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ** je naslov četvrtog dijela. Obrazloženo je formiranje uzorka jedinica lokalne samouprave nad kojima će se provesti testiranje predloženog modela. Zatim je prezentirano mjerenje varijabli koje čine model, tj. čimbenika implementacije menadžerskih inovacija te odabranih mjera učinkovitosti lokalne samouprave. U nastavku su navedeni rezultati provedenog istraživanja o utjecaju implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost lokalne samouprave. Zaključno su elaborirani ključni faktori uspješnosti menadžerskih inovacija u jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

U petom dijelu, koji ima naslov **TEORIJSKI DOPRINOS, IMPLIKACIJE I OGRANIČENJA**, utvrđen je teorijski doprinos, prezentirane su praktične implikacije, te su obrazložena ograničenja u provedenom istraživanju. Na kraju poglavlja navedene su smjernice za buduće istraživanje predmetnog područja.

U posljednjem dijelu, **ZAKLJUČKU**, sustavno i koncizno su prezentirani najvažniji rezultati znanstvenih istraživanja kojima su dokazivane postavljene hipoteze.

## **2. OPĆA I ORGANIZACIJSKA OBILJEŽJA I IZAZOVI U RAZVOJU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Potrebno je predstaviti specifičnosti problematike istraživanja, koja čini kontekst u okviru kojega će se istražiti fenomen menadžerskih inovacija i postaviti konceptualni model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija, a to je prije svega lokalna samouprava i izazovi u razvoju lokalne samoprave u Republici Hrvatskoj. Slijedom toga u ovome dijelu obrazložiti će se tematske jedinice: **1) Pojam i organizacija sustava javne uprave u Republici Hrvatskoj, 2) Pojam i važnost lokalne samouprave, 3) Pravno-politička, ekonomska i organizacijska obilježja sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i 4) Imperativ modernizacije hrvatskog sustava lokalne samouprave.**

### **2.1. POJAM I ORGANIZACIJA SUSTAVA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Često se za javnu upravu kaže da je to stručni i izvršni mehanizam pomoću kojeg djeluje država, odnosno aparat kojim država izvršava svoje ciljeve (Otajagić, 2011). Definicije javne uprave ističu više ili manje funkcionalnu ili organizacijsku dimenziju. Pojam javne uprave označava s jedne strane upravljanje, tj. vođenje javnih poslova, za razliku od privatnih poslova, tj. konkretnu djelatnost (funkcionalna dimenzija uprave). S druge strane, ovaj pojam podrazumijeva isto tako i organe, tj. strukture za upravljanje tim poslovima (organizacijska dimenzija uprave). Funkcionalna dimenzija javnu upravu definira u smislu vršenja vlasti, te se pojam izvršne vlasti (kao dio sveukupne podjele državne vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku) u nekim slučajevima izjednačava sa pojmom upravne vlasti. Međutim, neki autori upravu promatraju kao dio izvršne vlasti. U tom smislu izvršna vlast sastoji se od vlade i uprave, između kojih nije jednostavno postaviti jasnu granicu. Prema Hauriou (Šimac, 2002) bit upravne funkcije je u vođenju tekućih javnih poslova, dok je rješavanje posebnih problema, koji se tiču političkog jedinstva i brige za najvažnije nacionalne interese, funkcija vlade (Forges, 1991).

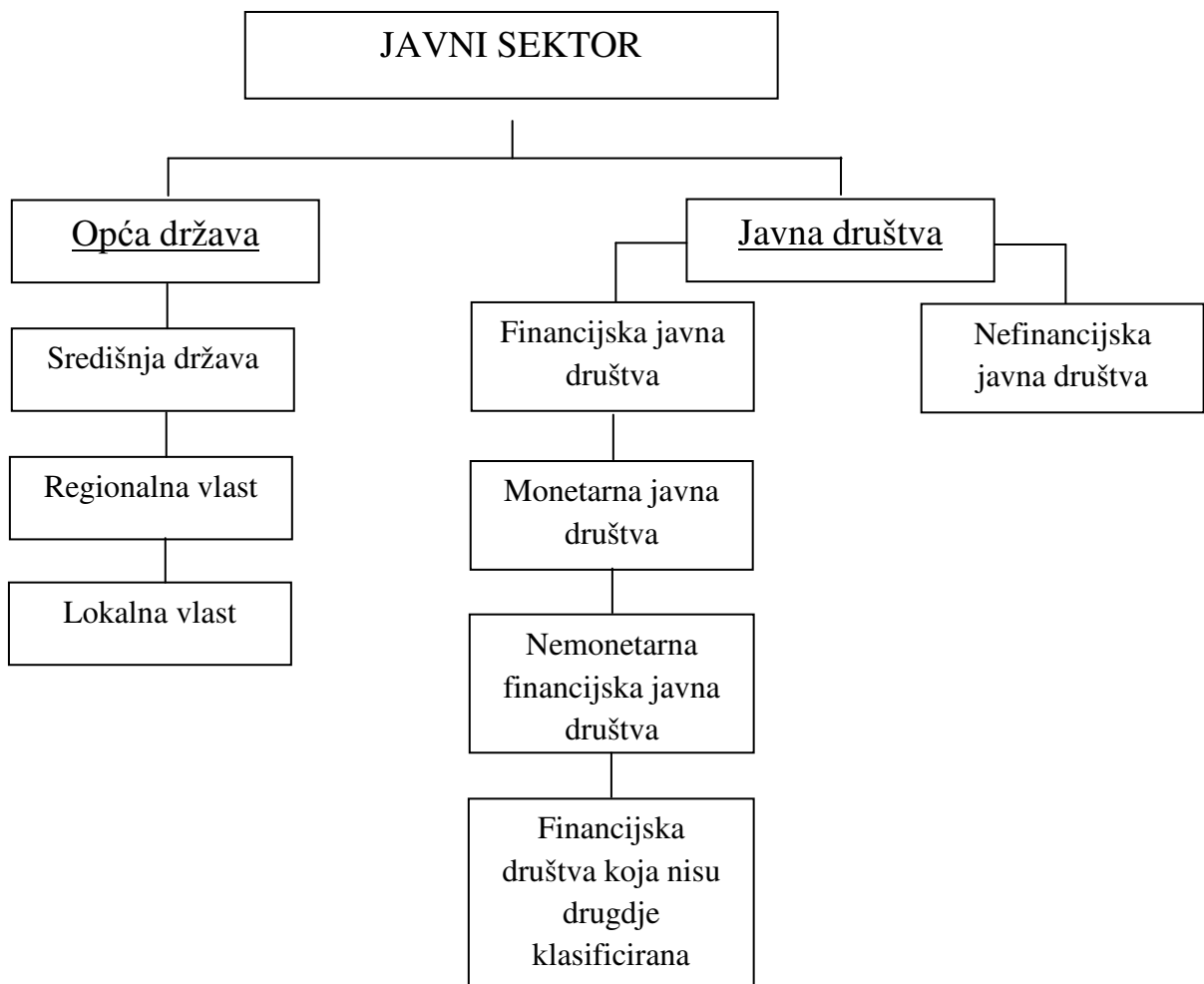
Javna uprava često se definira kao znanost ili umijeće i pravila kojih se treba držati u ostvarenju određene politike. Prema Waldo (1968) to je stalno aktivni „business“, dio vlade

koji se brine za provedbu zakona kako ih donose zakonodavna tijela kroz proces organiziranja i menadžmenta. Corson i Harris (1963) definiraju javnu upravu kao akcijski dio vlade, tj. sredstvo kojim se ostvaruju svrhe i ciljevi vlade. Rosenbloom (1998) pod javnom upravom podrazumijeva primjenu menadžerskih, političkih i pravnih teorija i procesa da bi se ostvario zakonodavni, izvršni i sudski mandat vlasti u pružanju regulatorne i servisne funkcije za društvo kao cjelinu ili za neki njegov dio. Prema Perko Šeparović (2006) javna uprava predstavlja ukupnost struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i provođenje politika kojima se ostvaruje javni interes, odnosno opće dobro.

Također, javna se uprava definira kao tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa, tj. promicanje općeg dobra (Pusić, 2002). Tako pojam javne uprave nije ograničen na državnu upravu, nego se odnosi i na regionalnu i lokalnu samoupravu, javna poduzeća, djelatnost koncesionara i subvencioniranog privatnika u obavljanju javnih službi. Prema Šimcu (Šimac, 2002) javne uprave djeluju u osnovi na tri glavna područja, tj. obuhvaćaju sljedeće funkcije: 1) tzv. regalne, tj. suverene funkcije države (diplomacija i konzularna služba, vojska, policija, sudstvo, izdavanje i kontrola novca), 2) ekonomske i socijalne funkcije (stvaranje uvjeta za koheziju društva i unutarnju solidarnost) i 3) djelotvorno i uravnoteženo uređenje i korištenje teritorija države i zajedničkih prirodnih bogatstava i izvora.

Pojmovi uprave često se u literaturi koriste u širem smislu i užem smislu. Pojam uprave u užem smislu obuhvaća samo državnu upravu, dok se u širem smislu odnosi ne samo na tijela državne uprave, nego i druga tijela i pravne osobe koje obavljaju upravne poslove s javnim ovlastima. Državna uprava je sastavni dio šireg pojma javne uprave koji osim državne uprave obuhvaća lokalnu i područnu regionalnu samoupravu te javne službe, a kojima je zajednički cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba. Također, potrebno je napraviti distinkciju između pojma javni sektor i javna uprava (shema 1). Međunarodni monetarni fond (MMF) (Government Financial Statistics - GFS, 2001) u okviru ukupnoga javnog sektora razlikuje sektor opće države, te sektor javnih i kvazijavnih poduzeća (društava). Opću državu čine tri osnovne razine vlasti: 1) središnja država, 2) savezna država, provincijska ili regionalna vlast i 3) lokalna vlast. Opću državu čine sve nacionalne i subnacionalne jedinice, uključujući i izvanproračunske fondove, neprofitne institucije koje pružaju netržišne usluge, ubiru prihode, stvaraju rashode za državu koja ih većim dijelom i kontrolira te proizvođače za tržište koji nisu društva s ograničenom odgovornošću i ne mogu se svrstati u kvazidruštva. Središnja

država odgovorna je za pružanje javnih usluga stanovništvu, kao što su nacionalna obrana, odnosi s drugim državama, javni red i sigurnost te učinkovito funkcioniranje društvanog i ekonomskog sustava države. Tijela središnje države donose odluke, formiraju i provode politike usmjerene na ostvarenje nacionalnih ekonomskih ciljeva. Savezne države, provincije ili regije najveća su geografska područja na koje se država može podijeliti na osnovi političkih ili administrativnih razloga, dok lokalne vlasti čine manja geografska područja. Prema tome, javna uprava čini dio javnog sektora.



Shema 1: Struktura javnog sektora

Izvor: Bajo, A., Jurlina Alibegović, D., 2008, Javne financije, Školska knjiga, Zagreb.

Pojam javni menadžment, također se često koristi kada se govori o javnoj upravi, ponekada i kao sinonim za javnu upravu. Javni menadžment povezuje se sa nastojanjima da djelovanje javnog sektora bude što efikasnije i efektivnije. Javni menadžment noviji je pojam, čija se upotreba javlja najintenzivnije kasnih 70-ih godina dvadesetog stoljeća, prouzročena naftnom

krizom, što je rezultiralo velikim promjenama u shvaćanju javne uprave. Naftna kriza imala je za posljedicu značajne proračunske deficite u razvijenim zapadnim državama, što je rezultiralo nužnošću smanjenja troškova i većom racionalizacijom. Može se reći da je javni menadžment, tj. menadžerski pristup javnoj upravi od samih početaka sadržan u pojmu javne uprave i upravljanja u SAD-u. Razdoblje New Deal-a afirmira načelo djelotvornosti kao zahtjev da se javnom upravom riješe problemi ili ostvare ciljevi zbog kojih se poslovi obavljaju, te da se ti poslovi obave što učinkovitije (Perko Šeparović, 2006). U zemljama anglosaksonske pravne tradicije (Common Law-a) aktivnost javne uprave okarakterizirana je menadžerskim pristupom, dok je u zemljama europske kontinentalne, rimsko-pravne tradicije ona dominantno usmjerena na provedbu zakona. Međutim, i pravni pristup svojstven Europi i menadžerski pristup svojstven SAD-u postupno se prožimaju, te se menadžerski pristup donekle razvio i u Europi, a pravni se postepeno širio u SAD. Pokretanje reformi javnog sektora, pod nazivom Novi javni menadžment pokušaj je izlaza javnog sektora iz krize. Novi javni menadžment zajednički je naziv za niz reformi javnog sektora, koje se provode tijekom posljednjih dvadesetak godina u većini zemalja OECD-a, zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama. Glavnina novije znanstvene misli o menadžmentu u javnom sektoru sadržana je u okviru koncepta Novog javnog menadžmenta, čije je glavno obilježje poticanje efikasnijeg upravljanja s ciljem postizanja boljih rezultata u poslovanju javnog sektora, i to prvenstveno koristeći koncepte i metode iz privatnog sektora. Novi javni menadžment ili „menadžerizacija“ javne uprave, ne dovodi u pitanje pojam javne uprave nego ga dopunjuje novom dimenzijom čiji je naglasak na menadžmentu, tj. ocjeni provedbe i učinkovitosti, nadmetanju, novčanim poticajima i sličnim mehanizmima svojstvenim menadžmentu u privatnom sektoru (Chandler 2000).

Kao glavni ciljevi koncepta novog javnog menadžmenta mogu se izdvojiti poboljšanje učinkovitosti i efikasnosti javnog sektora, jačanje odgovornosti proračunskih subjekata prema korisnicima odnosno kupcima usluga ili programa, povećanje koristi uz smanjenje javnih izdataka, veća disciplina i štedljivost u upotrebi sredstava, jačanje utakmice unutar javnog sektora. Kao uspješni primjeri provedbe reforme javnog sektora u literaturi se najčešće izdvajaju Velika Britanija i Novi Zeland. Međutim, krajem 1990-ih počinju se uviđati mnogi negativni učinci i paradoksi doktrine Novog javnog menadžmenta, kao primjerice zamučivanje linija političke odgovornosti, loši kontakti s javnošću, korupcija, novi troškovi, pad kvalitete javnih usluga, zanemarivanje prava građana. Zbog navedenog je u razvijenim državama u posljednje vrijeme dominantna doktrina postala doktrina „dobre uprave“ (Good

Governance), koja osim ekonomskih vrijednosti (načela efikasnosti i efektivnosti) ponovo naglašava i demokratske, prvenstveno otvorenost i transparentnost uprave, odgovornost, participaciju građana, koherentnost.

Javnu upravu u Hrvatskoj čini središnja država koja je sastavljena od ministarstava, državnih ureda, državnih upravnih organizacija, agencija, zavoda i drugih organizacija te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sustav državne uprave obuhvaća upravna tijela i organizacije koje neposredno usmjerava i povezuje Vlada RH kao najviše državno političko-upravno tijelo i koji su putem nje ili izravno vezani za najviše nositelje političke vlasti u državi: Sabor i predsjednika. Poslovi državne uprave jesu neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi. Poslovi državne uprave mogu se klasificirati na (Antić, 2002): a) klasične resore državne vlasti (obrana, unutarnji poslovi, vanjski poslovi, pravosuđe te financije), b) gospodarski resori (gospodarstvo, poljoprivreda i šumarstvo, razvoj, useljništvo i obnova te turizam), c) tehničke službe (pomorstvo, promet i veze te znanost i tehnologija), d) komunalne službe (prostorno uređenje, graditeljstvo i stanovanje), e) društvene službe (kultura, prosvjeta i šport, rad i socijalna skrb te zdravstvo) te f) posebni resori (briga o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata).

U Hrvatskoj je ukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Općine i gradovi su, prema Ustavu Republike Hrvatske, jedinice lokalne samouprave, dok su županije jedinice područne (regionalne) samouprave. Općine i gradovi čine najnižu razinu samouprave, a županije su više jedinice lokalne, tj. područne samouprave, koje su ustrojene od općina i gradova. Ukupno je 556 jedinica lokalne samouprave, odnosno 428 općina i 128 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb ima status glavnog grada i županije. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine određuje djelokrug poslova jedinica regionalne samouprave, a to su: školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometna infrastruktura, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. O djelokrugu poslova lokalne samouprave, koja između ostalog, čini predmet istraživanja ovoga rada, u nastavku će se detaljnije elaborirati.

Na osnovi činjenice da središnja država u Hrvatskoj ostvaruje većinu javnih prihoda i troši najveći dio javnih rashoda (skoro 90%), te da se ovlasti za donošenje javnih odluka uglavnom

nalaze u okviru središnje države, može se reći kako je Hrvatska poprilično centralizirana država. To znači da se o javnom novcu svih poreznih obveznika i njegovom trošenju uglavnom odlučuje na jednom mjestu – državnoj razini. Lokalna država (sve općine, gradovi i županije) sudjeluje s nešto više od 10 posto u prihodima i rashodima konsolidirane opće države ili 4 posto u bruto domaćem proizvodu (Jurlina Alibegović et al., 2010).

## **2.2. POJAM I VAŽNOST LOKALNE SAMOUPRAVE**

Pojam i važnost lokalne samouprave elaborirati će se kroz sljedeće tematske jedinice: **1) Pojam i uloga lokalne samouprave u društvenom i gospodarskom razvoju i 2) Načela i standardi lokalne samouprave prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi.**

### 2.2.1. Pojam i uloga lokalne samouprave u društvenom i gospodarskom razvoju

Lokalna samouprava oblik je organizacije javne uprave koji u većini slučajeva postoji kao najniža razina uprave u državi sa svrhom pružanja i zadovoljenja lokalnih javnih usluga i dobara. Pod pojmom lokalne samouprave u širem smislu razumijevaju se sve razine samouprave u sustavu, kao primjerice općinska, gradska, pokrajinska, županijska, regionalna i druge. Lokalna samouprava u užem smislu podrazumijeva samo prvu, najnižu razinu samouprave. U federalnim državama, lokalna samouprava općenito obuhvaća treću (ili ponekad četvrtu) razinu uprave, dok u unitarnim državama uglavnom obuhvaća drugu ili treću razinu uprave, te kao takva djeluje u okviru moći koja joj je delegirana od strane zakonodavstva ili direktiva više razine uprave.

Lokalna samouprava također podrazumijeva specifične institucije ili subjekte osnovane od strane nacionalnih ustava, državnih ustava, uobičajenim zakonodavstvom više razine središnje uprave, pokrajinskim ili državnim propisima ili putem izvršnog organa kako bi pružala čitav niz određenih usluga na relativno malom geografski ograničenom području (Shah, Shah, 2006). Također, lokalna vlast smatra se derivatom državne vlasti, jer svoje pravo na oporezivanje i trošenje derivira iz autoriteta središnje vlasti. Prema Kisiel (2003) lokalna samouprava se odnosi na lokalnu zajednicu sa demokratskom, internom organizacijom koja je odvojena strukturno i subjektivno prema zakonu, a u svrhu obavljanja značajnog dijela decentraliziranih lokalnih zadataka u području javne uprave. Samouprava je esencijalna

organizacija koja pruža mogućnost spajanja različitih interesa na jednom prostoru. Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova (Europska povelja o lokalnoj samoupravi, 1985).

Argumenti za decentralizaciju obavljanja javne vlasti i uprave, tj. podjelu poslova javne uprave na nekoliko razina utemeljeni su uglavnom u stajalištima teorije fiskalnog federalizma, teorije javnog izbora, nove institucionalne ekonomije, novog javnog menadžmenta i mrežnih oblika lokalnog upravljanja. Upravo stoga, slijeđenje načela učinkovitosti u pružanju javnih usluga i dobara zahtijeva prelazak od centraliziranog pružanja javnih usluga na neki od oblika decentralizacije. Javna uprava sa više razina (engl. *multi-tiered structure of government*) kreirana je upravo stoga kako bi bolje odgovorila na preferencije građana za javnim uslugama i dobrima, koje su općenito prostorno različite, te kako bi te usluge i dobra osigurala na troškovno učinkovitiji način. Tako organizirana javna uprava građanima može pružiti javna dobra i usluge koje preferiraju po nižem trošku; promovirati natjecanje između nižih razina uprave u pružanju javnih usluga; zaštititi manjine sa različitim zahtjevima i preferencijama; i povećati kvalitetu demokracije.

Glavna prednost, tj. temeljna funkcija lokalne samouprave leži u njezinoj sposobnosti da osigura lokalna javna dobra u skladu sa lokalnim ukusima i preferencijama. Ova esencijalna uloga lokalne samouprave nadalje je naglašena i razrađena kroz nekoliko teorijskih načela, koji objašnjavaju i pružaju argumente za decentralizirano donošenje odluka i snažnu ulogu lokalne samouprave, a na osnovi kriterija efikasnosti, odgovornosti, upravljanja i autonomije. Ovi pristupi time ukazuju na značajne prednosti koje se postižu kod alokacije u decentraliziranim, za razliku od centraliziranih sustava javnih uprava. Prema **principima koje je postavio Stigler** (1957) odlučivanje treba biti organizirano na najnižoj razini javne uprave sukladno cilju ostvarenja alokativne efikasnosti. Stoga optimalna veličina jurisdikcije može varirati ovisno o specifičnom stupnju ekonomije obujma i efektima prelijevanja koristi i troškova.

Na osnovama teorije javnog izbora proizlazi **načelo fiskalne ekvivalencije** Olson (1969) prema kojemu se optimalno pružanje javnih usluga postiže onda kada se političke ovlasti i geografsko područje na kojemu se ostvaruju koristi poklapaju. Tada je granična korist jednaka



graničnom trošku proizvodnje. U suprotnom može doći do efekata prelijevanja koristi i troškova, čijim zanemarivanjem država ne može postići optimum blagostanja za cijelo društvo. Stoga javne politike sa snažnim efektima prelijevanja između lokalnih uprava trebaju biti upravljane i financirane na višim razinama javne uprave, dok one politike koje ostvaruju male ili nikakve efekte prelijevanja trebaju biti upravljane i financirane na nižim razinama uprave. Upravo stoga čisto javno dobro, kao što je nacionalna obrana, treba biti organizirano na najvišoj razini javne uprave, dok se lokalna javna dobra kao primjerice javna rasvjeta trebaju osigurati na nižim razinama.

Sljedeće teorijsko gledište koje naglašava važnost lokalne razine javne uprave je **načelo korespondencije** (Oates, 1972). Ovo načelo zahtijeva da javna nadležnost koja određuje razinu pružanja pojedinog javnog dobra treba odrediti i skup individualaca koji ta dobra konzumiraju. Time se treba postići približna korespondentnost između korisnika, onih koji odlučuju o tim koristima i onih koji to trebaju platiti. Frey i Eichenberger (1995, 1996, 1999) su proširili tu ideju te definirali koncept funkcionalnih, preklapajućih i konkurentnih jurisdikcija. Nadležnosti javne uprave mogu se organizirati po funkcionalnim linijama i geografski se preklapati, a individualci i lokalna zajednica mogu slobodno birati između konkurentnih jedinica.

Na sve prethodno navedeno nadovezuje se i **teorem decentralizacije** (Oates, 1972), koji ističe da jedinica javne vlasti koja je najbliža građanima može najbolje prilagoditi svoj proračun lokalnim preferencijama i tako pružati one javne usluge koje najviše odgovaraju preferencijama njezinih stanovnika, tj. moći će osmisliti nove i bolje načine pružanja javnih usluga. Što su potrebe različitije, dobit je veća. Na taj način niže razine vlasti zapravo postaju agenti središnje države koji pružaju javne usluge stanovnicima na svom području. Takva organizacija javne uprave može rezultirati konkurencijom, tj. natjecanjem nižih razina vlasti kako bi privukle građane, a što bi rezultiralo boljom upravom. Kao i privatne tvrtke na tržištu, svaka niža razina uprave motivirana je da konkurira u pružanju javnih dobra i usluga koje odražavaju potrebe svojih građana i koje djeluju na inovativan, troškovno učinkovit i odgovoran način. Slijedom toga, Charles Tiebout razvio je poznati model «glasanja nogama». Potrošač se, prema tom modelu, zaustavlja u onoj jurisdikciji koja njegove preferencije maksimalno zadovoljava. Građani zapravo glasuju svojim nogama izabirući one sredine koje pružaju kombinaciju poreza i javnih usluga koje najbolje odgovaraju njihovim preferencijama.

Važno mjesto lokalne samouprave potvrđuje se i **načelom supsidijarnosti**. Sukladno ovom načelu, oporezivanje, trošenje i regulacija trebaju se izvršavati na nižim razinama uprave. Ono podrazumijeva da se najveći broj najznačajnijih odluka treba donositi na lokalnoj razini, zatim na regionalnoj, pa onda na nacionalnoj i na kraju na nadnacionalnoj razini. Drugim riječima, reafirmira se proces “odozdo” (engl. “*bottom up*”) (Lauc, 2010). Ovim načelom uređena je i podjela nadležnosti Europske unije između raznih razina vlasti i država članica te ono isključuje djelovanje Unije u slučajevima kada države članice mogu učinkovito riješiti zadatke na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini te daje Uniji pravo da provodi svoje ovlasti kada države članice ne mogu dostatno ostvariti predložene ciljeve.

Nadalje je potrebno kratko se osvrnuti na nekoliko teorijskih perspektiva o modelima, ulozima i odgovornosti lokalne samouprave. Svaki od njih potvrđuje važnost lokalne razine, ali pritom zumira ulogu i daje naglasak na određene aspekte lokalne razine javnog upravljanja sa implikacijama kako to upravljanje unaprijediti. Već navedeni pristup **tradicionalnog fiskalnog federalizma** i **novi javni menadžment** primarno su usredotočeni na tržišne neuspjehe i pružanje javnih dobara na efikasan i pravedan način. Prema teorijskom pristupu fiskalnog federalizma lokalna samouprava čini podređenu razinu u ukupnom višerazinskom sustavu javne vlasti. Pripisivanje određenih nadležnosti lokalnoj razini vrši se na osnovi kriterija kao što su ekonomije razmjera, ekonomije opsega, prelijevanje koristi i troškova, blizina korisnika, preferencije korisnika. Isto tako, ovaj pristup se zalaže za pripisivanje odgovarajuće porezne moći lokalnim razinama. Za razliku od fiskalnog federalizma, pristup novog javnog menadžmenta fokusiran je na neuspjehe države u pružanju javnih dobara, kao i pristup nove institucionalne ekonomije.

Primarna okupacija novog javnog menadžmenta je odgovor na pitanje koja dobra i usluge lokalna samouprava mora pružati, tj. što ona mora raditi i kako će to raditi bolje, a posebno je naglašena važnost ovog posljednjeg. U tom smislu ovaj teorijski pristup se bazira, može se reći, više na “tehničku” stranu pružanja javnih usluga i primarna su rješenja upravo ona menadžerska i organizacijska. Građani su u ulozima principala, a vlada je agent koji mora služiti javni interes i kreirati javnu vrijednost. U tome se ističe uloga javnih menadžera, koji kreiraju javnu vrijednost na način da stvaraju mreže sudionika koji su uključeni u pružanje javnih usluga. Takvo okruženje potiče inicijativu, kreativnost i inovacije te se smatra da je menadžerima potrebno osigurati fleksibilnost u odlučivanju o alokaciji resursa, te se naglasak

stavlja na mjerenje rezultata, i to putem pristupa "odozdo prema gore" (engl. "*bottom-up*") koji zamjenjuje "odozgo prema dolje" (engl. "*top-down*") kontrolu.

**Teorija javnog izbora** temelji se na doktrini osobnog interesa javne uprave. Polazi od tvrdnje da se od različitih dionika, koji su uključeni u definiranje i implementaciju politika, očekuje da će koristiti prilike i resurse da udovolje svom vlastitom interesu, tj. dovesti do oportunističkog ponašanja agenata. Ova teorija ima važne implikacije za dizajniranje institucija lokalne samouprave (Shah, Shah, 2006). Stoga bi lokalna samouprava, kako bi služila interesima lokalnog stanovništva i interesenata, trebala imati potpunu lokalnu autonomiju u oporezivanju i trošenju, te isto tako biti podvrgnuta natjecanju, tj. kompeticiji. U nedostatku ovih pretpostavki, lokalne samouprave će biti neefikasne i neosjetljive na preferencije građana (Boyne, 1998).

**Nova institucionalna ekonomija** omogućava vrednovanje alternativnih oblika i mehanizama lokalnog upravljanja. Osnovna svrha različitih razina uprave, koje nose ulogu agenata, je služiti interese građana kao principala. Dizajn nadležnosti bi stoga trebao omogućiti agentima da budu u službi javnih interesa, te isto tako i minimiziranje transakcijskih troškova principala, koji mogu uključivati troškove participacije i nadzora, određene pravne troškove, troškove izvršnog donošenja odluka, troškove neizvjesnosti koji se vežu za nestabilne političke režime (Shah, 2005). Ovaj teorijski pristup naglašava potrebu korištenja različitih elemenata transakcijskih troškova prilikom dizajniranja nadležnosti za javne usluge i vrednovanja izbora određenih mehanizama upravljanja. **Mrežni oblici lokalnog upravljanja** predstavlja teorijski pogled na oblik mrežnog lokalnog upravljanja također sa svrhom smanjenja transakcijskih troškova za građane. Mrežni oblici upravljanja oslanjaju se na povjerenje, odanost i reciprocitet između partnera te mogu predstavljati stabilan oblik upravljanja ukoliko je članstvo ograničeno na partnere koji mogu značajno doprinijeti svojim resursima te ukoliko postoji ravnoteža moći između partnera. Takav način upravljanja zahtjeva od lokalnih samouprava da odvoje politiku od programske implementacije, a što može značiti da lokalna samouprava može imati ulogu kupca javnih usluga, a ne nužno i onoga koji i pruža takve usluge (suradnja sa privatnim sektorom).

Sudjelovanje lokalne samouprave u gospodarskom i društvenom razvoju, tj. njezina uloga i doprinos ovisi o dostignutom stupnju decentralizacije. U postojećoj literaturi stupanj decentralizacije uglavnom se mjeri kao udio prihoda i rashoda nižih razina vlasti u ukupnim prihodima i rashodima opće države ili u bruto domaćem proizvodu. Viši udio prihoda

(rashoda) lokalne države u prihodima (rashodima) opće države ili bruto domaćem proizvodu ukazuje i na viši stupanj decentralizacije. Zapravo je potrebno utvrditi stupanj autonomije nižih razina vlasti i koliko su one samostalne u odlučivanju o prihodima i rashodima. Države se međusobno razlikuju prema udjelu lokalnog javnog sektora, tj. ulozi koju mu pridaju. Tako primjerice, na razini EU moguće je razlikovati četiri grupe, iako uvrštavanje država u neku od grupa je podložno različitim diskusijama (OECD, 2002): 1) grupa federalnih država – razina državne vlasti ustavom garantira ovlaštenja i razinu suvereniteta (Austrija, Belgija, Njemačka), 2) grupa država sa relativno jakim lokalnom samoupravom sa puno funkcija odobrenih za izvršavanje i sa visokim stupnjem autonomije (Danska, Finska, Švedska), 3) grupa država sa relativno slabom lokalnom samoupravom, gdje je puno funkcija, kao i autonomija ograničena (Grčka, Irska, Portugal), 4) grupa država gdje se odobrene funkcije ili autonomija lokalne samouprave nalaze između država sa snažnom lokalnom samoupravom (grupa 2) i država sa slabom lokalnom samoupravom (grupa 3) (Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Španjolska, Velika Britanija). Detaljnije o decentralizaciji i specifičnostima u Republici Hrvatskoj obrađeno je kasnije u tekstu.

Raspodjela javnih poslova u obavljanju javnih funkcija između razina javne vlasti u Republici Hrvatskoj temelji se na Napatku o ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji rashoda/izdataka i prihoda/primitaka, a koji je u skladu s međunarodnom metodologijom o vođenju državnih financija Međunarodnog monetarnog fonda. Javne nadležnosti u obavljanju javnih poslova razvrstane su u deset javnih funkcija, i to: opće javne usluge, obrana, javni red i sigurnost, ekonomski poslovi, zaštita okoliša, unaprjeđenje stanovanja i zajednice, zdravstvo, rekreacija, kultura i religija, obrazovanje i socijalna zaštita. Ustavom Republike Hrvatske okvirno su regulirani poslovi koje obavljaju jedinice lokalne samouprave, a koji se konkretnije raspodjeljuju zakonom. To su prije svega poslovi kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Državni poslovi, kao što su obrana države, vanjski poslovi, carine, državni nadzor, zakonodavna djelatnost, makroplaniranje, i usmjerivanje razvoja države i društva u svim područjima ostaju temeljni poslovi države. Međutim, poslovi od neposrednog i svakodnevnog interesa za građane pripadaju lokalnoj samoupravi u skladu s ustavnim načelima i Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

## 2.2.2. Načela i standardi lokalne samouprave prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi

Europska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja europski standard lokalne samouprave, koji proizlazi iz najboljih praksa europskih država. Svojim načelima osnažuje samostalnost i ulogu lokalne samouprave te potiče decentralizaciju. Povelja, koju je usvojilo Vijeće Europe 1985. godine, uvodi opće europske standarde za lokalnu samoupravu koji osiguravaju i jamče političku, upravnu i financijsku autonomiju lokalnih i regionalnih vlasti. Lokalna samouprava, prema Povelji, je pravo i stvarna mogućnost lokalnih jedinica, da u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova.

Povelja ističe načela: decentralizacije i dekoncentracije vlasti, demokratizacije, srazmjernosti, financijske samostalnosti i solidarnosti u financijskom ujednačavanju, savjetovanja s mjesnim vlastima, načelo jasnoća, pravne sigurnosti - sudske zaštite, te pravo na udruživanje. Najvažnije je načelo supsidijarnosti, prema kojem javne vlasti neće uzimati ovlasti kada to može biti riješeno odgovarajuće i učinkovito od samih građana, na razini najbližoj građanima, gdje više razine vlasti samo djeluju ukoliko niže vlasti ne mogu to učiniti zadovoljavajuće (Lauc, 2005).

Europska povelja o lokalnoj samoupravi ponudila je načela i kriterije utvrđivanja djelokruga lokalne samouprave određujući (Lauc, 2005):

- da će temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica biti određene ustavom ili zakonom. Ovo određenje ne spriječava da se, u skladu sa zakonom, lokalnim jedinicama dodijele ovlasti i dužnosti u specifične svrhe,
- jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju, ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti,
- da će se javne ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima te se prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti,
- nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite, njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti osim kada to dopušta zakon,

- u slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko to bude moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima,
- lokalne jedinice će se, koliko to bude moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču.

U Republici Hrvatskoj, osim Ustava i zakona, Europska povelja o lokalnoj samoupravi također je bitan temelj zakonske regulacije lokalne samouprave, koju je Hrvatski sabor prihvatio 1992., a ratificirao 1997. godine. Povelja povezuje europske države potpisnice na planu jačanja demokratskih ideala upravljanja državama Europe, u čemu je autonomija lokalne samouprave temeljna institucija demokratskog sustava države. Prema Povelji, jedinice lokalne samouprave trebaju imati uvjete da u granicama zakona same reguliraju i upravljanju dijelom javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva; da imaju diskrecijsko prava u provođenju svojih programa u svim oblastima i u svim pitanjima koja zakonom nisu stavljena u nadležnost drugih vlasti; da središnja državna vlast ne može ograničiti ovlasti zakonom povjerene lokalnim vlastima; da u okviru državne politike lokalne vlasti imaju vlastite izvore financiranja; da svojim sredstvima samostalno raspolažu itd. (Hrženjak, 2004).

### **2.3. PRAVNO-POLITIČKA, EKONOMSKA I ORGANIZACIJSKA OBILJEŽJA SUSTAVA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Uspostava sadašnjeg sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj započela je 1992. godine postavljanjem temeljnog zakonodavnog okvira te je sustav uspostavljen 1993. godine, stupanjem na snagu zakona kojima se uređuje teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav i način financiranja lokalne samouprave. Zbog specifičnih okolnosti na početku formiranja javne uprave u Hrvatskoj; prijelaza na višestranački politički sustav i na tržišno gospodarstvo s pretežito privatnovlasničkom strukturom te rata, ustrojeni sustav lokalne samouprave bio je koncipiran tako da osigura centralističko upravljanje javnim poslovima. Ratificiranjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi 1997. godine Hrvatska je preuzela obvezu usklađivanja domaćeg zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom o lokalnoj samoupravi. U razdoblju nakon 1997. godine učinjeni su tako brojni koraci u cilju unapređenja pravnog okvira lokalne samouprave Republike Hrvatske. Tijekom 2001. godine u Hrvatskoj su doneseni novi propisi kojima se uvode određene promjene u sustav državne uprave i lokalne samouprave. Pojavila se potreba temeljite reforme sustava državne uprave i

lokalne samouprave, s naglaskom na jačanje operativne neovisnosti uprave, decentralizaciju u političkom i upravnom sustavu te jačanje lokalne i regionalne samouprave. Donesenim propisima se pojedini poslovi državne uprave decentraliziraju i prenose u djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, Republika Hrvatska još uvijek ima obilježja centralizirane države, s obzirom da su ovlasti za donošenje javnih odluka uglavnom u rukama središnje države. Središnja država ostvaruje većinu javnih prihoda i troši najveći dio javnih rashoda. Udio lokalne samouprave u javnoj potrošnji kao jedan od pokazatelja decentralizacije za Hrvatsku se kreće od 10-15%, dok je prosjek EU oko 35%.

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi grad i općina su jedinice lokalne samouprave, dok je županija jedinica područne (regionalne) samouprave. Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Zakon određuje grad kao jedinicu lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika i predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava navedene uvjete. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uspostavio je i tzv. velike gradove. Velikim gradom smatraju se jedinice lokalne samouprave koje su gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvoja šireg okruženja, i koje imaju više od 35.000 stanovnika. Veliki gradovi obavljaju sve poslove koje obavljaju i manji, ali uz to brinu i o održavanju javnih cesta i izdavanju građevinskih i lokacijskih dozvola i provedbi dokumenata prostornog uređenja. Jedino izvršno tijelo u općini/gradu je načelnik/gradonačelnik, koji se neposredno bira na četiri godine. Oni predstavljaju svoje jedinice lokalne samouprave, i odgovorni su tijelima središnje državne uprave kad je riječ o izvršavanju delegiranih zadataka državne uprave. Oni također imaju pravo obustave nezakonitih općih akata koje donesu predstavnička tijela lokalne samouprave, te obavljaju druge zadatke propisane zakonom ili statutom jedinice lokalne samouprave

U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 556 jedinica lokalne samouprave, odnosno 428 općina i 128 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb ima status glavnog grada i županije. Ustroj lokalne samouprave u Hrvatskoj je politipski. Politipska struktura lokalne samouprave sastoji se u tome da je zakonom utvrđen

različit pravni položaj gradskih i negradskih lokalnih jedinica. Tako u pravilu postoje dva tipa lokalnih jedinica na istom stupnju – gradske i negradske (seoske) jedinice (Pavić, 2002). Odabir politipskog ustroja opravdava se relativno niskim stupnjem urbanizacije, te se tada smatra da je takvo diferenciranje svrhovito, jer se u gradskim naseljima za razliku od ruralnih općina moraju obavljati poslovi koji su specifični za gušće naseljena područja (npr. komunalni).

Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj značajno se razlikuju po veličini mjerenoj brojem stanovnika, kao i po površini koju zauzimaju. Proces formiranja institucija demokratskog upravljanja i javne uprave u Hrvatskoj, kao i u mnogim državama u regiji (Mađarska, Češka, Slovačka, Slovenija, Makedonija, itd.) imao je obilježja fragmentacije teritorija na veliki broj malih jedinica lokalne samouprave. Jedan od glavnih razloga formiranja više jedinica lokalne samouprave sa manjom prosječnom veličinom je ubrzanje procesa demokratizacije, zbog čega se ove zemlje još nazivaju prodemokratskim zagovornicima ili na engleskom jeziku „*pro-democracy proponents*“ (Koprić, 2012). Kao što prikazuje tablica 1, najviše je jedinica (357 ili 64,2%) sa brojem stanovnika od 1.001-5.000, dok jedinica čije se stanovništvo kreće do maksimalno 10.000 čine 86,7% ukupnih jedinica lokalne samouprave, tj. gradova i općina.

Tablica 1: Jedinice lokalne samouprave prema broju stanovnika

Broj stanovnika	do 1 000	1001 -5 000	5 001 -10 000	10 001 -20 000	20 001 -40 000	više od 40 000
Broj*	36	357	89	45	15	14
% od svih	6,5	64,2	16,0	8,1	2,7	2,5

\*Prema popisu stanovništva iz 2011.

Izvor: Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti naplate prihoda u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Državni ured za reviziju, 2013

Primjerice, Danska, koja je po broju stanovnika i veličini usporediva s Hrvatskom, nakon provedene reforme javne uprave ima manje od stotinu općina, a njihova jedinica lokalne samouprave ima u prosjeku 56.000 stanovnika. U Hrvatskoj gradovi i općine u prosjeku imaju oko 7.700 stanovnika. Postojeća iskustva lokalne samouprave ukazuju na potrebu značajnih promjena. Neracionalno velik broj jedinica lokalne samouprave i zaposlenika u njezinim različitim upravnim tijelima utječu na razinu javne potrošnje. Praksa pokazuje da pojedine



jedinice lokalne samouprave teško uspijevaju zadovoljiti potrebe građana, jer nemaju adekvatnih administrativnih i financijskih kapaciteta, te bi reforma lokalne samouprave trebala ići u smjeru razvoja racionalnije, transparentnije, efikasnije i odgovornije lokalne samouprave.

Kako bi bile u mogućnosti pružati sve javne usluge koje su u njihovom djelokrugu, lokalne jedinice moraju imati dovoljno vlastitih izvora financiranja. Financiranje jedinica lokalne samouprave i uprave temelji se na četiri vrste izvora prihoda: vlastitim sredstvima (gradski i općinski porez, prihodi od nefinancijske imovine, komunalni doprinos i naknade, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, prihodi po posebnim propisima, te prihodi od prodaje nefinancijske imovine), udjelu u porezima koje ubire centralna uprava (zajednički porezi), potporama iz državnog proračuna i zaduživanju. Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN, 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12 i 147/14) utvrđeni su izvori sredstava i načini financiranja poslova gradova i općina, vrste poreza, njihova raspodjela među razinama vlasti, osnovica, obveznici i stopa te obračun i način plaćanja poreza. U tablicama 2 i 3 prikazani su ukupni ostvareni prihodi u 2011. godini i broj jedinica lokalne samouprave prema ostvarenim prihodima.

Tablica 2: Jedinice lokalne i regionalne samouprave prema ostvarenim prihodima za 2011.g.

	Ostvareni prihodi	Udjel u %
Županije	3.404.877.726	16,2
Gradovi	14.305.305.723	68,0
Općine	3.337.473.580	15,9
UKUPNO	21.047.657.029	100

Izvor: podaci Ministarstva financija, Ostvarenje proračuna JLP(R)S za period 2010. - 2013.

Iz tablice se vidi kako općine, kojih u Hrvatskoj ima 428 u odnosu na 128 gradova, ostvaruju samo 15,9% ukupnih prihoda koje ostvaruju sve jedinice lokalne i regionalne samouprave, tj. 18,9% prihoda promatrajući samo ostvarene prihode gradova i općina. Iz toga je razvidno da su općine vrlo male, te da ne raspolažu dovoljnim financijskim i administrativnim kapacitetima za izvršavanje svojih funkcija. U gradovima se ostvaruje 81,1% svih prihoda

gradova i općina, od čega se glavnina prihoda odnosi svega na nekoliko većih gradova. Navedeno upućuje na neracionalan sustav lokalne samouprave, sa obilježjima malih jedinica koje posjeduju nedovoljne financijske, ljudske, a time i menadžerske kapacitete. Reorganizacijom sustava lokalne samouprave potrebno je ostvariti pretpostavke za postizanje veće učinkovitosti i efikasnosti u pružanju javnih usluga. Na takvim osnovama moguće je očekivati i veći stupanj primjene novih koncepata i metoda upravljanja te njihovu uspješniju implementaciju.

Tablica 3: Broj jedinica lokalne samouprave prema ostvarenim prihodima za 2011.g.

Ostvareni prihodi	do 5.000.000	5.000.001-10.000.000	10.000.001-50.000.000	50.000.001-100.000.000	100.000.001-150.000.000	više od 150.000.000
Broj*	197	129	182	29	17	22
% od svih	34,2	22,4	31,6	5,0	3,0	3,8

\*Prema popisu stanovništva iz 2011.

Izvor: Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti naplate prihoda u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Državni ured za reviziju, 2013.

Kao što je prethodno navedeno, može se zaključiti kako većina lokalnih jedinica ima slabe financijske kapacitete, tj. 88,2 % jedinica lokalne samouprave ostvaruje do 50.000.000,00 kn prihoda. Usporedbom ostvarenog udjela lokalnih prihoda u prihodima opće države, koji predstavlja jedan od pokazatelja fiskalne decentralizacije, zaključuje se kako Republika Hrvatska u odnosu na razvijene države EU, ali i tranzicijske države, ima puno slabije financijske kapacitete. U tim državama lokalna samouprava ima puno veću ulogu u kreiranju gospodarskog i društvenog razvoja, koja se iščitava iz ukupnih prihoda kojima raspolažu jedinice lokalne samouprave. Tako je prosječni udio prihoda lokalne države u općoj državi u Europskoj uniji iznosio 27,3 % u 2009., dok najviši stupanj decentralizacije ima Danska u kojoj taj udio iznosi iznad 63 %. Od tranzicijskih država, najviši udio lokalnih prihoda u prihodima opće države ima Poljska s 37,2 %. U Hrvatskoj je taj udio iznosio 18,2 %, što znači da su hrvatski financijski kapaciteti lokalnih jedinica u značajnom zaostatku za onima razvijenijih, te da je hrvatski sustav lokalne samouprave prilično centraliziran. Dosadašnja istraživanja pokazala su da nerazvijene države imaju jače centralizirane sustave od razvijenih industrijskih država (Jurlina Alibegović, 2010), te da su članice EU koje nose atribut najdecentraliziranijih država te koje su brojem stanovnika veće od Hrvatske, u prethodnom razdoblju smanjivale broj lokalnih jedinica, ali im i omogućavale brojnije funkcije.

Što je veći udio vlastitih prihoda u ukupnom proračunu to je veća financijska autonomija lokalne jedinice, tj. njezin financijski kapacitet. U hrvatskim jedinicama lokalne samouprave vlastiti porezni prihodi, s iznimkom prireza, ne premašuju 5% ukupnih prihoda (Lugarić, Veljanovski, 2011) (Tablica 4). Osim poreznih, lokalne jedinice ostvaruju i vlastite neporezne prihode, koji se uglavnom sastoje od naknada i pristojbi komunalnoga gospodarstva, uporabe pomorskog dobra, eksploatacije mineralnih sirovina, korištenja prostora elektrana, uporabe javnih površina, lovozakupnine, boravišne pristojbe, pristojbe od prodaje državnih biljega, prihoda od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije, crpljenja mineralnih i termalnih voda i dr., te kapitalni prihodi. Kada se dodaju i ti prihodi, onda su vlastiti prihodi puno veći. No, to su prihodi koji se mogu iskorištavati samo za namjene za koje su i uvedeni. Mali je broj izvora prihoda na koju jedinice lokalne samouprave mogu samostalno utjecati u pogledu osnovice i/ili stope. Rezultat toga je da u proračunima jedinica lokalne samouprave preko polovine ukupnih prihoda pripada prihodima na čiju visinu jedinice lokalne samouprave ne mogu utjecati. Prihodima od administrativnih pristojbi i prihodima po posebnim propisima pripada skoro petina ukupnih prihoda i to su prihodi na koje lokalne jedinice mogu samo djelomično utjecati (Jurlina Alibegović, 2010). Navedeno upućuje na vrlo ograničenu financijsku autonomiju lokalnih jedinica, a time i mogućnosti realizacije postavljenih razvojnih ciljeva.

Tablica 4: Jedinice lokalne samouprave prema ostvarenim vlastitim prihodima za 2011.g.

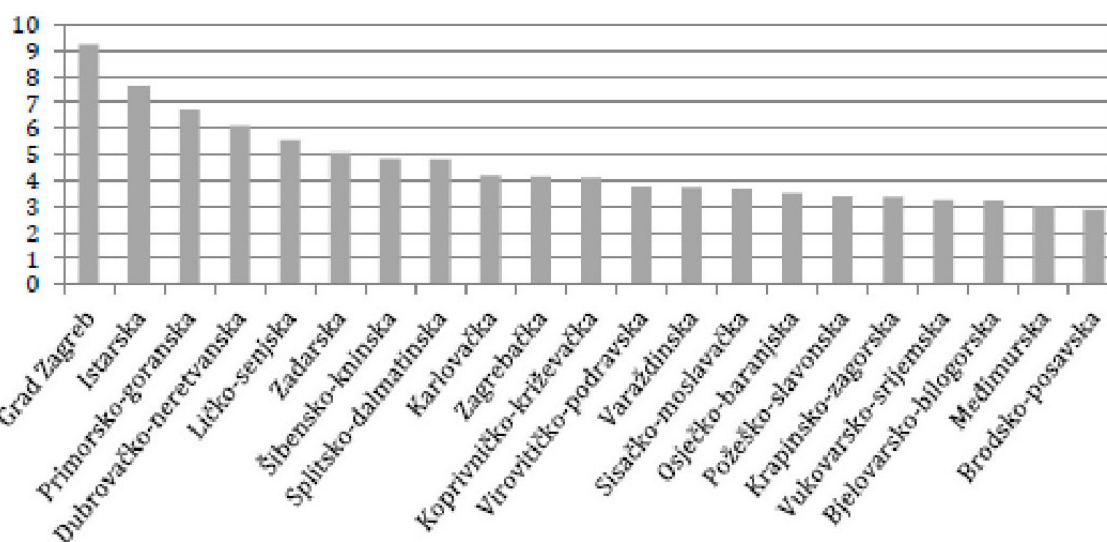
Ostvareni prihodi	do 1.000.000	1.000.001 - 5.000.000	5.000.001 - 10.000.000	10.000.001 - 15.000.000	15.000.001 - 20.000.000	više od 20.000.000
Broj*	131	249	90	29	18	59
% od svih	22,7	43,2	15,6	5,0	3,1	10,2

\*Prema popisu stanovništva iz 2011.

Izvor: Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti naplate prihoda u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Državni ured za reviziju, 2013.

Na grafikonu 1 prikazano je kretanje fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica na području županija, iskazanog kao ostvareni proračunski prihodi po stanovniku. Rezultati ukazuju na postojanje velikih razlika između pojedinih lokalnih jedinica u veličini proračuna promatranih po stanovniku na područjima županija. Ukupni su se prihodi županija, gradova i općina kretali između 2.854 kuna i 9.257 kuna po stanovniku. Najniže prosječne ukupne prihode po

stanovniku u 2013. godini ostvarile su lokalne jedinice u Brodsko-posavskoj (2.854,9 kn), Međimurskoj (2.983,7 kn) i Bjelovarsko-bilogorskoj županiji (3.196,7 kn). Najviše ukupne prihode po stanovniku ostvarile su lokalne jedinice: Grad Zagreb (9.257,4 kn), Istarska županija (7.561,1 kn) i Primorsko-goranska županija (6.716,4 kn). Prosječni prihodi iznosili su 5.354,8 kuna po stanovniku. Kada se iz analize fiskalnog kapaciteta svih lokalnih proračuna izostavi Grad Zagreb, tada prosječni ukupni prihodi iznose 4.333 kune po stanovniku.



Grafikon 1: Prihodi po stanovniku općina, gradova i županija na području županija u 2013. (u tis.kn)

Izvor: Bajo, A., 2014, Učinci decentralizacije u Republici Hrvatskoj na ekonomski i fiskalni položaj Istarske županije, Institut za javne financije, Zagreb

Na osnovi prethodno navedenih spoznaja o stupnju razvoja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj te usporedbe sa državama EU i tranzicijskim državama, može se zaključiti kako je sustav lokalne samouprave u Hrvatskoj obilježen još uvijek nedovoljno naglašenom ulogom lokalne samouprave, tj. nedovoljnim stupnjem decentralizacije te neujednačenim razvojem lokalnih jedinica. Fiskalni kapaciteti lokalnih jedinica su slabi, a prosječna veličina jedinice lokalne samouprave prilično je mala. U smjeru daljnjeg jačanja lokalne samouprave, nužno je provesti intenzivnije reforme, a koje se prije svega odnose na teritorijalnu reorganizaciju, daljnju decentralizaciju te izgradnju kapaciteta za učinkovito upravljanje.

## **2.4. IMPERATIV MODERNIZACIJE HRVATSKOG SUSTAVA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Tijekom posljednjih dvadeset godina u većini država OECD-a i državama u razvoju provodile su se reforme koje imaju za cilj povećanje učinkovitosti i efikasnosti javnih aktivnosti i djelatnosti, koje uključuju reformu državne uprave, regionalne i lokalne samouprave. Sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, kao i u ostalim državama regije sa sličnom pozadinom gospodarskog i društvenog razvoja, sadrži mnoga ograničenja sa aspekta učinkovitosti i ekonomske racionalnosti. Kao glavni izazovi modernizacije hrvatskog sustava lokalne samouprave mogu se izdvojiti: **1) Teritorijalna reorganizacija sustava lokalne samouprave, 2) Funkcionalna i fiskalna decentralizacija te 3) Izgradnja kapaciteta za racionalno i učinkovito upravljanje.**

### **2.4.1. Teritorijalna reorganizacija sustava lokalne samouprave**

Reforma teritorijalne organizacije javne vlasti preduvjet je proširenja ovlasti i jačanja financijskog kapaciteta lokalnih jedinica, tj. provođenja daljnje uspješne decentralizacije. Kako je i prethodno navedeno, teritorijalna struktura lokalne samouprave u Hrvatskoj karakteristična je po velikom broju malih lokalnih jedinica, a što je rezultiralo neracionalnošću i neuravnoteženošću. Navedeno dovodi u pitanje njezinu financijsku održivost i jednaki standard, tj. kvalitetu javnih usluga na razini cijele lokalne samouprave. Prepuštanje više ovlasti gradovima i općinama u sklopu procesa decentralizacije, zbog ograničenih fiskalnih sposobnosti te nedostatka ljudskih resursa u većini hrvatskih jedinica lokalne samouprave, nije moguće bez značajnijih intervencija u teritorijalni ustroj.

Kod utvrđivanja upravno-teritorijalne podjele državnog teritorija jedan od osnovnih problema je veličina lokalnih jedinica. Pitanje koje se postavlja odnosi se na dilemu – velike ili male lokalne jedinice. Odabir velikih lokalnih jedinica polazi od pretpostavke da su takve jedinice sposobne obnašati sve više modernih, diferenciranih, specijaliziranih upravnih poslova koji su posljedica značajnih društvenih promjena. Veće lokalne jedinice imaju više stanovnika, a što uglavnom znači i više zaposlenih koji doprinose stvaranju većih prihoda, te time omogućuju bolje zadovoljavanje interesa i potreba lokalnog stanovništva (Pavić, 2010). Prednosti malih

lokalnih jedinica utemeljene su u samoj ideji o lokalnoj samoupravi, a koja se sastoji u blizini, tj. pristupačnost lokalnih službi njihovim neposrednim korisnicima, građanima.

Postoji tendencija u postojećoj literaturi da jedinica lokalne samouprave ima to slabiji samoupravni kapacitet što je manja. U novije vrijeme u zemljama Europe sve više dolazi do izražaja proces spajanja, amalgamiranja lokalnih jedinica, s ciljem da se suzbije usitnjenost osnovnih jedinica lokalne samouprave tako da se na području čitave zemlje stvori raster podjednako velikih i razvijenijih lokalnih jedinica (Pavić, 2010). Povezivanje lokalnih jedinica znači obavljanje složenih lokalnih poslova putem raznih oblika organizacijskog ili drugačijeg povezivanja, udruživanjem lokalnih financijskih sredstava i stručnih snaga i sl.

U razvoju europskih sustava lokalne samouprave razlikuju se dvije grupe država (Wollmann, Thurmaier, 2010). U prvu grupu država mogu se ubrojati Velika Britanija, Švedska i neke njemačke pokrajine te se ova grupa naziva sjevernoeuropska grupa zemalja. Osnovna ideja bazirana je na naglašavanju organizacijskog principa teritorijalnosti usmjerenog na ostvarivanje multifunkcionalnosti. Teritorijalna konsolidacija lokalne samouprave promovirana je od strane nacionalnih vlasti posebice tijekom 1960-ih i 1970-ih spajanjem postojećih malih jedinica lokalne samouprave. Druga grupa država naziva se južnoeuropska grupa zemalja, te se po svojim karakteristikama većina drugih europskih država može tu ubrojiti. Karakteristike ove grupe su ekstremno male veličine lokalnih jedinica, koje se duže vrijeme nisu mijenjale, uvođenje međutijela koje ima svrhu operativno podržati članice, tj. lokalne jedinice koje ga čine, kako bi pružanje javnih usluga bilo učinkovitije. Organizacijski princip multifunkcionalnosti utjelovljen u jedinicama lokalne samouprave relativno je nenaglašen.

U posljednjih nekoliko godina, prisutan je novi krug teritorijalnih konsolidacija na lokalnoj razini u mnogim državama, konceptualno i politički potaknut velikim kritikama funkcioniranja malih jedinica lokalne samouprave i njihovih međutijela, a sa svrhom unapređenja njihove administrativne performanse (npr. koordinacijski kapacitet). Navedeno se postiže stvaranjem teritorijalno većih i održivih jedinica lokalne samouprave. Konsolidacija lokalne samouprave na radikalno se način pojavila u Danskoj 2007. godine, te manje umjereno u njemačkim pokrajinama. Upravo teritorijalno bazirana multifunkcionalna organizacijska logika lokalne samouprave, sa svrhom jačanja operativnih i financijskih

kapaciteta zapravo predstavlja klasični model europske lokalne samouprave (Wollmann, Thurmaier, 2010).

Republika Hrvatska je u službenim državnim dokumentima najavila cjelovitu reformu javne uprave i reformu sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave, obuhvaćajući teritorijalnu reorganizaciju. U tom smislu donesene su Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj (Vlada Republike Hrvatske, 2010). Međutim, nikakvih drugih službenih pokušaja zasada nije bilo.

#### 2.4.2. Funkcionalna i fiskalna decentralizacija

Iako je proteklih godina u Hrvatskoj primjetan postepeni porast veličine lokalne države, usporedba Hrvatske s odabranim zemljama po dostignutom stupnju decentralizacije ukazuje na visoku centralizaciju. Dostignuti stupanj fiskalne decentralizacije mjeren udjelom lokalnih proračuna u ukupnim proračunima kreće se između 10 i 15% za Hrvatsku, dok je prosjek EU daleko iznad toga te iznosi oko 35% udjela lokalne samouprave u javnoj potrošnji. Primjerice, u Danskoj taj udio nadmašuje 50% javnih izdataka. Decentralizacija uprave bavi se preraspodjelom ovlasti, odgovornosti te financijskih i drugih sredstava za osiguravanje javnih usluga među različitim razinama uprave. Funkcionalna decentralizacija podrazumijeva prijenos ovlasti i nadležnosti sa središnje na niže razine vlasti, dok fiskalna decentralizacija označava prijenos odgovarajućih sredstava za financiranje javnih ovlasti na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Decentralizacija općenito podrazumijeva i prijenos odgovornosti s državne uprave i njezinih institucija na niže razine i organizacije, poput područnih jedinica državnih institucija, podređenih jedinica ili razina uprave, poluautonomnih tijela javne vlasti ili državnih, regionalnih ili funkcionalnih tijela vlasti. Prema Laucu (2010) decentralizacija ima dvodimenzionalnu svrhu: a) političku – prenošenje ovlasti i odgovornosti, čime se jača pozicija lokalne i regionalne samouprave; b) ekonomsku – da se poveća djelotvornost i učinkovitost ponajprije javnog sektora u pružanju javnih usluga. O stupnju decentralizacije izravno ovisi samouprava (lokalna i regionalna). Decentraliziranjem fiskalnih i financijskih funkcija osigurava se bolja alokacija i izbjegava uniformnost javne potrošnje (Petak, 1992).

Razmišljanja o potrebi decentralizacije javne uprave u Hrvatskoj počela su ubrzo nakon njezina ustrojavanja. Međutim prvi koraci u tom smjeru učinjeni su tek krajem 1999. godine. Ozbiljniji napori u provođenju reforme i decentralizacije poslova državne uprave primjetno je tek nakon izbora 2000. godine. Značajniji koraci učinjeni su u 2001. godini te kasnije počevši od 2010. Republika Hrvatska je u službenim državnim dokumentima najavila cjelovitu reformu javne uprave i reformu sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave (Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011, Program gospodarskog oporavka, Vlada Republike Hrvatske, 2010., Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj, Vlada Republike Hrvatske, 2010). Cilj reformi je stvoriti pretpostavke za racionalniju i kvalitetniju javnu upravu te unaprijediti dostupnost i kvalitetu usluga na dobrobit svih građana. Glavna je okosnica reforme upravo decentralizacija. Međutim, strategija decentralizacije javnog sektora u Hrvatskoj još uvijek nije pripremljena.

Studija koju je provela Jurlina Alibegović, et al. (2010), koja je obuhvatila način financiranja decentraliziranih funkcija u Hrvatskoj u razdoblju 2000.-2009. godine rezultirala je nizom zaključaka o stanju procesa decentralizacije:

- a) od četiri javne funkcije koje su djelomično prenesene u nadležnost lokalne i područne samouprave jedino je javno vatrogastvo javna funkcija koja je skoro u potpunosti decentralizirana obzirom da su sve odgovornosti, kao rashodi za financiranje u nadležnosti lokalne samouprave;
- b) samo je jedan manji dio rashoda za provođenje funkcija osnovnog i srednjeg školstva prenesen u nadležnost gradova i županija, dok se rashodi za zaposlene i dalje osiguravaju u državnom proračunu;
- c) u području provođenja javnih zdravstvenih usluga, samo je mali dio nadležnosti u primarnom zdravstvu prenesen na županije;
- d) u području socijalne skrbi situacija je drugačija te je dio rashoda za zaposlene u domovima za starije i nemoćne osobe prenesen u nadležnost županija, dok su rashodi za zaposlene u centrima socijalne skrbi i dalje u nadležnosti središnje države;
- e) financiranje decentraliziranih funkcija ostvaruje se i dalje iz dva izvora, u manjem dijelu iz prihoda lokalnih proračuna (iz dodatnog udjela u porezu na dohodak), a u značajnom dijelu iz prihoda središnjeg proračuna (iz pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija);



- f) postojeća decentralizacija sustava nadležnosti i financiranja dijela javnih funkcija nije ojačala odgovornost općina, gradova i županija i pojačala njihovu autonomiju niti u pružanju decentraliziranih javnih funkcija, niti u osiguranju drugih javnih usluga koje su najbliže građanima i njihovim potrebama, a niti povećala stupanj odgovornosti u provođenju ostalih javnih funkcija iz njihovog djelokruga; odgovornost i sredstva za provođenje decentraliziranih javnih funkcija i dalje su podijeljena između središnje države i lokalne razine javne vlasti, pri čemu lokalna razina vlasti veoma ograničeno sudjeluje u donošenju odluka o podjeli te odgovornosti i financija;
- g) samo je četvrtina od ukupnog broja hrvatskih gradova preuzelo obveze za decentralizirano financiranje dijela rashoda osnovnog školstva;
- h) postoje značajne razlike u proračunskim kapacitetima između županija, gradova i općina;
- i) usporedba Hrvatske s odabranim zemljama po dostignutom stupnju decentralizacije ukazuje na visoku centralizaciju Hrvatske po svim pokazateljima fiskalne decentralizacije, iako je proteklih godina u Hrvatskoj primjetan postepeni porast veličine lokalne države.

Za očekivati je da će Hrvatska nadalje jačati lokalnu i regionalnu razinu vlasti i težiti povećanju nadležnosti i odgovornosti lokalnih i regionalnih razina vlasti, te da će lokalna samouprava dobiti veću ulogu i važnost u zadovoljavanju javnih potreba na lokalnom području. Pružanjem javnih usluga na lokalnoj razini te što većim prilagođavanjem preferencijama lokalnog stanovništva povećava se ukupno blagostanje iznad one razine koja bi rezultirala putem više uniformiranog načina pružanja javnih usluga na nacionalnoj razini (Yilmaz et al., 2012). U učinkovitom sustavu lokalne samouprave, lokalne jedinice moraju imati kontrolu nad ostvarivanjem nekih od svojih prihoda. One lokalne samouprave koje ne raspolažu vlastitim izvorima prihoda ne mogu uživati fiskalnu autonomiju, te sukladno tome ne mogu obavljati svoje funkcije efikasno i efektivno.

#### 2.4.3. Izgradnja kapaciteta za racionalno i učinkovito upravljanje

Procesima decentralizacije i teritorijalne reorganizacije stvaraju se pretpostavke da lokalna samouprava bude u mogućnosti kvalitetnije i učinkovitije osiguravati javne usluge građanima te da aktivno sudjeluje u gospodarskom i društvenom razvoju lokalne zajednice. Kako bi se osnažili menadžerski i administrativni kapaciteti javnih tijela odgovornih za reformu državne uprave u Republici Hrvatskoj, 2009. godine osnovano je Ministarstvo uprave. U ožujku 2008.

godine hrvatska Vlada usvojila je Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011., i nakon toga nije donesen novi strateški okvir. Glavni ciljevi reforme državne uprave naglašeni u Strategiji su: povećanje efikasnosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave, podizanje razine kvalitete upravnih usluga, ostvarenje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave, jačanje standarda vladavine prava, jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i u odnosu prema građanima, podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije, primjena moderne informatičko – komunikacijske tehnologije, uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor.

Isto tako, pojedina područja unapređenja detaljnije su propisana, kao što su npr. područje upravljanja ljudskim resursima. Nadalje, Strategija je utvrdila potrebu za povećanje stupnja decentralizacije odlučivanja, veću individualnu odgovornost javnih službenika, primjenu objektivnih i mjerljivih kriterija za utvrđivanje uspješnosti te uvođenje sustava nagrađivanja učinkovitosti. Novi sustav plaća (kojega definira Zakon o plaćama državnih službenika) trebao bi osigurati konzistentnu politiku nagrađivanja vezanu za doprinose i sposobnosti zaposlenika za cijelu državnu administraciju.

Glavno obilježje, tj. bit djelovanja lokalne samouprave ne smije se sastojati uglavnom od lokalnog administriranja (primjerice poslovanje s dokumentima, evidencijama, potvrdama, uvjerenjima, rutinizirani upravni postupci). Naglasak treba biti na kreiranju, potpori i vođenju lokalnog društvenog i ekonomskog razvoja, vođenju procesa reformi javnih službi (primjerice odgoj i obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, rekreacija i zabava, itd.). Jedan od glavnih izazova suvremene lokalne i regionalne samouprave je poticanje razvoja gospodarstva, posebice malog i srednjeg poduzetništva. Za sve navedeno potrebno je razviti određene kapacitete, kao što su financijski kapacitet, kapacitet zapošljavanja stručnog osoblja, mogućnost racionalne organizacije upravnog aparata, dovoljna iskorištenost predstavničko-političkih tijela, i slično (Koprić, 2010).

Kako bi jedinice lokalne samouprave bile u mogućnosti planirati i primjenjivati postavljene strategije, u razvijenijim zemljama postoji trend prema stvaranju većih i jačih jedinica. Zemlje europskog juga (Portugal, Španjolska, Francuska, Italija, Grčka) koje veže nepovoljna ekonomska situacija, uglavnom spadaju u zemlje s većim brojem manjih lokalnih jedinica (osim Grčke) i nižim stupnjem decentralizacije. Nasuprot njima, skandinavske zemlje i

Njemačka ubrajaju se među najbolje po pokazateljima, ali i po učincima decentralizacije. Ujedno su ove države i ekonomski najrazvijenije i najstabilnije.

Prema iskustvima iz prakse, koja su se pokazala kao učinkovito rješenje, broj jedinica lokalne samouprave bi za državu kao što je Hrvatska trebao biti u optimalnom slučaju oko 150, a ni u kojem slučaju ne bi trebao prijeći 300. Prema takvom scenariju one bi tada imale između 15.000 i 30.000 stanovnika te bi mogle poslužiti kao racionalni akteri lokalnog razvoja i osiguravanja lokalnih javnih službi (Koprić, 2010). Nove općine ne bi trebale biti manje od 5.000 stanovnika, osim iznimno, jer se upravo taj broj smatra nužnim za mogućnost obavljanja tipičnih lokalnih javnih službi (Davey, 2002).

Provođenjem procesa teritorijalne reorganizacije i fiskalne decentralizacije omogućuje se jačanje financijskog i administrativnog kapaciteta, te se stvaraju pretpostavke za efikasnu implementaciju niza menadžerskih inovacija koje se predlažu raznim programima reforme lokalne samouprave. Bez postojanja minimalnih organizacijskih kapaciteta, nije moguće očekivati da će implementacija posebice menadžerskih, a time i ostalih tipova inovacija, ostvariti visoki stupanj uspješnosti.

Za očekivati je da će ovakvi pravno-regulativni zahtjevi, kao što su određene strategije i programi reforme javne uprave na nacionalnoj razini, a posebice lokalne samouprave te institucionalni mehanizmi koji proizlaze iz njih utjecati na uvođenje i implementaciju inovacija u jedinicama lokalne samouprave. Iz navedenog se može zaključiti kako su institucionalni pritisci za promjenom upravljanja i općenito organizacijskom promjenom u jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj, kao i u ostalim državama u regiji, vrlo naglašeni, te je stoga također potrebno u tom svjetlu tumačiti rezultate istraživanja.

### **3. MENADŽERSKE INOVACIJE – ČIMBENIK RAZVOJA JAVNOG SEKTORA**

U ovome dijelu elaborirane su teorijske postavke predmeta istraživanja, a koje će biti integrirane u predloženi model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija, na osnovi kojega proizlaze i postavljene hipoteze. Potrebno je najprije predstaviti složenost samog pojma inovacija te različitih tipologija inovacija koje iz toga proizlaze, a sa svrhom utvrđivanja razlika između dva osnovna tipa inovacija; tehnoloških i netehnoloških inovacija. Ova razlika uvod je u razumijevanje pojma menadžerskih inovacija i njihove uloge. Nadalje će se razmotriti obilježja inovacija u javnom sektoru te dominantni teorijski pristupi koji tumače nastanak i usvajanje inovacija u kontekstu javnog sektora. Izdvojiti će se specifični čimbenici uspješnosti implementacije menadžerskih inovacija i posebnosti Klein et al.-ovog modela implementacijske učinkovitosti. Na osnovi takve teorijske pozadine postaviti će se konceptualni model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija te hipoteze rada, koje će se zatim detaljno objasniti. Sukladno tome u nastavku se analiziraju tematske jedinice: **1) Pojam i tipologija inovacija, 2) Inovativnost u javnom sektoru, 3) Menadžerske inovacije u organizacijama javnog sektora, 4) Specifični čimbenici uspješnosti implementacije menadžerskih inovacija u javnom sektoru i 5) Implementacija menadžerskih inovacija i učinkovitost organizacija javnog sektora.**

#### **3.1. POJAM I TIPOLOGIJA INOVACIJA**

U obrazloženju pojma i tipologije inovacija obraditi će se tematske jedinice: **1) Pojmovne značajke inovacije i 2) Tipologija inovacija.**

##### **3.1.1. Pojmovne značajke inovacije**

Etimološki, termin inovacija potječe od latinske riječi *innovatus*, što predstavlja imenicu od glagola *innovare*, od *in* - u + *novus* - novo, a znači obnoviti ili promijeniti (Rothkopf, 2009). Od kada se termin počeo koristiti u ekonomiji u prvoj polovici 20.st. sve do 1980-ih nije postojala općeprihvaćena definicija. Trebalo je duže vremena da se glavni aspekti pojma

ujednače te prihvati općenita definicija i sam termin kao takav počne koristiti. Duže razdoblje u ekonomiji su se preferirali izrazi invencija, tehnološka promjena (tehnološki napredak, tehnološki progres) ili čak automatizacija (Godin, 2008).

Također, izraz inovacija često se koristi kao supstitut za kreativnost, znanje, promjenu i sl. Jedan od centralnih koncepata koji se koristi prilikom definiranja pojma inovacije je promjena. Primjerice, Hurst (1978) definira inovaciju kao ideju promjene u ponašanju ili praksi. Promjena podrazumijeva da je nešto različito od onoga što je bilo prije, ali biti različito ne znači i inovaciju. Promjena kao takva ne znači nužno poboljšanje, također može podrazumijevati i pogoršanje u odnosu na prijašnje stanje. U tom smislu, Rich (1981) tvrdi da inovacija ne može postojati bez promjene, a većina promjena ne predstavlja inovaciju.

Postoje i drugi termini koji podrazumijevaju promjene u gospodarstvu i društvu, kao što su modernizacija i reforma. Primjerice, u literaturi o javnom menadžmentu izraz „reforma“ puno se više koristi nego izraz „promjena“. Reforma predstavlja užu koncept od promjene, jer reforma predstavlja namjernu i unaprijed osmišljenu aktivnost. Autori Pollitt i Bouckaert (2004) u definiranju koncepta reforme javnog menadžmenta polaze od različitosti pojma reforma od pojmova transformacija, reinvecija, modernizacija i poboljšanje. Prema njima, reforma je puno umjereniji izraz, koji se ne odnosi u potpunosti na inovaciju. Svaki od prethodno navedenih termina nužno ne podrazumijeva i primjenu nečega novoga, do tada prvi puta primjenjenog, primjerice u određenoj organizaciji, te time ne mora predstavljati i inovaciju.

Počeci razvoja koncepta inovacija u području ekonomije povezuju se sa analizama J. Schumpetera u prvoj polovici 20-tog stoljeća, koji je inovacije označio kao osnovni čimbenik tehnološkog progresa i ekonomskog razvoja. Prvo značajno korištenje samoga termina inovacija započelo je u području sociologije, a označavao je uglavnom promjenu. Promjena se počela intenzivno proučavati u ekonomiji u okviru istraživanja o tehnologiji kao čimbeniku ekonomskog rasta, i to prvenstveno kao tehnološka promjena. Kretanja po krivulji proizvodne funkcije odražavala su tehnološku promjenu, koja se odnosila na primjenu tehnoloških invencija u industrijskom procesu. Izraz tehnološka promjena kasnije je uglavnom zamijenjen terminom tehnološke inovacije. Schumpeter, koji je razvoju ekonomske misli doprinio ponajviše teorijom poduzetništva, polazi od teze da je poduzetnik, kako bi došao do profita, nužno upućen na uvođenje novih kombinacija faktora proizvodnje, koje se mogu iskazati u

novim outputima, te je upravo uvođenje novih kombinacija čimbenika proizvodnje osnovna funkcija poduzetnika. Mijenjanje forme proizvodne funkcije, umjesto količine proizvodnih faktora, predstavlja inovaciju. Iz toga proizlazi da inovacija označava kombiniranje čimbenika na novi način (Schumpeter, 1939). Prema njemu, inovacija se reflektira u novim outputima: novo dobro ili nova kvaliteta dobra, nova metoda proizvodnje ili prodaje, otvaranje novog tržišta, novi izvori sirovina (ili poluproizvoda) ili novi oblik organizacije (Schumpeter, 1947).

Schumpeter u definiranju pojma inovacija polazi od razgraničenja između invencije kao stvaranja ideje, i njezine komercijalizacije kroz poduzetničku aktivnost, koja onda čini inovaciju. „Invencija tako predstavlja čin intelektualne kreativnosti i kao takva nema važnost za ekonomsku analizu, dok inovacija predstavlja ekonomsku odluku“ (Schumpeter, 1939). Razdvajanje pojmova invencije i inovacije još je više nalašeno kroz model (trilogija) „invencija-inovacija-difuzija“. Ova trilogija razdvaja proces tehnološke promjene u tri faze. Prva faza je proces invencije, koji obuhvaća stvaranje novih ideja, druga faza je proces inovacije, koji podrazumijeva razvoj novih ideja u utržive proizvode i procese, dok se treća faza odnosi na proces difuzije, gdje se novi proizvodi i procesi šire na potencijalna tržišta. Prvenstveno zahvaljujući Schumpeteru, može se zaključiti kako su ekonomisti izrazu inovacije pridali značenje kakvo ono ima danas, kroz koje je naglašena razlika između invencije i inovacije. Inovacija mora biti komercijalizirana aktivnost, koja je primijenjena u organizaciji i koja će proizvesti određene koristi.

Za razliku od psihologa koji su koristili koncept inovacija promatrajući ga prije svega na individualnoj razini, ali putem drugih izraza, kao što je primjerice kreativnost, ekonomisti su počeli proučavati inovaciju na razini organizacija, što je i danas dominantan način istraživanja inovacija. Kako je rasla uloga organizacija u dvadesetom stoljeću, tako su se inovacije počele istraživati prvenstveno kao organizacijski fenomen, i to u smislu povećanja efikasnosti i učinkovitosti. U prilog tome govori i statističko anketno istraživanje i prikupljanje podataka o inovacijama samo na razini organizacija koje se u svijetu provodi putem priručnika OECD Oslo Manual.

U definiranju pojma inovacija, autori naglašavaju različite aspekte, kao što su stvaranje novih ideja, implementacija inovacija, ostvarenje ciljanih koristi, primjena inovacija po prvi puta u organizaciji ili na svjetskoj razini. U nastavku se navode neki primjeri definicija.

Edquist (1997) definira inovacije kao nove kreacije ekonomskog značaja, koje uobičajeno provode tvrtke (ili ponekada individualci), te mogu biti potpuno nove, ali su puno češće nove kombinacije postojećih elemenata. Rogers (1998) smatra da se nešto može okarakterizirati kao inovaciju ukoliko je implementirana ili komercijalizirana na neki način. Sama kreacija apstraktnog znanja ili invencija novih proizvoda ili procesa ne smatra se inovacijom sve dok nije inkorporirana u organizacijske aktivnosti. Yosty (1990) i Quinn (1992) pod inovacijom podrazumijevaju uspješnu implementaciju kreativnih ideja u organizaciji, kao takvih prvi puta primijenjenih u organizaciji. Nasuprot tome, Grupp (1998) tvrdi da se inovacija pojavljuje samo u prvoj kompaniji koja ju je osmislila, a može biti primjerice lansiranje prvog takvog proizvoda na tržište. Van de Ven et al. (1999) definiraju inovaciju kao proces razvoja i implementacije novih ideja. Ideja se može odnositi na rekombinaciju starih ideja, shemu koja predstavlja izazov za sadašnji način rada ili jedinstveni pristup koji se percipira kao novi od strane uključenih individualaca. Pennings i Harianto (1992) tvrde da inovacija predstavlja usvajanje novih ideja, procesa, proizvoda ili usluga, razvijenih interno ili stečenih iz vanjskog okruženja. U priručniku Oslo Manual, Guidelines for collecting and interpreting innovation data iz 2005. godine, koji služi kao baza za mjerenje inovacija u privatnom sektoru putem standardizirane metodologije ispitivanja o inovacijama, inovacija je definirana kao implementacija novog ili značajno poboljšanog proizvoda ili usluge, procesa, nove marketinške metode ili nove organizacijske metode u poslovnoj praksi, organizaciji radnog mjesta ili vanjskim odnosima.

Crossan i Apaydin (2010) su, na osnovi širokog pregleda literature, spoznaje o inovacijama sintetizirali u sveobuhvatni multidimenzionalni okvir organizacijskih inovacija. Pod organizacijskim inovacijama podrazumijevaju inovacije koje se istražuju na razini organizacije. Definicija koju su pružili obuhvaća nekoliko važnih aspekata inovacije, koji su i do tada najzastupljeniji u pojedinačnim definicijama inovacija. Prema Crossan i Apaydin (2010) inovacija predstavlja razvoj ili usvajanje, asimilaciju i eksploataciju novine sa dodanom vrijednosti u ekonomskom i socijalnom smislu; obnavljanje i proširenje proizvoda, usluga i tržišta; razvoj novih metoda proizvodnje; i uspostavljanje novih upravljačkih sustava. Difuzija inovacija je ovdje isključena jer ona predstavlja proces koji se događa nakon inovacije.

Kao što je i navedeno, ova definicija obuhvaća nekoliko ključnih aspekata pojma inovacija; podrazumijeva i interno razvijenu i inovaciju usvojenu izvana („razvoj ili usvajanje“);

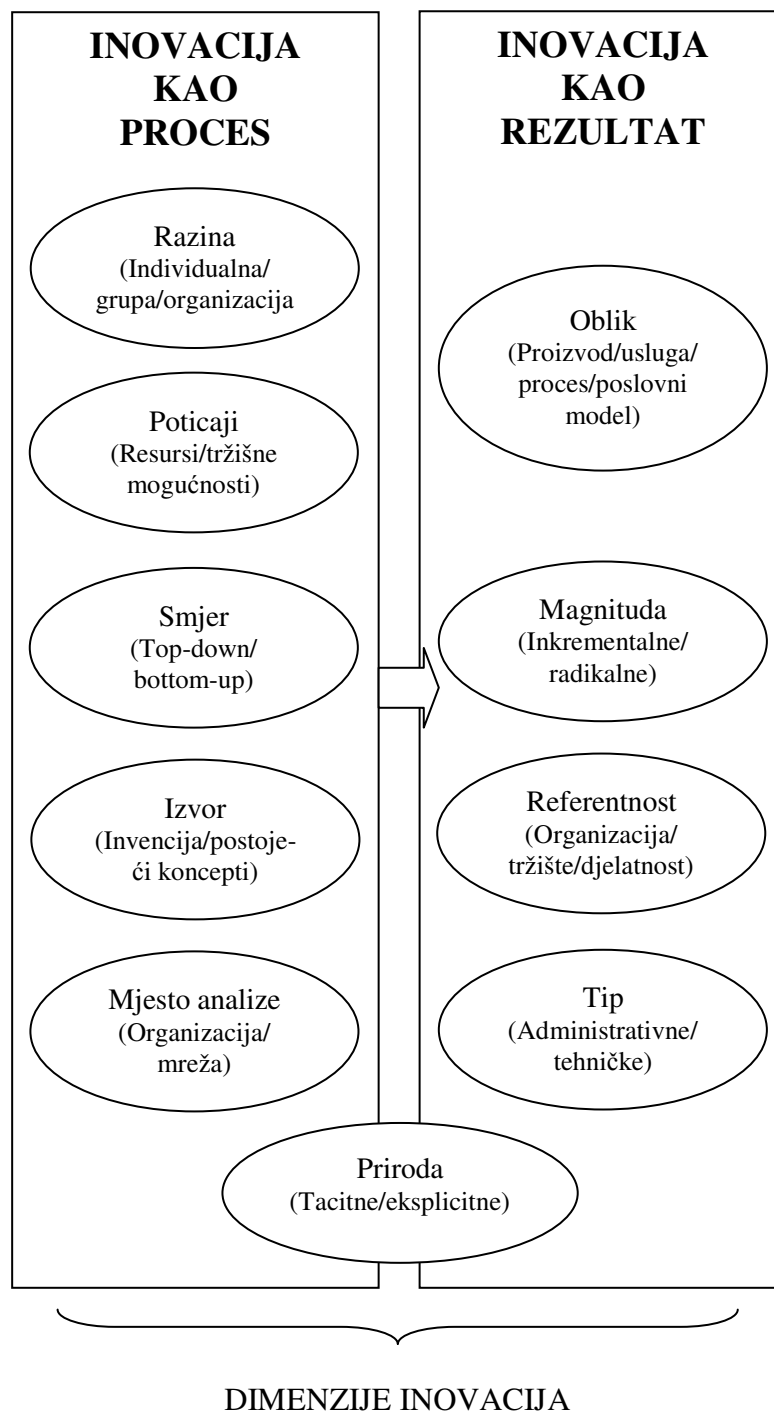
naglašava da je inovacija više nego kreativni proces, razmatrajući i njezinu primjenu („eksploatacija“); ističe ciljne koristi od primjene inovacija („novina sa dodanom vrijednosti“) na jednoj ili više razina analize; ostavlja otvorenu mogućnost da se inovacija može odnositi na relativnu, nasuprot apsolutnoj novini (inovacija može predstavljati uobičajenu praksu u drugim organizacijama, ali će se i dalje smatrati inovacijom za onu organizaciju koja je primjenjuje po prvi puta); i skreće pažnju na dvije uloge ili dimenzije inovacija – inovacija kao proces i inovacija kao rezultat.

Inovacije se u postojećoj literaturi uobičajeno konceptualizira kao proces ili kao rezultat. Inovacija istovremeno predstavlja rezultat i proces kojim se taj rezultat postiže (Quintane, 2011). Prilikom istraživanja inovacija kao procesa promatraju se najčešće čimbenici ili aktivnosti koje stvaraju okruženje za razvoj inovacija i njihovu uspješnu implementaciju, dok se kod proučavanja inovacija kao rezultata promatraju najčešće određeni tipovi inovacija, tj. njihov dostignuti stupanj implementacije, koji se zatim povezuje sa određenim koristima kojima bi određena inovacija trebala rezultirati. Inovacije su se počele detaljnije proučavati i to kroz njihovu konceptualizaciju kao procesa prvenstveno zahvaljujući pobornicima evolucionarne teorije tijekom kasnih 1970-ih i ranih 1980-ih godina dvadesetog stoljeća. Za razliku od ortodoksne ekonomske teorije, koja gleda na poduzeće i njegove aktivnosti kao rezultat beživotnih snaga ponude i potražnje i inovaciju kao „crnu kutiju“, tj. nevidljivi proces tijekom kojeg se inputi jednostavno transformiraju u outpute, evolucionarni teoretičari, koji se oslanjaju na Schumpeterove postavke (Nelson, Winter, 1982, Rosenberg, 1976, Rosenberg, 1982, Kline, Rosenberg, 1986) „spuštaju“ se na razinu samog poduzeća te poduzeće promatraju kao učeću organizaciju u okviru šireg institucionalnog konteksta, a inovacije kao nelinearni proces učenja. Evolucionarna teorija daje naglasak na proces kreiranja znanja u organizaciji, te naglašava čimbenike unutar i izvan organizacije koji doprinose implementaciji inovacija.

Osim dominantnih dimenzija inovacija kao procesa i kao rezultata, autori izdvajaju i ostale dimenzije promatranja inovacija. Gopalakrishnan i Damanpour (1997) navode sljedeće dimenzije istraživanja inovacija: razina analize (djelatnost, organizacija ili organizacijska jedinica); faze inovacijskog procesa (stvaranje ideje, definiranje projekta, rješavanje problema, razvoj i komercijalizacija); i tip inovacija (proizvod/proces, inkrementalne/radikalne i administrativne/tehničke). Slično, Crossan i Apaydin (2010) također daju pregled najčešćih dimenzija analize inovacija u postojećoj literaturi. Polaze od



dvije osnovne dimenzije inovacija (proces i rezultat) te na osnovi toga raščlanjuju postojeće pristupe proučavanja fenomena inovacija (shema 2).



Shema 2: Dvije kategorije dimenzija inovacija

Izvor: Crossan, M. M., Apaydin, M., 2010, A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature, Journal of Management Studies, 47, 6, 1154-1191, p. 1167.

Koncept inovacija kao procesa može se promatrati uzimajući u obzir: različite razine (individualna, grupna, organizacijska i sl.); poticaje (resursi, tržišne mogućnosti); smjer nastanka (top-down, bottom-up); izvor nastanka (inencija, usvajanje postojećih koncepata); mjesto analize (tvrtka, tj. organizacija, mreža i sl.). Inovacija kao rezultat može se konceptualizirati s obzirom na: oblik inovacije (inovacije proizvoda, usluga, procesa, poslovni model), magnitudu djelovanja (inkrementalne, radikalne); referentnost, gdje se misli na mjerilo kojim se definira stupanj novine (novo za tvrtku, tj. organizaciju, za tržište ili djelatnost); tip inovacije (administrativna, tehnička). Inovacija kao proces i kao rezultat može se analizirati uzimajući u obzir prirodu inovacija (tacitne, eksplicitne).

Za inovacije se općenito smatra da predstavljaju ključni izvor konkurentske prednosti, posebice u okruženju koje je podložno konstantnim promjenama (Dess, Picken, 2000, Tushman, O'Reilly, 1996). Glavnina empirijskih istraživanja odnosa između inovacija i organizacijske uspješnosti usmjerena je na tehnološki razvoj, tj. tehnološke oblike inovacija, kao što su primjerice inovacije proizvoda/usluga ili inovacije procesa. Proučavanje inovacija uglavnom je bilo vezano za tehnološka dostignuća, dok se malo pažnje pridavalo drugim oblicima netehnoloških inovacija i samoj dinamici menadžmenta. Međutim, znanstvena literatura upućuje da istraživanje inovacija predstavlja kompleksan proces, koji se ne može vezati samo za tehnološku dimenziju. Dominantan tehnološki aspekt inovacija nailazi na mnoge kritike jer ignorira mnoge važne netehnološke elemente inovativnih organizacijskih aktivnosti. U nastavku se analizira tipologija inovacija, koja pojedine vrste inovacija razdvaja s obzirom na tehnološki i netehnološki aspekt.

### 3.1.2. Tipologija inovacija

Područje istraživanja inovacija obiluje raznim tipologijama (Han, Kim, Srivastava 1998), a čija je svrha razumijeti različite karakteristike inovacija (tablica 5). Promatranje inovacija podijeljenih u određene grupe koje dijele zajedničke karakteristike omogućava bolje sagledavanje individualnih, organizacijskih ili kontekstualnih čimbenika koji mogu biti važni za određeni tip inovacija (Suddaby, 2010). Najčešće korištene tipologije inovacija čine razliku između proizvodnih i procesnih, tehničkih nasuprot administrativnih te inkrementalnih i radikalnih inovacija (Gopalakrishnan, Damanpour, 1997, Santos-Vijande, Alvarez-Gonzalez, 2007). Navedeno je u skladu sa pristupom (Cooper, 1998) koji definira da je svaka inovacija

istovremeno označena sa tri dihotomne dimenzije: proizvodna nasuprot procesnoj, radikalna nasuprot inkrementalnoj i tehnološka nasuprot administrativnoj dimenziji.

Tablica 5: Tipologije inovacija

Autor	Pojam	Definicija
Schumpeter, 1939	Pet tipova inovacija: uvođenje novog proizvoda, uvođenje nove metode proizvodnje, otvaranje novog tržišta, osvajanje novog izvora sirovina ili poluproizvoda, nova organizacija ekonomske aktivnosti.	Inovacije označio kao osnovni faktor tehnološkog progresa i ekonomskog razvoja. Isticao značaj tehnoloških inovacija za ekonomski razvoj.
Damanpour, 1987	Proizvodne, procesne (tehnološke i organizacijske) i pomoćne	Proizvodne – uvođenje novih proizvoda i usluga. Procesne – utječu na menadžment i organizaciju. One mijenjaju odnose između članova, utječu na pravila, procedure, uloge, strukturu, komunikaciju. Procesne se dijele na: tehnološke – promjene u fizičkoj opremi, tehnikama i organizacijskim sustavima i organizacijske – inovacije u strukturi, strategiji i administrativnim procesima. Pomoćne inovacije razlikuju se od proizvodnih i procesnih jer uključuju odnose sa drugim organizacijama i sudionicima.
Daft, 1978, Ibarra, 1993	Administrativne i tehničke inovacije	Tehničke (tehnološke) inovacije direktno su vezane za primarnu aktivnost organizacije i uključuju uvođenje novih proizvoda, usluga i proizvodnih tehnologija. Administrativne inovacije uključuju promjene u strukturi i administrativnim procesima.
Gopalakrishnan and Damanpour, 1997	Tehničke i administrativne inovacije	Ovakva podjela odražava generalnu razliku između

		socijalne strukture i tehnologije.
Paul Trott, 2005	Inovacija proizvoda, inovacija procesa, inovacija organizacije, inovacija menadžmenta, inovacija proizvodnje, inovacija marketinga, inovacija usluga.	Inovacija proizvoda – novi proizvodi. Inovacija procesa – uvođenje promjena u opremi i/ili softveru. Inovacija organizacije – nova organizacijska metoda. Inovacija menadžmenta – uvođenje nove metode ili koncepta menadžmenta. Inovacija proizvodnje – nove metode Proizvodnje. Inovacija marketinga – nova marketinška metoda. Inovacija usluga – uvođenje novih usluga.
Radosavljević, 2008	Tehnološke i netehnološke	Tehnološke inovacije se odnose na promjene u sferi tehnologije. One odražavaju tehničko tehnološki napredak. Netehnološke inovacije vezane su za organizacijsko restrukturiranje, načine upravljanja, itd. Često proizlaze iz tehnoloških, ili se sa njima nalaze u uzročno posljedičnim vezama.
Armbruster et.al, 2008.	Tehničke i netehničke inovacije	Tehničke inovacije se mogu podijeliti na: proizvodne i procesne inovacije. U netehničke inovacije ubrajaju se uslužne, te također procesne inovacije, u koje spadaju organizacijske inovacije.
OECD, Eurostat, 2005.	Inovacije proizvoda/usluga, inovacije procesa, inovacije organizacije, inovacije marketinga.	Inovacije proizvoda/usluga – uvođenje novog proizvoda ili usluge. Inovacije procesa - nove ili značajno poboljšane metode proizvodnje ili opskrbe. Obuhvaćaju promjene u tehnikama, opremi i/ili softveru. Inovacije organizacije - implementacija nove metode organizacije u

		poslovnoj praksi poduzeća, organizaciji radne sredine ili eksternim relacijama. Inovacije marketinga – primjena novoga marketinškog koncepta ili strategije koja se znatno razlikuje od postojećih marketinških postupaka u poduzeću i koja prije nije korištena.
--	--	--

Prvu tipologiju inovacija, kao što je već prethodno navedeno u tekstu, postavio je Schumpeter (1939). Iako je već tada postavio temelje istraživanja oblika netehnoloških inovacija, navodeći novu organizaciju ekonomske aktivnosti kao jednu vrstu inovacija, njegov pristup u istraživanju inovacija je dominantno tehnološki, tj. u pravcu tehnoloških oblika inovacija. Daft (1978) tada prvi put sa svojim „dual-core“ modelom inovacija označava početak detaljnijeg proučavanja netehnoloških oblika inovacija. „Dual-core“ model ukazuje da inovacije nastaju na nižim organizacijskim razinama pomoću tehničkih eksperata koji obavljaju „core“ aktivnosti u organizaciji, ali isto tako i na organizacijskoj razini, gdje menadžeri kreiraju sustavne promjene koje utječu na cijelu organizaciju. „Dual-core“ model razdvaja dvije srži: tehnološku, koja označava primarnu aktivnost organizacije i administrativnu, koja se odnosi na promjene u procesima koji podržavaju osnovnu aktivnost organizacije. Navedene tipologije inovacija uglavnom idu u tom pravcu, razdvajajući tehnološku od administrativne socijalne strukture u definiranju pojedinih oblika inovacija.

### 3.1.2.1. *Proizvodne vs. procesne inovacije*

Najčešće korištena tipologija inovacija ona je koja inovacije dijeli na proizvodne i procesne (Abernathy, Utterback 1978, Damanpour, Aravind 2006, Edquist et al. 2001, Utterback, Abernathy, 1975). Ključna odrednica u razlikovanju proizvodnih od procesnih inovacija odnosi se na to da li je inovacija krajnji proizvod ili usluga (proizvodna inovacija), ili se inovacija odnosi na proizvodnju ili dostavu krajnjih proizvoda/usluga (procesna inovacija). U svakom slučaju, radi se o inovacijama u sferi primarne organizacijske djelatnosti. Prema priručniku Oslo Manual, Guidelines for collecting and interpreting innovation data iz 2005. godine, proizvodna inovacija definirana je kao uvođenje novog proizvoda ili usluge ili

značajno poboljšanog proizvoda ili usluge s obzirom na njihove karakteristike ili namjenu korištenja. Navedeno podrazumijeva značajna poboljšanja u tehničkim specifikacijama, komponentama i materijalima, inkorporiranom softveru, prilagođenosti korisničkim potrebama ili drugim funkcionalnim karakteristikama. Također prema navedenom priručniku, procesna inovacija podrazumijeva implementaciju nove ili značajno poboljšane metode proizvodnje ili dostave. To uključuje značajne promjene u tehnikama, opremi i/ili softveru. Kao primjeri proizvodnih inovacija mogu se navesti: zamjena inputa sa materijalom boljih karakteristika (prozračni tekstil, ekološki prihvatljiva plastika), globalni pozicijski sustav (GPS) u transportnoj opremi, kamere u mobilnim telefonima, ugrađeno bežično umrežavanje u laptopima, značajne novine proizvoda što se tiče uvažavanja zahtjeva zaštite okoliša, usluge internet bankarstva i sl. Procesne inovacije mogu biti primjerice: implementacija nove ili poboljšane proizvodne tehnologije (oprema za automatizaciju), laserski rezni alati, automatizirano pakiranje, digitalizacija procesa tiskanja, kompjuterizirana oprema za kontrolu kvalitete proizvodnje, uvođenje elektroničkog sustava za prodaju karata i sl.

Edquist et al. (2001) i Meeus i Edquist (2006) razlikuju dva tipa proizvodnih inovacija (inovacija proizvoda i inovacija usluga) i dva tipa procesnih inovacija (tehnološke inovacije i organizacijske inovacije). Proizvodne inovacije uključuju i materijalne proizvodne inovacije u proizvodnji i primarnom sektoru i neopipljive usluge koje se najčešće konzumiraju simultano njihovoj proizvodnji. Procesne inovacije predstavljaju nove načine proizvodnje proizvoda i usluga, te uključuju i tehnološke i organizacijske (administrativne) inovacije. Pod organizacijskim procesnim inovacijama podrazumijevaju se novi načini strukturiranja i organiziranja rada. Prema ovim autorima, menadžerske inovacije ubrajaju se u ovu skupinu.

Menadžerske inovacije predstavljaju netehnološki oblik inovacija, te se odnose na promjenu u upravljačkoj praksi. S obzirom da većina autora definira procesne inovacije kao one koje se odnose na poboljšanja u primarnoj organizacijskoj aktivnosti, tj. djelatnosti, menadžerske inovacije bi se trebale promatrati unutar tipa netehnoloških inovacija, koje kao takve svojim aktivnostima podržavaju nesmetani tijek odvijanja primarne djelatnosti.

Obje vrste inovacija, i proizvodne i procesne, povezane su sa razvojem ili primjenom novih tehnologija, te se također još nazivaju tehnološkim inovacijama (Schmidt, Rammer 2007), i kao takve sve donedavno zauzimale su dominantno, gotovo čak i jedino područje istraživanja inovacija. Dominantno tehnološko gledište na inovacije nailazi na mnogo kritika, jer ne

obuhvaća u potpunosti inovacije u uslužnim djelatnostima te važne elemente inovativnih aktivnosti u organizacijama, npr. usvajanje novih i reorganizacija postojećih metoda upravljanja, odnosi sa vanjskim okruženjem i marketing. Navedeno implicira da je potrebno definirati širi koncept inovacija koji također uključuje i netehnološke inovacije.

### *3.1.2.2. Tehnološke vs. netehnološke inovacije*

Unatrag par desetljeća postaje uvriježena tehničko-administrativna tipologija inovacija. Ona dijeli inovacije s obzirom na generalnu distinkciju između tehnologije i socijalne strukture. Dualni model inovacija (Daft, 1978) zapravo je bio prekretnica u poimanju tehnoloških i netehnoloških oblika inovacija. Netehnološke inovacije, tj. tada dominantan termin administrativne inovacije samo su indirektno vezane za organizacijsku primarnu radnu aktivnost i uglavnom djeluju na njegov menadžerski sustav (Damanpour i Evan, 1984.). Autori su za ovu vrstu inovacija uglavnom preferirali i termin organizacijske inovacije, iako se pod organizacijskim inovacijama ponekada podrazumijevaju sve vrste inovacija na organizacijskoj razini.

Područje istraživanja inovacija uglavnom je podrazumijevalo proizvodni sektor i tehnološke inovacije koje su tamo nalazile primjenu, dok je uslužni sektor bio znatno manje zastupljen. Međutim, inovacije nisu prisutne samo u relativno maloj skupini visoko tehnoloških industrija, ili u pojedinim industrijama. Jednako tako, i uslužni sektor obiluje inovacijama, a što je posebice važno jer je uslužni sektor jedan od najzastupljenijih sektora. Analize pokazuju da značajan udio tvrtki uvodi samo netehnološke inovacije (24%), a što čini veći udio od onoga kojega čine tvrtke koje uvode samo tehnološke inovacije bez netehnoloških oblika inovacija (13%). Sukladno tome, udio netehnoloških inovatora (59%) iznad je udjela tehnoloških inovatora (48%) (Schmidt, Rammer, 2007).

Dva su značajna rada za razvoj područja netehnoloških inovacija objavljena 1975. godine, autora Baldrige i Burnham te Utterback i Abernathy. U radovima su autori razlikovali proizvodnu i procesnu inovaciju te netehnološki aspekt procesnih inovacija. Tehnološke inovacije se odnose na promjene u sferi tehnologije i odražavaju tehničko tehnološki napredak. Netehnološke inovacije vezane su za organizacijsko restrukturiranje, ljudske resurse i načine upravljanja te se sa tehnološkim inovacijama često nalaze u uzročno

posljedičnim vezama. Postojeća literatura naglašava iteracijski karakter inovativnog procesa, u kojemu netehnološke aktivnosti igraju ključnu ulogu. Upravo su netehnološki čimbenici nužni kako bi se kapacitet za razvoj tehnoloških inovacija što više razvio (Sawhney et al. 2006). Netehnološke inovacije puno su teže za replicirati u odnosu na tehnološke oblike inovacija (Teece, 2007), zbog njihove prirode, koja je uglavnom apstraktna i neopipljiva. Isto tako, ove vrste inovacija mogu doprinijeti dugoročnoj konkurentskoj prednosti, posebice u uvjetima kada se organizacije suočavaju sa povećanom konkurencijom i ubrzanom dinamikom tehnoloških promjena.

Za označavanje netehnoloških inovacija najčešće se koriste sljedeći izrazi: administrativne inovacije, organizacijske inovacije i menadžerske inovacije. U tablici 6 navedeni su neki od korištenih termina.

Tablica 6: Različite vrste netehnoloških inovacija (termini)

<b>Autor</b>	<b>Pojam</b>	<b>Definicija</b>
Ewan, 1966	Administrativne inovacije	Implementacija ideja novih politika zapošljavanja osoblja, alokacije resursa, strukturiranja zadataka, nagrada...
Kimberly, 1981	Inovacije u menadžmentu	Bilo kakav program, proizvod ili tehnika koja predstavlja značajni odmak od postojećeg menadžmenta i koji utječe na prirodu, lokaciju, kvalitetu ili kvantitetu informacija raspoloživih za proces odlučivanja.
Damanpour, Evan, 1984	Administrativne inovacije	Administrativne inovacije su one koje se pojavljuju u socijalnom sustavu organizacije. Uključuju ona pravila, uloge, procedure i strukture koje su povezane sa komunikacijom i razmjenom između ljudi i između okruženja i ljudi.
Daft, 1978, Damanpour, Evan, 1984, Damanpour, 1996, Lam, 2004	Organizacijske inovacije	Kreiranje ili usvajanje ideje ili ponašanja što predstavlja novinu za organizaciju.



Pleschak, Sabisch, 1996	Organizacijske inovacije	Redizajn ili poboljšanje procesa ili organizacijske strukture.
Hamel, 2006	Menadžerske inovacije	Napuštanje tradicionalnih principa, procesa i praksi menadžmenta ili napuštanje uobičajenih formi organizacije, što bitno mijenja način na koji se posao menadžmenta obavlja. Jednostavnije rečeno, inovacije menadžmenta mijenjaju način rada menadžera, tj. kako menadžeri rade ono što rade.
Birkinshaw et al., 2008	Menadžerske inovacije	Invencija i implementacija menadžerske prakse, procesa, strukture ili tehnike koja je nova (na svjetskoj razini) i kojom se unapređuju organizacijski ciljevi.
Crossan, Apaydin, 2010	Organizacijske inovacije	Kreiranje ili usvajanje i iskorištavanje novine koja dodaje vrijednost u ekonomskoj i socijalnoj sferi; redizajniranje i povećanje proizvoda, usluga i tržišta; razvoj novih metoda proizvodnje; uvođenje novih menadžerskih sustava.
Vaccaro et al., 2010.	Menadžerske inovacije	Implementacija menadžerske prakse, procesa ili strukture, koje su nove za organizaciju koja ih usvaja.

Svi korišteni izrazi konceptualizirani su kao kontrast proizvodnim i procesnim, tj. tehnološkim oblicima inovacija. Među prvima, koristi se izraz administrativne inovacije. Prema autorima koji su koristili uglavnom ovaj izraz ove vrste inovacija orijentirane su prema efikasnosti i efektivnosti organizacijskih menadžerskih procesa i administrativnih sustava (Damanpour, Evan, 1984, Kimberly, Evanisko, 1981). Kimberly i Evanisko (1981) proučavali su inovacije u bolnicama, te na osnovi toga definirali tehničke inovacije kao one u medicinskoj tehnologiji koje su izravno vezane za dijagnozu i tretman pacijenta, dok su administrativne inovacije definirane kao inovacije koje unapređuju menadžerske aktivnosti i proces donošenja odluka. Organizacijske inovacije u užem smislu konceptualizirane su kao organizacijske promjene, tj. promjene vezane za organizacijske procese i strukturu. Autori

kao specifične karakteristike organizacijskih inovacija navode međuovisan odnos sa proizvodnim i procesnim inovacijama te njihovu socijalnu dimenziju, jer utječu na organizacijsku kulturu, te stavove i norme zaposlenika (Kohl, Depner, 2010). Organizacijske inovacije u širem smislu podrazumijevaju sve inovacije, tj. sve oblike inovacija u određenoj organizaciji.

Termin menadžerske inovacije nedavno se počeo koristiti u literaturi, te postepeno istiskuje korištenje ostalih termina, kao što su organizacijske ili administrativne inovacije. Menadžerske inovacije definirane su kao stvaranje i implementacija novih menadžerskih praksa, procesa, struktura ili tehnika koje predstavljaju značajno odstupanje od postojećih praksi i normi. Ova vrsta inovacija uključuje inovacije u organizacijskoj formi, praksama, procesima ili tehnikama, zapravo predstavlja pravila i rutine pomoću kojih se izvršavaju aktivnosti u organizaciji (Birkinshaw et al., 2008). Ovakva konceptualizacija menadžerskih inovacija vrlo je slična onoj koju je postavio Kimberly (1981). Može se zaključiti kako se sadržajno ovi najčešće korišteni termini preklapaju, te se danas u literaturi, a kako bi se naglasio netehnološki aspekt inovacija, uglavnom koriste izrazi menadžerske ili organizacijske inovacije.

Osim već poznatih menadžerskih ili organizacijskih inovacija, kao oblik netehnoloških inovacija odnedavno se u literaturi izdvajaju marketinške inovacije. OECD i Eurostat definirali su općeprihvaćenu tipologiju inovacija u priručniku Oslo Manual, Guidelines for collecting and interpreting innovation data iz 2005., koja predstavlja izmijenjenu klasifikaciju, u odnosu na prijašnja izdanja ovog priručnika. Po prvi puta ova klasifikacija uključuje i organizacijske inovacije i marketinške inovacije kao oblike netehnoloških inovacija. Marketinške inovacije definirane su kao implementacija nove marketinške metode, koja uključuje značajne promjene u dizajnu proizvoda ili pakiranju, plasiranju proizvoda, promociji ili određivanju cijena. Kao primjeri ove vrste inovacija navode se: implementacija potpuno novog dizajna za boce kozmetičkih proizvoda, s namjerom da im pruži ekskluzivni izgled, po prvi puta uvođenje direktne ili ekskluzivne prodaje i sl.

Kao što je prethodno navedeno, netehnološke inovacije često se sa tehnološkim oblicima inovacija nalaze u uzročno posljedičnoj vezi. Novi proizvodi/usluge često zahtjevaju nove proizvodne procese i novi proizvodni procesi nameću potrebu za novim organizacijskim metodama i strukturama. Navedeno proizlazi i iz spoznaje da promjene u tehničkom sustavu

trebaju biti usklađene sa promjenama u socijalnom sustavu organizacije, kako bi se postigla optimizacija rezultata sukladno sociotehničkoj perspektivi (Damanpour, Evan, 1984). Implementacija tehnoloških inovacija biti će djelomično uspješna ukoliko nije praćena organizacijskom promjenom i obrnuto, jer su ove vrste inovacija međusobno zavisne (Freeman, 1995). Primjerice, menadžerske inovacije važan su komplement implementaciji alata baziranih na informacijsko-komunikacijskoj tehnologiji. Netehnološke inovacije olakšavaju efikasno korištenje tehnoloških inovacija (Armbruster et al., 2008), te na taj način pojačavaju pozitivni efekt na organizacijsku uspješnost (Bresnahan et al., 2002, Brynjolfsson, Hitt, 2000, 2003, Brynjolfsson et al., 2002, Sappasert, 2007).

Dominantan tehnološki pristup inovacijama polazio je od toga da se inovativna sposobnost i inovacije oslanjaju prvenstveno na aktivnosti istraživanja i razvoja (R&D). Kritika "R&D pristupa" inovacijama polazi od tvrdnje da je više vjerojatno da se inovacijska sposobnost bazira na organizacijskim specifičnim rutinama umjesto homogenih R&D inovacijskih strategija (Šavle, 2012). Za netehnološke oblike inovacija specifično je da uglavnom ne proizlaze iz institucionaliziranih aktivnosti istraživanja i razvoja, već je za njih prije svega važna suradnja i aktivan odnos sa okruženjem. Zbog toga, inovativnost i organizacijska uspješnost nisu nužno posljedica primjene visoke tehnologije, značajnih troškova istraživanja i razvoja ili znanstvenog rada u laboratoriju. Isto tako, inovacije ne moraju neminovno biti radikalne, već upravo suprotno, većina ih je inkrementalne prirode.

### *3.1.2.3. Inkrementalne vs. radikalne inovacije*

Dok se razlika između proizvodnih i procesnih, tehnoloških i netehnoloških inovacija odnosi na rezultat ili sadržaj samih inovacija, podjela inovacija s obzirom na kriterij radikalnosti povezana je sa prirodom promjene koju određena inovacija uzrokuje. Tako se razlikuju inkrementalne i radikalne inovacije (Afuah, 1998, Dewar, Dutton, 1986, Ettlje et al., 1984, Greenwood, Hinings, 1996). Radikalna inovacija označava izraziti i rizični odmak od postojećih praksi, dok se inkrementalna inovacija nadovezuje na postojeće vještine i prakse (Afuah, 1998, Amis et al., 2004, Ettlje et al., 1984, Greenwood, Hinings, 1996, Poole, Van de Ven, 2004), tj. označava njihovo poboljšanje, ali u puno manjoj mjeri u odnosu na radikalne.

Na organizacijskoj razini, radikalne i inkrementalne inovacije često se razlikuju na osnovi razine do koje inovacije uzrokuju fundamentalne promjene u outputima ili internim organizacijskim aktivnostima i rezultiraju u jasnom odmaku od postojećeg stanja. Radikalne inovacije obilježene su vrlo visokom razinom novine, razornošću, diskontinuitetom i mijenjanjem postojećeg stanja. Inkrementalne inovacije okarakterizirane su kao adaptivne, oslanjanjem na postojeća znanja i područja ekspertize te rafiniranjem i usavršavanjem postojećih uvjeta i praksi.

Distinkcija između radikalnih i inkrementalnih inovacija može se povezati sa razlikovanjem stupnja novine prilikom definiranja samog pojma inovacije. Primjerice, menadžerske inovacije mogu se promatrati kao inovacije koje predstavljaju novost na svjetskoj razini (Birkinshaw et al., 2008, Hamel, 2006), tj. ideje prvi puta kreirane i implementirane. Na taj način one uglavnom predstavljaju radikalnu promjenu. Isto tako, mogu se definirati i kao postojeći koncepti koji su kao takvi novi za organizaciju koja ih implementira (Damanpour et al., 2009, Kimberly, Evanisko, 1981, Mol, Birkinshaw, 2009). U ovom slučaju većinom se radi o inkrementalnim inovacijama. Ovakva distinkcija inovacija korespondira razlici između stvaranja (eksploracija) i usvajanja (eksploatacija) inovacija. Možda je svrhovitije inovacije promatrati kao inkrementalne i radikalne, nasuprot tome da li određena inovacija predstavlja novost na svjetskoj razini ili je nova za organizaciju koja je usvaja. Za organizaciju koja po prvi puta usvaja određene promjene, tj. novine, to može označavati značajan odmak od postojećeg načina rada, te predstavljati radikalnu promjenu.

Dok su radikalne inovacije „najdramatičnije“, inkrementalne inovacije su najučestalije, te u svojoj akumulaciji proizvode najveći učinak. Zapravo, kroz inkrementalne inovacije će radikalne inovacije ostvariti najveći ekonomski učinak (Nooteboom, Stam, 2008). Inkrementalne inovacije su puno učestalije i ekonomski predvidljivije u odnosu na radikalne. Povrati koji se očekuju od inkrementalnih inovacije nisu toliko visoki kao što su to kod radikalnih inovacija, ali kako je rizik vezan uz njihov razvoj i komercijalizaciju niži u odnosu na radikalne, one vrlo značajno pridonose organizacijskoj uspješnosti (Kleinschmidt, Cooper, 1991). Dominantna prisutnost inkrementalnih inovacija posebice je značajna za javni sektor. Organizacije u javnom sektoru, zbog svojih posebnosti, više su izložene djelovanju institucionalnih pritisaka te stoga usvajanju promjena i inovacija, koje su se kao takve negdje već pokazale uspješne.

## 3.2. INOVATIVNOST U JAVNOM SEKTORU

Kako bi se obrazložile značajke inovativnosti u javnom sektoru obraditi će se sljedeće tematske jedinice: **1) Pojam i važnost inovativnosti u javnom sektoru, 2) Dinamika i upravljanje promjenama u javnom sektoru i 3) Teorijski okvir implementacije organizacijskih promjena.**

### 3.2.1. Pojam i važnost inovativnosti u javnom sektoru

Javni sektor je tek prije tridesetak godina postao područje detaljnijeg znanstvenog istraživanja i promišljanja izvora unapređenja i izvrsnosti u organizacijskom i menadžerskom smislu. Razlog tome su ponajviše sve veća proračunska ograničenja, nedovoljna transparentnost javne potrošnje, netransparentnost u ponašanju javnih vlasti te spremnost države da u svoje projekte uključi subjekte privatnog sektora. Javni sektor u suvremenim gospodarskim i društvenim uvjetima doprinosi stvaranju gotovo 40 % bruto društvenog proizvoda te time ima vrlo važnu ulogu u kreiranju gospodarskog rasta i razvoja.

Koncept inovacija i inoviranja u javnom sektoru općenito je relativno malo znanstveno istražen, a što još više naglašava njegovu važnost. Postoji tendencija promatranja javnog sektora kao vrlo različitog od privatnog prilikom definiranja koncepta inovacija. Navedeno proizlazi iz percepcije javnog sektora uglavnom kao onoga tko osigurava regulatorni okvir za inovacije u privatnom sektoru, te isto tako kao pasivnog „primatelja“ inovacija iz privatnog sektora (Windrum, 2008). Međutim, pred javni sektor intenzivno se postavljaju zahtjevi za postizanje veće uspješnosti, tj. racionalizacije troškova funkcioniranja, veće kvalitete javnih usluga, profesionalizacije menadžerskog kadra, primjenu novih koncepata i metoda upravljanja, odnosno ukupno povećanje efikasnosti i učinkovitosti. Stoga se može govoriti o povećanom pritisku za poboljšanja, odnosno nekom obliku konkurencije za javni sektor, jer je javnost, odnosno građani, domaće i inozemne institucije i drugi subjekti vrlo kritična i zainteresirana za rezultate njihovog rada.

Kattel et al. (2013) konceptualizaciju područja istraživanja o inovacijama u javnom sektoru dijele na tri razdoblja: 1) Schumpeterovo razdoblje: inovacije i javni sektor promatraju se u okviru teorije evolucionarne promjene, gdje se javni sektor pojavljuje u ulozi inovatora te onoga tko ima ključnu ulogu u podržavanju inovativnih poduzetničke aktivnosti; 2)

razdoblje organizacijske teorije: inovacije u javnom sektoru smatraju se vrlo sličnim onima u privatnom, tj. literatura u ovome razdoblju gotovo uopće ne pravi razlike između organizacija u javnom i privatnom sektoru; 3) razdoblje autohtone teorije: počevši od 2000. godine literatura koja se bavi inovacijama u javnom sektoru razlikuje se od pristupa primijenjenih za privatni sektor, te se kreće u smjeru promatranja inovacija u javnim uslugama i upravljanju. Isti autori također navode kako u ovom posljednjom teorijskom razdoblju nije napravljena gotovo nikakva značajna promjena u smislu konceptualnog razlikovanja inovacija u javnom sektoru od onih u privatnom.

Definiciju inovacije u javnom sektoru pružio je Martinez (2012) te je opisuje kao kompleksni proces kreiranja i implementiranja novih ideja unutar određenog konteksta sa unaprijed određenom svrhom poboljšanja kvalitete javnih politika i usluga. Inovacija u javnom sektoru također se može percipirati kao način ponovnog promišljanja o starim idejama i praksama te iznalaženje rješenja za nove probleme (Martinez, 2012). West i Farr (1990) kao definiciju dovoljno „široku“, a time i adekvatnu za javni sektor navode onu koja inovacije opisuje kao namjerno uvođenje i primjenu ideja, procesa, proizvoda ili procedura unutar određene uloge pojedinca, grupe ili organizacije, koje se smatraju novima za jedinicu koja ih primjenjuje, a sa ciljem postizanja signifikantne koristi pojedinca, grupe, organizacije ili šire društvo. Može se zaključiti kako je ključna razlika u navedenim definicijama u odnosu na one iz privatne oblasti obuhvat učinaka na koje se inovacija odnosi. U prethodnim definicijama oni su prilagođeni onima koji su kao takvi specifični za javni sektor.

Svakako bi trebalo imati na umu razlike između javnog i privatnog sektora prilikom definiranja pojma inovacije, njezine svrhe i promatranja učinaka, tj. ciljanih koristi koje se inovacijama žele postići. Isto tako, razlike između ova dva sektora bitno je obuhvatiti kako bi se fenomen inovacija u javnom sektoru mogao adekvatnije istraživati s obzirom na razne čimbenike koji djeluju na razvoj okruženja za rast inovacija i inovativnosti u organizacijama javnog sektora.

Konceptualizacija inovacija u javnim organizacijama razlikuje se od onih u privatnim zbog mnogih razlika ova dva sektora. Organizacije u javnom sektoru ne djeluju na tržišnim načelima i nisu usmjerene na ostvarivanje profita, te nisu toliko izložene prijetnji intenzivnih konkurentskih pritisaka, tj. njihov opstanak nije u značajnoj mjeri ugrožen. Isto tako, korisnici javnih usluga uglavnom nemaju mogućnosti promjene pružatelja usluga, tj. njegove zamjene

sa drugim pružateljima u slučaju nezadovoljstva pruženom kvalitetom usluge. Isto tako, ne djelovanje po tržišnim načelima podrazumijeva da javne organizacije imaju drugačije društvene ciljeve, kao što je primjerice povećanje kvalitete životnog standarda stanovništva, te su sukladno tome i poticaji i barijere za inovacije različite od onih u privatnom sektoru. Prisutna je tvrdnja da u javnom sektoru postoji nedostatak inovacija u odnosu na privatni sektor (Albury, 2005). Međutim, prema autorima Eggers i Singh (2009) problem inovacija u javnom sektoru nije nedostatak inovacija, već suprotno, postoji mnogo inovacija, ali su mnoge od njih sporadične, a ne sustavne. Jæger (2002) tvrdi da inovacije nisu rezervirane samo za javni sektor te da su u javnom sektoru prisutne uglavnom kao inkrementalne promjene.

Javni sektor karakterizira visoki stupanj kompleksnosti, jer uključuje različita područja politika, te mnoštvo različitih dionika sa različitim preferencijama. Javne organizacije djeluju u okviru političkog konteksta demokracije i pravnog konteksta (propisi, pravila, birokracija). Rainey (1997), primjerice, definira razlike između ova dva sektora navodeći njihove karakteristike okruženja (intenzitet političkog utjecaja), transakcije između organizacije i okruženja (proizvodnja javnih dobara) te organizacijsku strukturu i procese (npr. jasnoća organizacijskih ciljeva i birokracija).

Kao jedna od razlika između organizacija u javnom i privatnom sektoru što se tiče aspekta inovacija i inovativnosti, može se navesti priroda djelovanja procesa inovacija. Svrha inovacija, tj. poboljšanja usluga ili upravljanja, zahvaljujući primjerice primjeni inoviranih metoda upravljanja u javnom sektoru, je širiti ih dalje na ostale organizacije u javnom sektoru kako bi se time djelovalo na ukupno povećanje javne vrijednosti. Primjerice, usvajanje novih načina upravljanja i usluga u jedinici lokalne samouprave koji su se pokazali uspješnim, potrebno je dalje „prenijeti“ na ostale jedinice lokalne samouprave, kako bi se standard, tj. kvaliteta pružanja usluga za korisnike ujednačila u cijeloj državi. S druge strane, inovacije u privatnom sektoru karakteriziraju snažni konkurentski pritisci, suradnja između strateških partnera i ograničavanje u dijeljenju dobrih praksi, tj. inovacija (Hartley, 2005). Također, smatra se da neuspjeh u implementaciji inovacija može imati značajnije posljedice za korisnike javnih usluga, za razliku od neuspjeha inovacija u privatnom sektoru (Hartley, 2005).

Može se zaključiti kako su inovacije važne jednako za privatni i za javni sektor. Ukoliko se uzme u obzir područje javne uprave, onda je to posebice naglašeno za usluge koje pruža lokalna samouprava, za koju se smatra da bolje od središnjih tijela državne uprave prepoznaje potrebe stanovnika na njihovom području te upravo zato može kvalitetnije i racionalnije osigurati javne usluge građanima. Ulazak privatnog sektora u pojedine oblasti lokalne samouprave, kao što je primjerice obrazovanje i zdravstvo, te različiti oblici suradnje javnog i privatnog sektora neki su od pokazatelja veće izloženosti poticajima za unapređenje i konkurenciji u pružanju javnih usluga lokalne samouprave, a iz čega proizlazi potreba, zapravo imperativ za kvalitetnije, racionalnije, efikasnije i efektivnije usluge. Uvođenje i upravljanje promjenama, a ponajviše inovacijama u lokalnoj samoupravi, uvjet je njihova daljnjeg razvoja i opstanka. Važno je stvaranje kulture inovacija koja podržava promjene kreiranjem i implementacijom novih rješenja, te kako bi one postale sistematičnije.

### 3.2.2. Dinamika i upravljanje promjenama u javnom sektoru

Promjena se općenito može definirati kao značajno odstupanje od postojećeg obrasca ponašanja i/ili očekivanja (Carr et al 1996), dok se organizacijska promjena odnosi na proces prijelaza iz određenog fiksnog stanja u drugo kroz skup predvidljivih i unaprijed planiranih koraka (Burnes, 1996). Upravljanje promjenom podrazumijeva aktivnosti planiranja, koordiniranja, organiziranja i usmjeravanja procesa putem kojeg se promjena implementira (Gill, 2002, Spicker, 2012). Upravljanje promjenom odnosi se na definiranje i implementaciju procedura i/ili tehnologija koje trebaju obuhvatiti promjene u organizacijskom okruženju te profitiranje od mogućnosti nastalih promjenom, te označava sustavni pristup promjeni. Autori Moran i Brightman (2001) upravljanje promjenom definiraju kao proces kontinuiranog obnavljanja smjera, strukture i mogućnosti organizacije kako bi zadovoljila stalno mijenjajuće potrebe eksternih i internih klijenata.

Područje istraživanja o upravljanju promjenama sastoji se od mnogih različitih pristupa, strategija, intervencija i aktivnosti putem kojih se promjene implementiraju. Međutim, dominantan je pristup koji čini razliku između planiranih i neplaniranih procesa promjena (Bamford, Forrester, 2003, By, 2005). Planirane promjene pojavljuju se kroz proces planiranja, tj. racionalnog postavljanja ciljeva. Na takav način ciljevi određene promjene unaprijed su formulirani te implementirani putem pristupa odozgo prema dolje, tj. top-down.



Glavna pretpostavka je da organizacija mora proći kroz niz faza kako bi postigla uspješnu promjenu prema željenom budućem stanju (Burnes, 1996). Neplanirani pristup promjeni podrazumijeva uglavnom pristup odozdo prema gore, tj. bottom-up (By, 2005). Polazna točka, za razliku od pristupa planiranja, nije sam sadržaj promjene. Pritom, na zaposlenike se ne gleda samo kao pasivne „primatelje“ organizacijske promjene, već su motivirani da aktivno doprinose procesu promjene. Obzirom da su organizacije u javnom sektoru obilježene birokratskijim i rigidnijim organizacijskim strukturama promjene nastaju polako i sporo. Za birokraciju je karakteristično da zatumljuje inicijativu, upravo zbog precizno postavljenih hijerarhijskih pravila koja utječu na pasivnost u razmišljanju i djelovanju, što rezultira presporim donošenjem odluka (Zekić, 2007). Nastanak inovacija u javnom sektoru evolutivne je prirode, a ne radikalne, te se uglavnom radi o inkrementalnim promjenama. Postepena implementacija promjena, tj. inovacija može predstavljati i izazov u javnom u odnosu na privatni sektor, zbog učestalih promjena političkog vodstva i kratkog razdoblja njihovog mandata, a što može utjecati na nedostatak interesa za promjenom. Javne organizacije tipično su obilježene striktnim pravnim okvirom te visokim zahtjevima odgovornosti. Zbog toga se aktivnosti uglavnom formaliziraju, a donošenje odluka je centralizirano. Za organizacijsku strukturu javnih organizacija općenito se može reći da je relativno birokratska (Boyne, 2002, Farnham, Horton, 1996).

Mulgan i Albury (2003) u svome istraživanju o inovacijama u javnim organizacijama u Velikoj Britaniji utvrdili su da je većina inovacija inkrementalne prirode. Inovacije su se odnosile uglavnom na relativno manje promjene postojećih usluga ili procesa. Rjeđe se pojavljuju radikalne inovacije, tj. razvoj novih usluga, ili fundamentalno novi načini organizacije i upravljanja. Inovacije koje su sustavne ili transformacijske javljaju se povremeno te su većinom potaknute primjenom novih tehnologija (npr. informacijsko-komunikacijska tehnologija) ili novih politika. Ovakav način nastajanja inovacija može rezultirati novom radnom strukturom, novim organizacijskim oblicima, novim odnosima između korisnika i usluga.

Nedavna istraživanja ukazuju da specifični kontekst organizacija u javnom sektoru može imati posljedice za upravljanje organizacijskim promjenama (Burnes, 2009, Coram, Burnes, 2001, Isett et al., 2012, McNulty, Ferlie, 2004). Pregledom trideset studija o organizacijskim različitostima između organizacija u javnom i privatnom sektoru, Perry i Rainey (1988) utvrdili su da organizacije u okviru javnog sektoru imaju formalnije organizacijske strukture

te da su više izložene vanjskim pritiscima. Isto tako, javni menadžeri imaju manje autonomije te su manje skloni uvođenju promjena.

Rusaw (2007) predlaže četiri pristupa promjeni u javnim organizacijama, te pritom razlikuje upravljanje promjenama u javnom sektoru od općenitog pristupa upravljanja promjenama: 1) „sredstvo-cilj“, racionalni, odozgo prema dolje pristup planirane promjene (primjerice uvođenje koncepta potpunog upravljanja kvalitetom TQM ili reinženjering, 2) inkrementalni, pristup malim koracima, decentralizirani, fokusiran na vidljive rezultate u kratkom roku, koji je najuspješniji ukoliko nema potrebe za eksternom podrškom, 3) pluralistički pristup koji uključuje višestruke mentalne modele i sudionike, pomoću kojih se mogu rješavati lokalni socijalni, ekonomski ili „neugodni“ problemi (npr. zajedničko donošenje odluka) i 4) individualni pristup, koji predstavlja model učenja, te podrazumijeva mijenjanje organizacije kroz pojedince i grupe, te isto tako i formalno i neformalno učenje, a kako bi se unaprijedila razina usluga ili predložili novi sustavi pružanja usluga.

Voet (2013) u svome radu proučava do koje mjere različiti pristupi promjenama i transformacijsko vodstvo doprinose učinkovitoj implementaciji organizacijske promjene u javnim organizacijama, i do koje razine birokratske strukture javnih organizacija čine implementaciju organizacijske promjene specifičnom. Rezultati ispitivanja implementacije organizacijske promjene u javnim organizacijama u Danskoj ukazuju da birokratske organizacije mogu učinkovito implementirati organizacijsku promjenu, i to u okviru planiranih i neplaniranih promjena.

Prema tradicionalnom stajalištu, usvajanje inovacija u javnom sektoru rezultat je pristupa „odozgo prema dolje“ (top-down). Ovaj pristup podrazumijeva usvajanje inovacija putem političkih odluka na visokoj razini te implementacijom kroz aktivnosti srednjeg menadžmenta (Hartley, 2005). Međutim, Borins (2000) je u svojoj studiji pokazao kako je većina inovacija u javnim organizacijama u SAD-u bila inicirana od strane srednjeg i najniže razine menadžmenta, te zaključio kako je „bottom-up“ pristup jednako prisutan i u javnom sektoru.

Može se reći kako izvor nastanka ideje utječe na tip inovacije. Ideje inicirane od strane srednjeg i najniže razine menadžmenta najvjerojatnije će rezultirati inkrementalnim inovacijama, dok ideje inicirane putem top menadžmenta će vjerojatno rezultirati „većim“ inovacijama (Borins, 2010, Fuglsang, 2010, Hughes et al., 2011). Rezultati istraživanja pod

nazivom „Innobarometer 2010 Analytical Report: Innovation in Public Administration“, kojemu je cilj bio mjerenje inovacija u javnom sektoru u 27 država članica EU, ukazuju da je top-down pristup naglašen u razvoju inovacija u javnom sektoru (The Australian Public Sector Innovation Indicators Project, 2011). S obzirom na ova dva pristupa nastanka inovacija, Thenint (2010) navodi i tip politički potaknutih inovacija (engl. *policy driven innovations*), koje definira kao top-down inovacije nastale kao rezultat političkih ili ministarskih odluka.

Istaknuto područje istraživanja fokusirano na organizacijsku promjenu u javnim organizacijama je ono koje se bavi reformom javnog menadžmenta (Boyne et al. 2003, Pollitt, Bouckaert, 2004, Kickert, 2007, Ongaro, 2010) te konceptom „Novog javnog menadžmenta“, čije je glavno obilježje poticanje efikasnijeg upravljanja s ciljem postizanja boljih rezultata u poslovanju javnog sektora. Novi javni menadžment (engl. *New public management-NPM*) termin je koji se koristi za opis niza reformi javnog sektora širom svijeta od 80-tih godina prošloga stoljeća. Novi javni menadžment za cilj ima transformaciju rigidnog, hijerarhijskog, birokratskog tradicionalnog modela javne uprave u fleksibilniji i više tržišno orijentiran oblik javnog menadžmenta, primjenjujući pri tom metode i tehnike nastale u privatnom sektoru. Organizacijske promjene koje proizlaze iz NPM-a uglavnom se baziraju na strukturu, kulturu, proces strategije i sam sadržaj strategije. Kao neki od primjera mogu se navesti outsourcing usluga javnih bolnica, škola, javnog transporta, razvoj interne kvazi-tržišne konkurencije, privatizacija. Wollmann (2000) u svom istraživanju na uzorku lokalne samouprave u Njemačkoj promatra modernizacijski proces potaknut NPM-reformom, te ga opisuje kao izmjenu radikalnih valova reforme i inkrementalnih promjena. Reforma je tijekom 1990-ih potaknuta od same administracije bez intervencije viših razina uprave te je okarakterizirana kao bottom-up pristup. Reichard (2003) također opisuje i uspoređuje slične reforme u Nizozemskoj i Švicarskoj, te zaključuje da postoje sličnosti u implementaciji; odnose se na bottom-up inovacije koje uključuju neformalnu i dobrovoljnu suradnju u reformi, glavne poticajne snage su administracije sa karakteristikama pasivnih političara, municipalnih „think tank“ organizacija, uključivanja znanstvenika i snažnog utjecaja konzultanata.

Kao poticaji promjenama u javnim organizacijama, a koji ujedno pružaju uvid u zahtjeve koji se postavljaju pred javni sektor, mogu se navesti promjenjivi zahtjevi korisnika (Askim, 2009, Christensen, 2006), dostupnost novih tehnologija (Dunleavy et al. 2006, Vann, 2004) i financijske krize (Hendriks, Tops 2003). Odluke državne uprave, tj. vlade također se navode

kao izravan poticaj za provođenje promjena. Promjene politike, načina financiranja i novi regulativni okviri implementirani od strane državne uprave (primjerice regulativa Europske unije) uobičajeni su poticaji za uvođenje reorganizacije i implementacije promjena (Jespersen et al. 2002, De Boer et al. 2007, Reichard, 2003).

Može se zaključiti kako ne postoji univerzalna pravila i koncepti upravljanja promjenom u javnom sektoru, kao što to ne postoji niti u privatnom. Na osnovi pregleda literature o reformi javnog menadžmenta, evidentno je da različite države primjenjuju različite pristupe ovisno o njihovim jedinstvenim karakteristikama, pravnom i društvenom uređenju. Isto tako, na osnovi postojećih istraživanja nameće se zaključak kako politika i političari mogu usporiti reforme, tj. implementaciju promjena (Pollitt, 2003). Međutim, uspješno upravljanje promjenom od ključne je važnosti za bilo koju organizaciju kako bi osigurala opstanak i daljnji razvoj u dinamično promjenjivom okruženju.

### 3.2.3. Teorijski okvir implementacije organizacijskih promjena

Pojam inovacija i inoviranja općenito, a posebice u javnom sektoru predstavlja kompleksan fenomen, koji se može sagledati sa aspekta nekoliko teorijskih okvira. Dominantni pristupi su oni organizacijske i institucionalne teorije. Autori Kuipers et al. (2014) u pregledu literature o upravljanju promjenama u javnim organizacijama navode više od dvadeset korištenih različitih teorijskih okvira. Od toga najčešće korišteni teorijski pristup je institucionalna teorija. Ukoliko se upravljanje promjenama (engl. *change management*) promatra kao zasebni teorijski pristup, tada je to druga najzastupljenija teorijska polazna osnova u analizi promjena u organizacijama javnog sektora. Nadalje, također se navode teorija vodstva, teorija kompleksnosti, teorija mreža, teorija kaosa te resursna teorija. Kada se radi o privatnom sektoru, tada je u području upravljanja promjenom i inovacijama najčešće korišteni pristup teorija učenja i upravljanja znanjem, teorije mreža, institucionalna teorija, resursna teorija i teorije adaptacije (Crossan, Apaydin, 2010).

Institucionalni teoretičari tvrde da je organizacijska promjena nametnuta iz organizacijskog okruženja. Primarni cilj usvajanja i implementacije organizacijskih promjena nije postizanje veće efikasnosti i učinkovitosti, već bolja legitimitet (DiMaggio, Powell, 1983). Drugim riječima, organizacije usvajaju promjene i inovacije kako bi se prilagodile očekivanjima

ključnih dionika u okruženju. Ovo objašnjenje je relevantno za subjekte koji djeluju u javnom sektoru, jer se promjene organizacijskih karakteristika često provode iz političkih razloga, a kako bi stekli formalni legitimitet. DiMaggio i Powell (1983) opisuju ove pritiske za povećanjem legitimnosti kao mimetičke, prisilne i normativne, a koji rezultiraju institucionalnim izomorfizmom. Mimetičke snage predstavljaju pritiske u obliku kopiranja ili oponašanja aktivnosti, sustava ili struktura drugih organizacija. Mimetički pritisci objašnjavaju široku primjenu, primjerice, menadžerskih praksi i koncepata, za koje još uvijek ne postoji dovoljno znanstvenih dokaza o koristima za organizaciju koja ih primjenjuje. Navedeno također upućuje na tzv. modnu perspektivu („fads and fashion perspective“), blisku institucionalnoj perspektivi (Abrahamson, 1991, Abrahamson, Fairchild, 1999). Modna perspektiva podrazumijeva usvajanje inovacija koje kroz tzv. tržište za inovacijskim praksama postaju zapravo modni trend.

Prisilne snage predstavljaju vanjske pritiske koji proizlaze od primjerice vlade, regulatornih ili drugih agencija za usvajanjem struktura ili sustava koje favoriziraju. Na taj način izraženi su odnosi sa vlasti, tj. autoritetom (primjerice putem djelovanja zakonskih propisa državne uprave, usklađivanjem sa propisima i standardima Europske unije). Djelovanje ovakvih pritisaka posebno je pristuno u sustavu lokalne samouprave, koji čini dio ukupnog državnog upravnog sustava pod čijim je utjecajem. Normativni pritisci obuhvaćaju načine na koje se od organizacija očekuje da se prilagode određenim profesionalnim standardima i usvoje sustave i tehnike koje se smatraju legitimnima od strane relevantnih profesionalnih udruženja (primjerice udruga računovođa, udruga menadžera, udruženje konzultanata i sl).

Nasuprot institucionalnom viđenju usvajanja organizacijskih promjena, teorija upravljanja promjenom pripada racionalno-adaptivnoj perspektivi (Fernandez, Rainey, 2006, Kickert, 2010). Ovaj pristup je usmjeren na objašnjavanje kako se organizacijska promjena stvara namjernim aktivnostima agenata, motiviranih prvenstveno postizanjem većeg stupnja efikasnosti i učinkovitosti, tj. uspješnosti. Empirijski fokus u radovima, koji se oslanjaju na ovu teorijsku pozadinu je na organizacijskoj ili intra-organizacijskoj razini, a čime se može detaljnije steći uvid u sam proces upravljanja promjenom i čimbenike, koji pritom djeluju. Stoga je ovaj pristup više usmjeren na opisivanje procesa implementacije promjene, ali manji naglasak daje na kontekstualne odrednice. Institucionalni pristup, za razliku od toga, naglasak daje na analizu konteksta promjene, aktere koji u tome sudjeluju te njihove moći i sl., ali je sam implementacijski proces nedovoljno naglašen.

U posljednje vrijeme različiti autori (Ashworth et al., 2009, Berrone et al. 2007) počeli su kombinirati ova dva temeljna pristupa (racionalni i institucionalni pristup) u tumačenju usvajanja organizacijskih promjena i utjecaja na organizacijsku uspješnost te se zalažu za stajalište da se promjene u organizacijskim karakteristikama provode kako zbog političkih, tako i „tehničkih“ razloga, te da javni menadžeri žele ostvariti formalni legitimitet, ali isto tako i postići bolje organizacijske rezultate.

Implementacija i učinkovitost menadžerskih inovacija, kao vrsta promjene u jedinicama lokalne samouprave, što čini predmet istraživanja ovoga rada, također će se oslanjati na teorijsku pozadinu racionalne perspektive i institucionalne teorije. Navedeno će se u sljedećem poglavlju detaljnije elaborirati. Racionalna perspektiva pretpostavlja da je usvajanje i implementacija promjena, tj. inovacija instrument za postizanje većih razina efikasnosti i učinkovitosti. No, kako je istraživanje usmjereno na lokalnu samoupravu, kao dio javnog sektora, koja je tradicionalno podložna snažnom utjecaju različitih dionika i regulacija, u tumačenju rezultata uputno je uzeti u obzir utjecaje institucionalnog konteksta.

### **3.3. MENADŽERSKE INOVACIJE U ORGANIZACIJAMA JAVNOG SEKTORA**

Menadžerske inovacije u organizacijama javnog sektora elaboriraju se sa tematskim jedinicama: **1) Posebnosti menadžerskih inovacija, 2) Proces menadžerskih inovacija, 3) Implementacija menadžerskih inovacija i 4) Model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija.**

#### **3.3.1. Posebnosti menadžerskih inovacija**

Koncept menadžerskih inovacija kao distinktivan tip inovacija još se nalazi u začecima znanstvenog oblikovanja i potvrđivanja. Kako se interes za istraživanjem netehnoloških oblika inovacija intenzivirao tako se ubrzo otvorilo ovo novo područje istraživanja, koje u svojoj suštini ispituje stvaranje i usvajanje novih praksi, struktura i procesa upravljanja. Dok se tehnološke inovacije bave promjenama u tehnologiji vezanim za organizacijsku glavnu aktivnost, menadžerske inovacije ulaze u socijalnu sferu organizacije te u glavni fokus

stavljaju ljude, tj. menadžere. Netehnološke inovacije igraju vrlo važnu ulogu u boljem razumijevanju inovacija općenito i njihovog utjecaja na konkurentnost organizacija i država (Volberda et al., 2013). Tek nedavno su se u literaturi pojavili pokušaji sistematizacije ukupnog istraživačkog područja promatrajući ga unutar integrativnog istraživačkog okvira sa pripadajućim čimbenicima, dimenzijama i rezultatima menadžerskih inovacija (Crossan i Apaydin, 2010, Volberda et al., 2013).

Općenito, veći interes istraživača za ovaj tip inovacija započeo je u kasnim 1980.-im godinama u studiji automobilske industrije u SAD-u, Njemačkoj i Japanu (Womack, 1990), u kojoj se japanska automobilska industrija pokazala superiornijom. To se pripisalo primjeni koncepta „lean proizvodnje“, koji predstavlja implementaciju integriranih menadžerskih i organizacijskih koncepata, kao što su timski rad, proširenje i obogaćivanje radnih aktivnosti i zadataka, decentralizacija planiranja, operativnih i kontrolnih funkcija, krugovi kvalitete, procesi kontinuiranog poboljšanja itd. Ubrzo su i drugi postojeći menadžerski koncepti dobili na važnosti i predstavljeni su neki novi, kao što su reinženjering poslovnih procesa (Hammer, Champy, 1993), upravljanje ukupnom kvalitetom (Ishikawa, 1985), fraktalna tvornica (Warnecke, 1992), inteligentna organizacija (Pinchot, Pinchot, 1993), čiji su ciljevi bili provesti reorganizaciju sa ciljem postizanja značajno poboljšanih pokazatelja uspješnosti, posebice produktivnosti, kvalitete i fleksibilnosti.

Menadžerske inovacije definirane su kao stvaranje i implementacija novih menadžerskih praksa, procesa, struktura ili tehnika koje predstavljaju značajno odstupanje od postojećih praksi i normi (Birkinshaw, Hamel, Mol, 2008.). One podrazumijevaju promjene onoga što menadžeri rade i načina na koji to rade (Hamel, 2006.) Takve promjene su neopipljive, ovisne o kontekstu i teško ih je replicirati te stoga vjerojatnije mogu dovesti do održive konkurentske prednosti (Birkinshaw, Mol, 2006, Hamel, 2006, Damanpour, Aravind, 2011). U tablici 7 izdvojene su najčešće definicije pojma.

Tablica 7: Definicije menadžerskih inovacija

<b>Autor</b>	<b>Definicija</b>
Kimberly, 1981.	„Bilo kakav program, proizvod ili tehnika koja predstavlja značajni odmak od postojećeg menadžmenta i koji utječe na prirodu, lokaciju, kvalitetu ili kvantitetu informacija raspoloživih za proces odlučivanja“.
Hamel, 2006.	„Napuštanje tradicionalnih principa, procesa i praksi

menadžmenta ili napuštanje uobičajenih formi organizacije, što bitno mijenja način na koji se posao menadžmenta obavlja.

Jednostavnije rečeno inovacije menadžmenta mijenjaju način rada menadžera, tj. kako menadžeri rade ono što rade“.

Birkinshaw et al., 2008.	„Inovacija i implementacija menadžerske prakse, procesa, strukture ili tehnike koja je nova (na svjetskoj razini) i kojom se unapređuju organizacijski ciljevi“.
Mol i Birkinshaw, 2009	„Uvođenje menadžerskih praksi koje su nove za organizaciju i kojima je cilj unaprijediti organizacijske performanse“.
Damanpour i Aravind, 2012	„Novi pristupi u znanju za obavljanje rada menadžmenta i novi procesi koji rezultiraju promjenama u organizacijskoj strategiji, strukturi, administrativnim procesima i sustavima“.

---

Može se uočiti kako se definicije autora razlikuju po naglašavanju ili uopće razmatranju aspekata „novine“ u definiranju pojma, a zajedničko im je uvažavanje aspekta utjecaja na organizacijske performanse.

Što se tiče aspekta novine, pojedini autori pod novim praksama, procesima, strukturama podrazumijevaju potpuno nove još nepostojeće koncepte, dok drugi podrazumijevaju novo u smislu novih praksi, procesa, struktura ili tehnika za organizaciju koja ih primjenjuje. U ovome radu menadžerskim inovacijama će se smatrati one koje su nove za organizacijsku jedinicu koja ih implementira. Upravo zbog svog karaktera težeg repliciranja i neopipljivosti, na neki način je svaka takva inovacija jedinstvena. Njezin uspjeh je determiniran načinom na koji su takve inovacije adaptirane jedinstvenom kontekstu organizacije (Ansari et al., 2010). Usvajanje i difuzija menadžerskih inovacija su organizacijski specifične i ne generiraju identične rezultate. Čak i pojedine vrste menadžerskih inovacija mogu proizvesti različite rezultate zbog različitih praksi organizacija koji ih primjenjuju (Zbaracki, 1998, Benner i Tushman, 2002).

Ono što je svim autorima zajedničko je isticanje svrhe implementacije menadžerskih inovacija, a to je poboljšanje performansi organizacije, tj. učinkovitosti i efikasnosti. Njihov utjecaj prvenstveno se reflektira u povećanju efikasnosti internih organizacijskih procesa (Adams et al., 2006, Birkinshaw et al., 2008, Walker et al., 2011), rastu produktivnosti (Mol i Birkinshaw, 2009, Hamel, 2006) i organizacijske uspješnosti (Černe, 2013, Walker et al., 2011). Zapravo, nedavni radovi ukazuju na važnost menadžerskih inovacija za uspješnost



organizacija, i to kroz njihovo djelovanje kao komplementa tehnološkim inovacijama (Černe, 2013, Damanpour et al., 2009) i kao nezavisni fenomen.

Kao ključne komponente u istraživanju menadžerskih inovacija izdvajaju se zaposlenici (osoblje i menadžerski kadar), odnosi među njima i upravljanje tim odnosima, obilježja kao što su komunikacija, suradnja, tj. menadžerskim inovacijama djeluje se na te komponente, one se usavršavaju. Upravo stoga za ovu vrstu inovacija značajno je da u odnosu na ostale vrste inovacija (primjerice inovacije proizvoda ili procesne inovacije) najteže se mogu oponašati, ali isto tako i dugoročno značajno poboljšati performanse uspješnosti. Inovacijama u menadžmentu utječe se na pravila, uloge, procedure, strukturu komunikacije između članova u organizaciji i između okruženja i članova organizacije (Abernathy i Utterback, 1978., Damanpour i Gopalakrishnan, 2001., Damanpour et al., 1989., Edquist et al., 2001.). Kako se njihovim usvajanjem mijenjaju odnosi između članova u organizaciji često dolazi do nove raspodjele prihoda i koristi unutar organizacije, a što može izazvati odbijanje i otpor u implementaciji.

Neki autori menadžerske ili organizacijske inovacije promatraju unutar procesnih inovacija, kao „netehnički“ dio procesnih inovacija (Kirner et al., 2008.). Procesne (tehničke i netehničke) inovacije se za razliku od inovacija proizvoda i usluga ne implementiraju direktno na tržištu. Upravo stoga je teško mjeriti efekte procesnih, a posebice menadžerskih inovacija, tj. njihovi rezultati nisu direktno vidljivi u npr. ostvarenom udjelu prodaje, kao što je to moguće izmjeriti kod inovacija proizvoda i usluga.

Birkinshaw et al. (2008) izdvajaju tri načina kojima se inovacije u menadžmentu diferenciraju u odnosu na ostale tipove inovacija:

1) outputi menadžerskih inovacija tipično su neopipljivi i po svojoj prirodi apstraktni. Za njihov nastanak nije potrebna posebna ekspertiza i infrastruktura (kao što je to slučaj sa tehnološkim inovacijama, koje često zahtijevaju uspostavljanje posebnog odjela istraživanja i razvoja, posebna stručna znanja ili velika financijska sredstva), a što za posljedicu može imati veću razinu dvosmislenosti, neodređenosti i nesigurnosti nego što je to kod ostalih tipova inovacija.

2) Menadžerske inovacije u odnosu na ostale tipove imaju veći obuhvat.

3) Promjene koje obuhvaćaju u praksama, procesima i/ili strukturi unutar organizacije su sveobuhvatnije, a utječu na način rada menadžmenta i način kako ljudi rade jedni s drugima. Socijalna dimenzija je naglašena, i to ponajprije kroz utjecaj na organizacijsku kulturu, stavove i norme zaposlenih te promjenu postojećih odnosa autoriteta u organizaciji. Navedeno rezultira više obuhvatnijim i kompleksnim tipom inovacija, koji zahtijeva sustavnu primjenu i koordinaciju velikog broja organizacijskih članova.

Pokušaji klasifikacije menadžerskih inovacija su oskudni, vjerojatno, između ostalog, i zbog iznad navedenih razloga, jer su takve vrste inovacije vrlo kompleksne i sveobuhvatne. Zapravo se često u literaturi koristi izraz dimenzije menadžerskih inovacija. Kao takve već su spomenute one najčešće korištene, koje proizlaze iz glavne definicije pojma: prakse, procesi, strukture i tehnike. Mol i Birkinshaw (2009) navode kako menadžerske prakse podrazumijevaju ono što menadžeri rade na dnevnoj bazi; postavljanje ciljeva, odgovarajućih procedura, zadataka, funkcija. Primjerice, uvođenje samoupravljujućih timova, što može utjecati na način rada menadžera, jer su u ovom slučaju zaposlenici zaduženi za postavljanje svojih vlastitih ciljeva i odlučivanje kada i kako će se zadaci izvršavati (Vaccaro et al., 2012). Menadžerski procesi odnose se na rutine koje određuju rad menadžera. Ti procesi mogu biti strateško planiranje, projektno upravljanje, procjena uspješnosti. Organizacijska struktura obuhvaća način uspostavljanja komunikacije, te može uključivati primjerice ukidanje hijerarhijskih razina. Menadžerske tehnike uključuju alate, pristupe, kao što je to primjerice Uravnotežena karta ciljeva (Balanced Scorecard). Neki od autora u razvoju mjerne ljestvice konstrukta menadžerskih inovacija uvažili su upravo navedene dimenzije (Vaccaro et al., 2012).

U literaturi također postoje pokušaji diferenciranja organizacijskih inovacija na strukturalne organizacijske inovacije i proceduralne organizacijske inovacije (Armbruster et al., 2008., 646) (Tablica 8). Organizacijske inovacije u ovom kontekstu zapravo odgovaraju pojmu menadžerskih inovacija. Strukturne organizacijske inovacije podrazumijevaju uvođenje postupaka kojima se mijenja i poboljšava organizacijska struktura, tj. podjela poslova na pojedinačne aktivnosti, oblikovanje organizacijskih jedinica te uspostavljanje mehanizma koordinacije. Ove vrste inovacija utječu na uspostavljanje odgovornosti, pouzdanosti, komandnih linija i informacijskih tokova, kao i na broj hijerarhijskih razina, podjelu organizacijskih funkcija i dr. Primjerice: uvođenje nove organizacijske jedinice, uspostava

procesne i/ili projektne organizacijske strukture. Proceduralne organizacijske inovacije utječu na rutine, procese i operacije (operativne aktivnosti) u organizaciji. Ove inovacije mijenjaju ili implementiraju nove procedure i procese. Mogu utjecati na brzinu, fleksibilnost ili kvalitetu poslovnog procesa. Primjerice: koncept krugova kvalitete, sustav upravljanja kvalitetom prema ISO normama, primjena benchmarkinga, i dr.

Tablica 8: Tipologija organizacijskih inovacija

		Fokus organizacijskih inovacija	
		Intra-organizacijske	Inter-organizacijske
Tip organizacijske inovacije	Strukturalne	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Krosfunkcijski timovi</li> <li>* Decentralizacija planiranja, operativnih i kontrolnih funkcija</li> <li>* Smanjenje hijerarhijskih razina</li> <li>* ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Kooperacije/mreže/alijanse (R&amp;D, proizvodnja, usluge, prodaja, itd.)</li> <li>* Učini ili kupi/Outsourcing</li> <li>* Offshoring/realokacija</li> <li>* ...</li> </ul>
	Proceduralne	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Timski rad</li> <li>* Obogaćivanje posla/proširenje posla</li> <li>* Proces kontinuiranog poboljšanja/Kaizen</li> <li>* Krugovi kvalitete</li> <li>* Revizija kvalitete/certifikacija (ISO)</li> <li>* Okolišna revizija (ISO)</li> <li>* Učeca organizacija</li> <li>* Rotacija djelatnika</li> <li>* ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Just-in-time (prema kupcima, sa dobavljačima)</li> <li>* Pojedinačni/dualni sourcing</li> <li>* Upravljanje lancem opskrbe</li> <li>* Revizija kvalitete prema kupcu</li> <li>* ...</li> </ul>

Izvor: Armbruster, H., Bikfalvi, A., Kinkel, S. i Lay, G. (2008), Organizational innovation: The challenge of measuring non-technical innovation in large-scale surveys, *Technovation*, 28 (10): p. 647.

Isto tako, nadalje je moguće organizacijske inovacije klasificirati na intra-organizacijske i inter-organizacijske inovacije. Intra-organizacijske inovacije pojavljuju se unutar organizacije, dok inter-organizacijske inovacije uključuju nove organizacijske strukture ili procedure izvan granica pojedine organizacije. Navedeni primjeri inovacija u tablici 8 analitičke su prirode te su specifični za svaku organizaciju.

U dosadašnjoj literaturi koja se bavila menadžerskim inovacijama moguće je razlikovati četiri distinktivne perspektive koje su izdvojene kao dominantne (Birkinshaw et al., 2008): institucionalna, modna, kulturološka i racionalna perspektiva. Institucionalna perspektiva na osnovi pristupa na makro razini i komparativnog pristupa uvažava institucionalne i socijalno-

ekonomske uvjete u kojima se pojavljuju menadžerske inovacije. Uloga ljudskog faktora u oblikovanju procesa menadžerskih inovacija ne uzima se direktno u razmatranje, već prvenstveno preduvjeti u kojima se inovacija pojavljuje i čimbenici koji omogućavaju usvajanje takvih inovacija (Černe, 2013, Guilln, 1994, Kossek, 1987).

Modna perspektiva obuhvaća mikro i makro razinu usvajanja menadžerskih inovacija koje kroz tzv. tržište za menadžerskim praksama postaju zapravo „modni trend“. Na neki način je bliska institucionalnoj perspektivi jer nastoji objasniti eksterne uvjete u kojima se ove inovacije usvajaju i oblikuju. Ova perspektiva objašnjava pojavu menadžerskih inovacija kroz dinamičku interakciju između menadžera koji koriste nove ideje i onih koji te ideje postavljaju (Abrahamson 1991, Abrahamson, Fairchild 1999). Primjerice neke studije su se bavile tipičnim obilježjima menadžera koji „kupuju“ ovakve vrste inovacija (Gill, Whittle, 1993, Huczynski, 1993, Jackson, 1986), načinima na koje utemeljitelji ovih ideja oblikuju potražnju za svojim inovacijama (Benders, van Veen, 2001, Clark, 2004, Kieser, 1997, Mazza, Alvarez, 2000).

Kulturološka perspektiva pokušava odgovoriti na pitanja kako menadžerske inovacije oblikuju i kako na njihovo oblikovanje utječe kultura organizacije u kojoj se takve inovacije implementiraju. Ona se fokusira na mezo razinu analize promatrajući kako se individualni stavovi prema menadžerskim inovacijama nalaze u interakciji sa usvajanjem ovakvih inovacija na organizacijskoj razini. Poklonici ovog pristupa ustanovili su da se organizacije ne mijenjaju lako, da menadžerske inovacije imaju i retoričke i tehničke komponente i da je rezultat uvođenja ovih inovacija rijetko ono što je i bila namjera menadžera koji su ih uveli. Za razliku od prije navedenih perspektiva, ovaj pogled pokušava objasniti kako su menadžerske inovacije implementirane, i to prvenstveno sa stajališta onih koji participiraju u procesu implementacije. Ova perspektiva ne negira promjene koje se mogu pojaviti kao rezultat implementacije menadžerskih inovacija, ali naglašava da u većim organizacijama postoje određeni faktori koji otežavaju njihovu implementaciju.

Racionalna perspektiva temelji se na pretpostavci da su za uvođenje menadžerskih inovacija odgovorni individualci unutar organizacije koji ih uvode sa ciljem postizanja poboljšanja organizacijskih performansi. Karakteristična je mikro i makro analiza u kojoj se naglašavaju aktivnosti ključnih individualaca u organizaciji, ali i iz okruženja. Također, jedan smjer

istraživanja unutar ove perspektive bavi se odnosom između menadžerske i tehnološke inovacije, koji upućuje na njihovu komplementarnost.

Općenito je prilikom zauzimanja određenog teorijskog aspekta u istraživanju svih tipova inovacija prisutno balansiranje između težnje za postizanjem legitimnosti i tehničke racionalnosti. Prema modnoj ili institucionalnoj perspektivi ravnoteža je pomaknuta prema postizanju legitimnosti prilikom usvajanja novih menadžerskih praksi. Vjerojatno je tome tako jer su menadžerske inovacije percipirane kao relativno manje korisne, teže mjerljive, kompleksnije i neopipljive u odnosu na tehnološke tipove inovacija. Poteškoće u prepoznavanju onih menadžerskih inovacija koje će biti u potpunosti implementirane od onih koje se uvode primarno zbog zadovoljavanja određenih zahtjeva za legitimnošću, može biti vrlo vjerojatni razlog zašto se nove menadžerske tehnike i prakse često nazivaju modnim hirevima, a što nije slučaj sa tehnološkim tipovima inovacija. Upravo se možda stoga usvajanje novih menadžerskih inovacija često objašnjava razlozima pridobivanja vanjske reputacije i legitimnosti, a ne postizanjem organizacijskog rasta i uspješnosti (Damanpour, Aravind, 2012).

U tumačenju rezultata istraživanja ovoga rada oslanjati će se na racionalnu i institucionalnu perspektivu. Racionalna perspektiva prevladavajuća je u području istraživanja inovacija u organizacijama. Pretpostavlja se da su menadžerske inovacije, slično kao i ostali tipovi inovacija, sredstvo za postizanje postavljenih ciljeva, tj. one se uvode kako bi se poboljšala organizacijska uspješnost. S obzirom da se radi o implementaciji menadžerskih inovacija u javnom sektoru, komplementarni pristup je institucionalna teorija. Potrebno je uzeti u obzir institucionalne zahtjeve koji su dio okruženja jedinica lokalne samouprave koje implementiraju menadžerske inovacije, a koji su mnogobrojni s obzirom na aktualne reforme javne uprave.

Rezultati istraživanja iz područja menadžerskih inovacija većinom se odnose na organizacije u privatnom sektoru, dok je javni sektor malo zastupljen. Dosadašnji pregled istraživanja iz područja inovacija u menadžmentu (tj. «organizacijskih» ili «administrativnih» inovacija) u javnom sektoru može se sintetizirati u nekoliko skupina: a) proučavanje karakteristika, tj. prirode menadžerskih inovacija, b) istraživanje procesa prihvaćanja i difuzije menadžerskih inovacija u organizacijama javnog sektora, te koji su pritom ograničavajući faktori, a koji faktori doprinose uspješnosti navedenih procesa i c) proučavanje veze između inovacija u

menadžmentu i organizacijskih performansi, tj. efekti koje menadžerske inovacije imaju na pojedine mjere uspješnosti javnih organizacija.

Rezultati istraživanja autora u prvoj skupini utvrdila su da je nastanak menadžerskih inovacija u javnom sektoru evolutivne prirode, a ne radikalne te da su rezultat kumulativnog efekta niza inkrementalnih promjena. Obzirom da su organizacije u javnom sektoru obilježene birokratskijim i rigidnijim organizacijskim strukturama promjene nastaju polako i sporo. Također je utvrđeno da se inovacije u menadžmentu najčešće javljaju u velikim organizacijama u kojima se naziru elementi organskog pristupa, tj. organske strukture (Walker, 2008, Borins, 1998.). U drugoj skupini rezultata istraživanja potvrđeno je da implementacija menadžerskih inovacija može imati pristup od vrha prema dnu («top-down») i pristup od dna prema vrhu (bottom-up), ali i lateralni pristup (difuzija dobrih praksi između organizacija) (Borins, 1998). Prijašnja istraživanja pokazala su da su vanjsko okruženje i organizacijski faktori ključni u objašnjenju prihvaćanja inovacija (Thompson, 1967, Davies i Ferlie, 1982, Meyer, Goes, 1988, Pettigrew et al. 1992, Osborne, 1998, Van de Ven et al. 1999). Rezultati istraživanja govore u prilog tome da kompleksno okruženje djeluje pozitivno na prihvaćanje inovacija, tj. da će u takvom okruženju javna tijela biti više motivirana pronaći različita i nova rješenja kako bi udovoljila potrebama svojih korisnika i građana. Ključni ograničavajući faktori za uspjeh nastanka i prihvaćanja inovacija navode se kratkoročno planiranje i budžeti, usmjerenost administrativnog osoblja na dnevne rutinske poslove, nedostatak nagrada i inicijativa za inoviranje, kultura izbjegavanja rizika, nedostatak menadžerskih vještina (Mulgan, Albury, 2003). Kao faktore koje doprinose uspješnom usvajanju inovacija u literaturi se navode dijeljenje dobre prakse i znanja, vertikalna i horizontalna suradnja sa razinama i drugim jedinicama javne uprave te sa privatnim i tzv. trećim sektorom.

Dosadašnji rezultati znanstvenog empirijskog istraživanja o vezi između menadžerskih inovacija i pojedinih mjera uspješnosti javnih organizacija vrlo su oskudni. Kako ovaj smjer istraživanja čini dio ovoga rada pregled istraživanja o vezi menadžerskih inovacija i organizacijske uspješnosti u javnom sektoru biti će prezentiran u jednom od poglavlja u nastavku rada.

Kako je i u uvodu ovog poglavlja spomenuto, menadžerske inovacije mogu se promatrati kao inovacije na svjetskoj razini, ideje prvi puta kreirane i implementirane, i kao postojeći

koncepti koji su kao takvi novi za organizaciju koja ih implementira. U praksi prevladava ovaj drugi tip „nastanka“ inovacija, a posebice se to može reći za javni sektor. Organizacije u javnom sektoru, zbog svojih posebnosti, više su izložene djelovanju institucionalnih pritisaka te stoga usvajanju promjena i inovacija, koje su se kao takve negdje već pokazale uspješne. U prilog općenito nedostatku inovacija, tj. njezinoj sporoj dinamici govori i strukturalna inertnost u takvim organizacijama, koja ograničava kapacitet organizacija za promjenom<sup>1</sup>. Stoga, može se zaključiti da je većina inovacija u javnom sektoru usvojena izvana. Ono što se događa nakon toga govori o eksploatacijskom karakteru usvojene inovacije, tj. njezinoj implementaciji kako bi ona dovela do koristi za organizaciju koja je primjenjuje. Navedeno implicira da se inovacije mogu promatrati kao proces sa pripradajućim fazama i čimbenicima koji pritom djeluju, a kojemu je krajnji cilj postići vrijednost.

### 3.3.2. Proces menadžerskih inovacija

Iz same definicije inovacije razvidno je da se radi o procesu stvaranja vrijednosti. Inovacija predstavlja stvaranje ili usvajanje, asimilaciju i eksploataciju novih ideja. Prema tome, svi ovi aspekti važni su kako bi se postigao željeni rezultat.

Na osnovi distinktivnih karakteristika menadžerskih inovacija u odnosu na ostale inovacije, Birkinshaw et al. (2008) predložili su koncept procesa menadžerskih inovacija u četiri međusobno povezane faze: (1) motivacija, (2) invencija, (3) implementacija, 4) teoretiziranje i etiketiranje. Difuzija inovacija ovdje se ne razmatra jer se odnosi na širenje implementiranih inovacija izvan organizacije koja ih je implementirala, tj. odnosi se na eksterni aspekt. Važno je napomenuti da se proces nastanka i implementacije menadžerskih inovacija uglavnom ne odvija linearnim redoslijedom aktivnosti, tj. faza.

Faza motivacije odnosi se na preduvjete i čimbenike koji olakšavaju, tj. nude poticaj individualcima u organizaciji da eksperimentiraju sa razvojem novih menadžerskih inovacija. Odgovara na pitanje „Pod kojim uvjetima, ili u kakvim okolnostima, se procjenjuje da su postojeće menadžerske prakse neadekvatne organizacijskim potrebama?“ Postojeća teorija tvrdi da je potražnja za novim menadžerskim praksama potaknuta identifikacijom novog

---

<sup>1</sup> Više o teoriji populacijske ekologije vidjeti Lorsuwannarat, T., 2013, Innovation discontinuation in public organizations: From the institutional and ecological perspectives, Thai Journal of Public Administration, 11 (1)

problema – percepcijom nedostatka, tj. jaza između organizacijske tekuće i potencijalne uspješnosti (Barley, Kunda, 1992, Cyert, March, 1963, Guillén, 1994). Ograničeni pritiscima da se prilagode normama institucionalnog okruženja u kojemu djeluju, te troškovima vrednovanja višestrukih konkurentnih ponuda, menadžeri će često odabrati ono rješenje koje se čini najnaprednije i legitimno (Abrahamson, 1996). Navedeno se posebice odnosi na okruženje javnog sektora. Ovo označava proces kojim se širi, tj. usvaja menadžerska moda, tzv. tržište „popularnih“ menadžerskih inovacija. Međutim, ponekada će menadžeri eksperimentirati sa razvojem vlastitih rješenja, tj. menadžerskih metoda i koncepata.

Inovacija se odnosi na nasumične ili planirane varijacije menadžerskih praksi, od kojih organizacija neke odabire i zadržava. To je faza u kojoj se hipotetska nova praksa prvi put primjenjuje, tj. isprobava na eksperimentalan način. Postojeća literatura razlikuje tri načina putem kojih interni agenti, primjerice, menadžeri, mogu osmisliti hipotetsku novu praksu: istraživanje problema (engl. *problem-driven search*), metoda pokušaja i pogreške i ideje proizašle iz suradnje sa vanjskim agentima, primjerice, konzultantima. Svaki od ovih načina stvaranja novih metoda i koncepata ima svoju vrijednost, no postojeća literatura uglavnom dijeli stav da je veća mogućnost nastanka inovacije kada se kombiniraju (Hargadon, 2003, Kogut, Zander, 1992, Schumpeter, 1947).

Implementacija se odnosi na proces utvrđivanja vrijednosti menadžerske inovacije za okruženje u kojemu se primjenjuje. To je tranzicijski period kroz kojeg individualci postaju sve više vještiji, konzistentniji i predani u njihovom korištenju inovacije (Klein, Knight, 2005). Implementacija predstavlja kritični prolaz između odluke da se inovacija usvoji i rutinskog korištenja inovacija (Klein, Sorra, 1996). U literaturi o inovacijama često postoji jaz u istraživanju između usvajanja, tj. odluke da se inovacija implementira i stvarne implementacije. Ovo je vrlo važno, jer je komercijalizacija, tj. eksploatacija inovacija njezin sastavni dio. Ukoliko se implementacija odgađa ili joj se jednostavno loše pristupa, inovacija neće rezultirati očekivanim učincima.

U implementacijskoj fazi dolaze do izražaja aktivnosti internih (zaposlenici) i eksternih agenata promjena (npr. konzultanti, sveučilišni profesori) u olakšavanju prihvaćanja novih praksi, procesa i metoda upravljanja. Također, važno je razumjeti načine na koji zaposlenici reagiraju na nove prakse i utječu na njihovu implementaciju. Uzimajući u obzir specifičnosti menadžerskih inovacija, kao što su neopipljivost, apstraktnost te otežano predviđanje



očekivanih učinaka, za očekivati je da će i implementacija biti teže prihvaćena od strane organizacijskih članova.

Implementacija predstavlja internu selekciju najboljih menadžerskih praksi. Razmjena informacija i znanja ubrzava ovaj proces, jer čini informaciju dostupnijom, a što opet ovisi o socijalnim odnosima u organizaciji. Povezanost između zaposlenika razvija povjerenje i suradnju i rezultira boljim razumijevanjem i prihvaćanjem promjena (Černe, 2013).

Sljedeća faza, teoretiziranje i etiketiranje, zapravo je sastavni dio implementacije, tj. ona čini njezinu „retoričku“ komponentu. Važnost ove komponente naglašena je kod ove vrste inovacija, jer neopipljiva i sustavna priroda menadžerskih inovacija može značiti da će rezultati implementacije biti „nejasni“ kroz nekoliko godina (Teece, 1980). Teoretiziranje znači povećanje „zone prihvatljivosti na način da se kreiraju percepcije sličnosti kod onih koji je primjenjuju i predstavi opravdana svrha novih praksi“ (Greenwood et al., 2002, Strang, Meyer, 1993, Suddaby, Greenwood, 2005, Tolbert, Zucker, 1996).

U literaturi su također prisutni i drugi fazni modeli, ali kreirani općenito za sve inovacije. Tako, primjerice prema Rogers (2003), inovacije se u organizaciji mogu pojaviti kroz faze, kao što su svjesnost, usvajanje, implementacija i rutinizacija. Usvajanje se odnosi na odluku organizacije da koristi određenu inovaciju, dok implementacija predstavlja prijelazni proces između odluke o usvajanju i rutinizacije te se odnosi na skupnu ili agregatnu konzistentnost i kvalitetu primjene inovativne tehnologije ili prakse od strane organizacijskih članova (Klein et al., 2001).

### 3.3.3. Implementacija menadžerskih inovacija

U literaturi o inovacijama opće poznata je razlika između kreativnosti/invenције i inovacije/implementacije. Ova distinkcija zapravo čini razliku između eksploracije i eksploatacije. Inovacija nije samo kreativni proces stvaranja novih ideja (eksploracija), već uključuje i primjenu (ekploataciju), koja naglašava očekivane koristi usvojene inovacije. U ovome radu naglasak je na eksploatacijskom karakteru menadžerskih inovacija, a koji se očituje počevši od same specifičnosti javnih organizacija za usvajanjem već postojećih inovacija, koje su kao takve nove za organizaciju koja ih usvaja te nedostatka eksploracijsko

inventivnog dijela procesa inovacija. Nadalje, u radu će se pokušati objasniti odnos učinkovitosti jedinica lokalne samouprave sa implementacijom menadžerskih inovacija, iz čega je evidentan naglasak na eksploataciji usvojenih inovacija.

Usvajanje inovacija, tj. donošenje odluke „usvojiti ili ne“, kao znanstveno područje u fokusu je mnogih radova, te je kao takvo značajno više zastupljeno u literaturi u odnosu na istraživanje implementacije inovacija. Autori su o tom značajno više zastupljenom segmentu inovacija proučavali karakteristike inovacija (npr. kompleksnost inovacija, izvodljivost inovacija), koje ih čine pogodnijim za primjenu i usvajanje (Tornatzky, Klein, 1982), karakteristike koje razlikuju inovativne organizacije od ostalih (Damanpour, 1991). Istraživanja o implementaciji menadžerskih inovacija, tj. netehnoloških inovacija vrlo su oskudna. Većina istraživanja odnosi se na privatni sektor, i to na područje tehnoloških inovacija (Orlikowski, 1993, Mehrtens, Cragg, Mills, 2001, Suchan, 2001, Klein, Conn, Sorra, 2001, Jones, Kochtanek, 2004, Letaifa, Perrien, 2007, Jensen, Aanestad, 2007, Bryson et al., 2009), dok je onih netehnoloških značajno manje (Kennedy, Kelleher, Quigley, 2006, Braunscheidel et al., 2011, Meuer, 2013). Kada se k tome uzmu u obzir istraživanja u javnom sektoru (Lorsuwannarat, 2013, van der Voet, 2013, Weiner, Lewis, Linnan, 2009, Choi, Chang, 2009), te za područje netehnoloških inovacija može se zaključiti da je evidentan nedostatak znanstvenih spoznaja.

Inovacija se smatra uspješnom onda kada je inovacija prihvaćena i kada se implementira od strane organizacijskih članova i kada rezultira određenim koristima ili poboljšanjima za organizaciju. Uvođenje i implementacija inovacija općenito može biti rizična, posebice kod menadžerskih inovacija gdje je teško mjeriti postignute rezultate. Rizičnost je posebno naglašena kada se govori o primjeni inovacija u javnom sektoru. Građani su često kritični prema neučinkovitoj birokraciji, ali isto tako, mogu biti skeptični prema inoviranju. Unatoč neefikasnostima, birokratska administracija daje osjećaj sigurnosti i trajnosti. Posebice je to naglašeno kod primjene netehnoloških tipova inovacija, kao što su to menadžerske inovacije, gdje je teško predvidjeti utjecaj implementiranih inovacija, tj. prisutna je velika neizvjesnost rezultata.

U radu je naglasak na aspektu implementacije, jer će kod menadžerskih inovacija upravo radi njihovih karakteristika koje podrazumijevaju različitu primjenu istih koncepata, metoda i praksi, postizanje uspješnosti ovisiti uvelike o tome kako su ove inovacije prilagođene

organizacijskom kontekstu. Važnost konteksta u kojemu se menadžerske inovacije primjenjuju puno je više naglašena kod ove vrste inovacija nego kod primjerice tehnoloških inovacija.

Poznato je da su političari i javni menadžeri skloni uvođenju inovacija i promjena kako bi se prilagodili institucionalnim normama te udovoljili postizanju formalne legitimnosti u njihovom ponekad kratkom periodu upravljanja. U startu to može značiti loš pristup i vrlo moguć neuspjeh usvojenih inovacija, a što može rezultirati velikim otporom, još većom neefikasnošću usluga i financijskim gubicima. Isto tako, prilikom odabira adekvatnih inovacija javni menadžeri moraju balansirati između odgovornosti za pružanje pravednih javnih usluga i efikasnosti. Javne usluge bi trebale težiti biti efikasne, ali isto tako i osigurati javne potrebe na zadovoljstvo svoje zajednice. U nastavku se navode rezultati istraživanja o istaknutim čimbenicima implementacije inovacija u organizacijama u javnom sektoru te posebno Klein et al.-ovog modela implementacijske učinkovitosti, a što će poslužiti za formiranje konceptualnog modela implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija.

#### *3.3.3.1. Specifični čimbenici uspješnosti implementacije menadžerskih inovacija*

Postojeće studije o implementaciji inovacija uglavnom su se fokusirale na procese vezane za zaposlenike, tj. pojedince ili organizacijsko/institucionalne procese. Istraživanja procesa vezanih za zaposlenike tipično se provode na individualnoj razini i pritom ispituju afektivne i bihevioralne odgovore na inovaciju, kao što su to primjerice psihološka predanost inovacijama, namjera da se inovacija koristi i stvarno ponašanje pri korištenju inovacija (Choi, Price, 2005, Hartwick, Barki, 1994). Suprotno tome, studije koje se bave organizacijsko/institucionalnim procesima konceptualiziraju implementaciju kao fenomen na organizacijskoj razini, na kojega mogu utjecati institucionalna struktura, resursi te prakse i sustavi implementacijske jedinice (Chatterjee et al., 2002, Purvis et al., 2001).

U ovome radu implementacija menadžerskih inovacija promatrati će se kao fenomen na organizacijskoj razini. Sukladno tome, u nastavku će se prezentirati pregled istraživanja o implementaciji inovacija u javnom sektoru uključujući varijable na organizacijskoj razini.

Pregled literature o implementaciji inovacija (Greenhalgh et al., 2005) izdvaja različite institucionalne čimbenike, kao što je struktura (npr. kompleksnost, decentralizacija), vodstvo, resursi, podržavajuća klima (npr. preuzimanje rizika, inicijative) i prakse korištenja znanja (npr. učenje, dijeljenje znanja). U tablici 9 prikazan je pregled istraživanja o čimbenicima implementacije inovacija, zajedno sa organizacijskim kontekstom u okviru kojega su pojedini čimbenici ispitani.

Lorsuwannarat (2013) kao čimbenike uspješne implementacije inovacija izdvaja prakse upravljanja znanjem i kolaborativne mreže. U svome radu fokusira se na fenomen diskontinuiteta u implementaciji inovacija u javnom sektoru. Promatra implementaciju dva tipa inovacija, obvezujuću inovaciju, tj. inovaciju sa obveznom primjenom (e-auction) i dobrovoljnu inovaciju (e-learning) u javnim organizacijama u Thai te potvrđuje da se diskontinuitet u njihovoj primjeni može objasniti institucionalnim i ekološkim varijablama (kulturalna kompatibilnost, legitimnost inovacija i nepovratnim-potopljenim troškovima inovacija) te adaptacijskim faktorima (prakse upravljanja znanjem i kolaborativne mreže). Upravo ovi adaptivni čimbenici smanjuju determinizam institucionalne i ekološke perspektive i naglašavaju važnost organizacijske adaptacije. Potvrđeno je da će inovacije implementirane u okruženju sa praksama upravljanja znanjem imati nižu stopu diskontinuiteta u odnosu na one inovacije implementirane u organizacijama bez takvih praksi. Kolaborativne mreže također djeluju na povećanje inovativnih aktivnosti na način da organizacije primjenjuju vanjske izvore znanja u stvaranju i implementiranju inovacija. Ovim putem one djeluju na smanjenje kompleksnosti inovacija, posebice s obzirom na neizvjesne i konfliktne inpute, procese i outpute.

Voet (2013) u svome radu navodi čimbenike koji doprinose učinkovitoj implementaciji organizacijskih promjena u javnom sektoru. Ispituje ulogu transformacijskog vodstva pri različitim pristupima procesa promjene; planirani i neplanirani proces promjene te utjecaj birokratske strukture na implementaciju organizacijskih promjena. Na uzorku javnih organizacija u Danskoj potvrdio je da birokratske organizacije mogu učinkovito implementirati organizacijske promjene, i to kod planiranih i neplaniranih procesa promjene.

Tablica 9: Pregled istraživanja o specifičnim čimbenicima uspješnosti implementacije inovacija u javnom sektoru

Autori	Čimbenici	Organizacijski kontekst i vrsta inovacije
Lorsuwannarat (2013)	Prakse upravljanja znanjem Kolaborativne mreže	Javne organizacije u Thailandu Obvezujuća inovacija (e-auction), dobrovoljna inovacija (e-learning)
Voet, J., 2013.	Transformacijsko vodstvo	Javne organizacije u Danskoj Općenito organizacijska promjena
Weiner, Lewis, Linnan, 2009	Organizacijska spremnost za promjenu Impelementacijske politike i prakse Implementacijska klima Usklađenost inovacija i vrijednosti	Javni zdravstveni sektor u SAD-u Programi promocije zdravlja na radnom mjestu
Choi i Chang, 2009	Menadžerska podrška Raspoloživost resursa (financijski, ljudski, socijalni) Podrška učenju	Agencije i ministarstva korejske vlade, E-Government-procesna inovacija
Helfrich et al., 2007	Menadžerska podrška Raspoloživost financijskih resursa Implementacijske politike i prakse Implementacijska klima Inovacijski prvaci Usklađenost inovacija i vrijednosti	Javni zdravstveni sektor u SAD-u, Programi istraživanja o prevenciji i kontroli tumora

Pritom, kod planiranih procesa promjene značaj transformacijskog vodstva u implementaciji promjena nije toliko izražen, kao što je to kod neplaniranih procesa promjene, i to u nebirokratskom kontekstu.

Weiner, Lewis i Linnan (2009) su definirali teorijski okvir organizacijskih determinanti učinkovite implementacije složenih programa promocije zdravlja na radnom mjestu. Model se temelji na teoriji i empirijskom istraživanju o implementaciji kompleksnih inovacija u proizvodnom sektoru, sektoru obrazovanja i zdravstvenom sektoru te se oslanja uglavnom na model kojeg su razvili Klein et al. (2001). Kao čimbenike učinkovite implementacije ove

vrste inovacija navode varijable organizacijsku spremnost za promjenu, implementacijske politike i prakse, implementacijska klimu i usklađenost inovacija i vrijednosti (engl. *innovation values-fit*). No, model je potrebno empirijski testirati kako bi se validirao značaj navedenih varijabli za učinkovitu implementaciju.

Choi i Chang (2009) objašnjavaju implementaciju inovacija na uzorku javnih agencija i ministarstava promatrajući organizacijske/institucionalne čimbenike: menadžersku podršku, raspoloživost resursa (financijski, ljudski i socijalni, primjerice podrška za najbolje inovatore, socijalne mreže za korištenje inovacija i dr.) i podršku učenju te istovremeno i individualne čimbenike, točnije kolektivne procese vezane za prihvaćanje inovacija od strane zaposlenih. Sve tri varijable institucionalnih čimbenika pozitivno su povezane sa učinkovitom implementacijom, ali samo je čimbenik menadžerske podrške potvrđen kao signifikantan prediktor u strukturalnom modelu implementacijske učinkovitosti, što je sukladno i prijašnjim istraživanjima u privatnom sektoru, u kojima je utvrđeno da zaposlenici razvijaju pozitivne stavove o implementaciji upravo kada institucionalne elite, tj. menadžeri podržavaju inovaciju i pružaju jasnu viziju i strategiju za njezinu implementaciju (Klein et al., 2001, Purvis et al., 2001, Russel, Hoag, 2004).

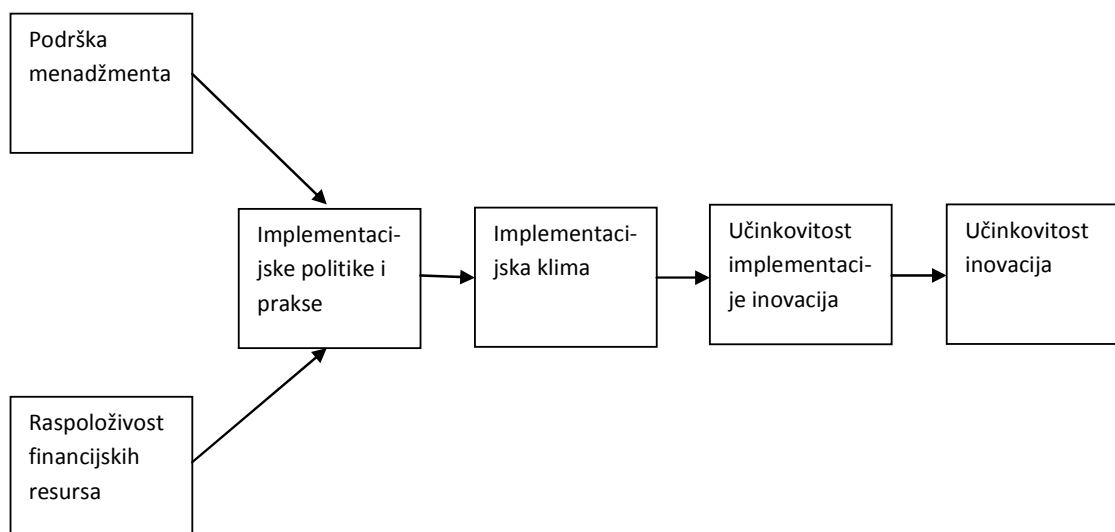
Helfrich et al. (2007) u definiranju determinanti implementacijske učinkovitosti polaze od modela implementacijske učinkovitosti koji je razvijen i validiran u privatnom proizvođačkom sektoru (Klein et al., 2001). Model su testirali u javnom zdravstvenom sektoru promatrajući implementaciju programa istraživanja o prevenciji i kontroli tumora primijenjujući nekoliko komparativnih studija slučajeva. Autori navedenu inovaciju promatraju kao kompleksnu, tj. inovaciju koja zahtijeva koordiniranu primjenu od strane višestrukih organizacijskih članova kako bi se postigle organizacijske koristi. Model pretpostavlja sljedeće odnose među varijablama: učinkovita implementacija inovacija funkcija je menadžerske podrške i raspoloživosti financijskih resursa, čiji se utjecaj ostvaruje putem medijativnog efekta organizacijskih specifičnih implementacijskih politika i praksi i posljedične implementacijske klime. Nadalje, autori tvrde da dodatne varijable inovacijski prvaci i usklađenost inovacija i vrijednosti ostvaruju utjecaj na implementacijsku klimu. Tako adaptirani teorijski okvir potvrđen je empirijskim podacima nekoliko nacionalnih istraživačkih centara.

Kada se inovacije pokažu neuspješnima, istraživanja učinkovitosti njihove implementacije mogu odrediti da li se neuspjeh javlja zbog „slabe“ implementacije ili zbog inovacije koja je neprikladna za promatrani organizacijski kontekst

### 3.3.3.2. *Klein et.al.-ov model implementacijske učinkovitosti*

Prvi model koji integrira dotadašnje čimbenike implementacije pojedinih tipova inovacija u opće čimbenike koji se mogu primjeniti za sve tipove inovacija i koji je testiran kvantitativnim empirijskim istraživanjem, za razliku od dotadašnjih dominantnih kvalitativnih istraživanja putem pristupa studija slučaja je model koji su razvili Klein et al. (2001) (shema 3). Većina dotadašnjih istraživanja fokusirala se na implementaciju pojedine inovacije, kao što je primjerice procesna inovacija ili inovacija proizvoda te izdvaja nekoliko čimbenika njihove uspješne implementacije. Uglavnom se radilo o studijama slučajeva koje pružaju potencijal za integrativne modele. Ovaj model ističe se upravo po tome što je pokušao integrirati teoriju o implementaciji inovacija definirajući opće čimbenike koji doprinose uspješnoj implementaciji u većini organizacija, a koji su kao pojedinačni čimbenici definirani i empirijski testirani u dotadašnjem istraživanju.

Autori su testirali model u sektoru prerađivačke industrije na uzorku poduzeća koja su implementirala procesnu inovaciju MRP (engl. *manufacturing resource planning*), koja je po svojim karakteristikama okarakterizirana kao kompleksna inovacija - zahtijeva aktivnu koordinaciju višestrukih članova organizacije kako bi rezultirala koristima za organizaciju (Klein, Sorra, 1996, Klein et al., 2001). Testiranje modela u privatnom sektoru je potvrdilo valjanost čimbenika i cijelog modela (Sawang, 2008, Robertson et al., 2008, Holahan et al. 2004, Pullig et al. 2002), dok je njegova primjena u javnom sektoru do sada ispitana u nekolicini istraživanja, koja su navedena u prethodnom poglavlju (Weiner et al., 2009, Helfrich et al., 2007). Čimbenici u modelu zapravo predstavljaju organizacijske karakteristike koje zajedno povećavaju vjerojatnost uspješne implementacije, a uključuju podršku menadžmenta za implementaciju inovacija, raspoloživost financijskih resursa, implementacijske politike i praske i snažnu pozitivnu implementacijsku klimu.



Shema 3: Model implementacijske učinkovitosti, Klein et al. (2001)

Izvor: Klein, K. J., Conn, A. B., Sorra, J. S., 2001 Implementing computerized technology: An organizational analysis, *Journal of Applied Psychology*, 86, 5, 811-824, p. 812.

Konstrukti kojima se mjeri uspješnost implementacije inovacija su učinkovitost implementacije inovacija i učinkovitost inovacija. Implementacijska učinkovitost je nužan uvjet za ostvarivanje učinkovitosti inovacija. Učinkovitost implementacije predstavlja konstrukt na organizacijskoj razini koji se odnosi na konzistentnost, kvalitetu i odgovarajuću primjenu inovacije u organizaciji (Klein, Ralls, 1995, Klein, Sorra, 1996, Klein et al., 2001). Zapravo predstavlja ukupnu razinu asimilacije, tj. uključenost inovacije u organizacijske radne procese. Učinkovitost inovacija odnosi se na koristi, odnosno rezultate primjene inovacija, koje mogu proizaći za organizaciju u vidu poboljšanja performansi. Razlike u učinkovitosti inovacija po ovome modelu mogu se objasniti razlikama u učinkovitosti implementacije. Isto tako, autori objašnjavaju kako je implementacijska učinkovitost nužan, ali ne i dovoljan uvjet za postizanje učinkovitosti inovacija, tj. onih krajnjih koristi zbog kojih je inovacija i uvedena. Čak i ukoliko se inovacija uspješno implementira ciljani rezultati mogu izostati. Tako primjerice implementacija novog softvera ne mora rezultirati smanjenjem čekanja kupca na uslugu, a čak ukoliko i rezultira ne mora nužno značiti da će se zadovoljstvo kupca povećati, a što može značiti da kupac želi više prijateljskije („friendly“) usluge, a ne kraće vrijeme čekanja.



Rezultati provedene regresijske analize i strukturalnog modeliranja potvrđuju da su razlike u implementacijskoj učinkovitosti signifikantno povezane sa varijablama menadžerska podrška, raspoloživost financijskih resursa, implementacijske politike i prakse i implementacijska klima. Dobiveni rezultati smatrani su se preliminarnim, jer je bilo potrebno provesti daljnja testiranja modela, a što je i učinjeno i to u različitim organizacijama, tj. djelatnostima i ispitujući različite vrste inovacija. Weiner et al. (2009) navode kako je ovaj teorijski model pogodan za istraživanje implementacije inovacija kada je za primjenu inovacije potrebna prethodna odluka o usvajanju inovacije na višim razinama autoriteta, kada implementacija zahtijeva specijaliziranu edukaciju i podršku te aktivnu, koordiniranu primjenu od strane mnogih organizacijskih članova kako bi inovacija rezultirala očekivanim koristima.

#### 3.3.4. Model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija

Menadžerske inovacije kao tip netehnoloških inovacija usko su vezane za socijalnu sferu organizacije, iz čega proizlazi njihova neopipljiva priroda, apstraktnost i kompleksnost, ali i dugoročna sposobnost utjecaja na organizacijsku uspješnost. Interes za istraživanjem ove vrste inovacija rezultat je njihove nedovoljne znanstvene afirmiranosti. Posebice se to odnosi na kontekst organizacija u javnom sektoru. Sustav javne uprave u Republici Hrvatskoj, kao i u drugim državama, obilježen je nedavno započetim reformama u organizacijskom i menadžerskom smislu sa svrhom utjecaja na učinkovitost i efikasnost javnih aktivnosti. U okviru takve problematike istraživanja analizirati će se utjecaj implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, te čimbenici koji doprinose njihovoj uspješnoj implementaciji, tj. koji se mogu dovesti u vezu sa većim stupnjem učinkovitosti.

U modelu će se analizirati menadžerske inovacije, kao skup inovacija koje dijele zajedničke karakteristike i koje se kao takve mogu smatrati kompleksnim inovacijama. Rogers i Shoemaker (1971) definiraju kompleksnost kao stupanj do kojeg se inovacija percipira kao relativno teška za razumijevanje i korištenje. Pelz (1985) pod kompleksnošću inovacije podrazumijeva broj organizacijskih jedinica ili grupa koje su uključene u njezinu implementaciju. Ostali autori definiraju kompleksnost u smislu mogućnosti isprobavanja inovacije, originalnosti i teškoće implementacije ili njezine dekompozicije (Damanpour, Schneider, 2009, Simon, 1962). Primjerice, Damanpour (2009) tvrdi da inovacije koje se odlikuju većim stupnjem težine za implementaciju, koje su originalnije i manje podložne

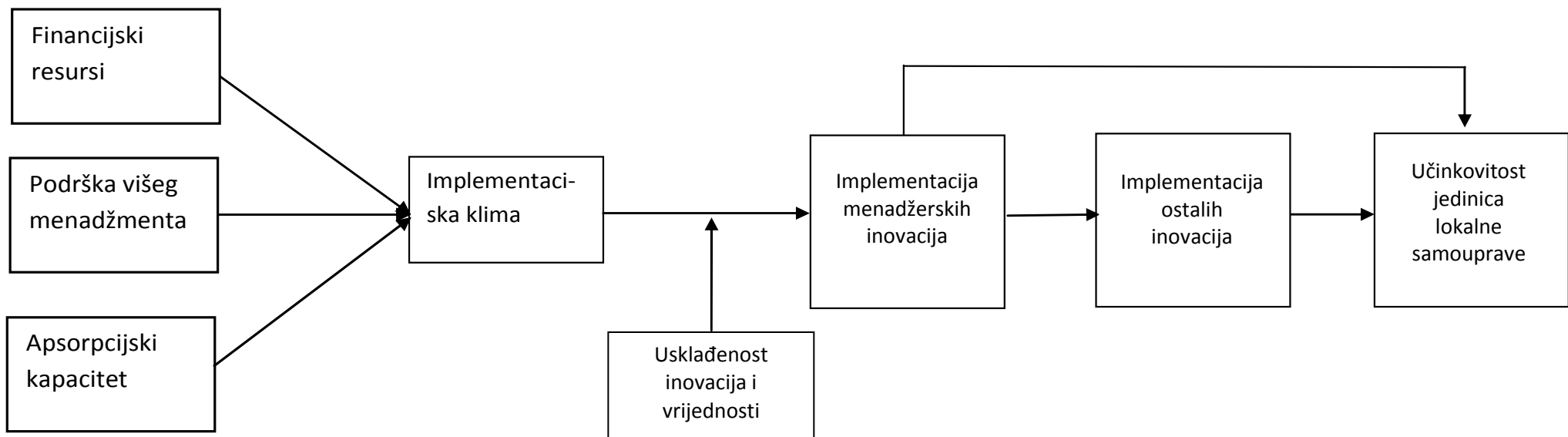
mogućnostima isprobavanja manje je vjerojatno da će biti usvojene zbog većeg stupnja nesigurnosti u postizanje uspjeha i manje vjerojatnosti da će doprinijeti organizacijskoj performansi.

Menadžerske inovacije uključuju nove menadžerske prakse, procese, tehnike ili strukture koje zahtijevaju značajan broj međuzavisnosti između organizacijskih jedinica i članova. U odnosu na ostale vrste inovacija, promjene koje obuhvaćaju u praksama, procesima i/ili strukturi unutar organizacije su sveobuhvatnije, a utječu na način rada menadžmenta i način kako ljudi rade jedni s drugima. To upućuje na važnu ulogu socijalne dimenzije, i to ponajprije kroz utjecaj na organizacijsku kulturu, stavove i norme zaposlenih te promjenu postojećih odnosa autoriteta u organizaciji. Isto tako, zbog obilježja neopipljivosti ovih inovacija njihove rezultate je teže mjeriti, a stoga i percipirati njihovu korist među organizacijskim članovima koji ih implementiraju, tj. koji ih primjenjuju. Navedeno rezultira više obuhvatnijim i kompleksnim tipom inovacija, koji zahtijeva sustavnu primjenu i koordinaciju velikog broja organizacijskih članova.

U postavljanju modela za implementaciju menadžerskih inovacija u javnom sektoru krenulo se od karakteristika menadžerskih inovacija i specifičnosti organizacija koje djeluju u javnom sektoru. Menadžerske inovacije odlikuju se sljedećim karakteristikama:

- naglašena socijalna dimenzija: utječu na organizacijsku kulturu, stavove i norme zaposlenih, utječu na promjenu postojećih odnosa autoriteta u organizaciji,
- kompleksnost: zahtijevaju sustavnu primjenu i koordinaciju velikog broja organizacijskih članova,
- inovacije iz organizacije i menadžmenta najčešće nastaju u vrhu hijerarhijske piramide, dok ih je manje na nižim razinama,
- ne zahtijevaju visoka ulaganja u infrastrukturu, opremu i visoke troškove istraživanja i razvoja,
- bliska i međuovisna povezanost sa procesnim i proizvodnim inovacijama, tj. tehnološkim inovacijama,
- uvođenje menadžerskih inovacija olakšava usvajanje i implementaciju ostalih tipova inovacija.

Shema 4 prikazuje konceptualni model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija, koji svoje uporište nalazi u modelu kojeg su postavili Klein et al. (2001),



Shema 4: Model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija

posebnosti kojega su opisane u prethodnom poglavlju. Klein et al.-ov model analizirao je procesne inovacije, dok će se u modelu implementacije i učinkovitosti postavljenom u ovom radu analizirati menadžerske inovacije, a kako bi se ocjenila njihova implementacija i uspješnost u javnom sektoru.

Modelom će se pokušati odgovoriti na pitanje da li je i kako stupanj implementacije menadžerskih inovacija povezan i ostvaruje li utjecaj na učinkovitost jedinica lokalne samouprave. U tom smislu analizirati će se i odnos sa ostalim tipovima inovacija. Isto tako, modelom će se pokušati objasniti dostignuti stupanj implementacije menadžerskih inovacija sa varijablama financijski resursi, podrška višeg menadžmenta, apsorpcijski kapacitet, implementacijska klima i usklađenost inovacija i vrijednosti.

Za razliku od modela kojeg su postavili Klein et al. (2001) uvedene su dodatne varijable: apsorpcijski kapacitet, usklađenost inovacija i vrijednosti te implementacija ostalih inovacija, kojima se naglašava karakter menadžerskih inovacija kroz međudnos sa ostalim inovacijama i djelovanje na organizacijsku kulturu i međuljudske odnose, i važnost procesa učenja, povezivanja i suradnje za asimilaciju ovih inovacija u lokalnoj samoupravi. Varijabla implementacijske politike i prakse koja je sadržana u originalnom modelu promatrati će se u okviru apsorpcijskog kapaciteta, koji kao takav obuhvaća politike i prakse za asimilaciju inovacija postojećem organizacijskom kontekstu.

Klein et al. (2001) model pretpostavlja neizravan odnos financijskih resursa, podrške menadžmenta i implementacijske klime putem medijatora implementacijskih politika i praksi. Analizom koju su proveli autori utvrđen je nesignifikantan odnos podrške menadžmenta i implementacijskih politika i praksi. Dodatnim testiranjem utvrđen je izravan odnos podrške i implementacijske klime. Daljnjim testiranjem modela strukturalnim modeliranjem utvrđen je izravan odnos ovih dviju varijabli. Upravo stoga će se u ovom modelu pretpostaviti izravan odnos podrške top menadžmenta i implementacijske klime, apsorpcijskog kapaciteta i implementacijske klime, te financijskih resursa i implementacijske klime, ali se pretpostavlja da će apsorpcijski kapacitet i podrška menadžmenta ostvarivati važniji utjecaj na implementacijsku klima za asimilaciju i primjenu menadžerskih inovacija u odnosu na varijablu financijski resursi. Prikazani odnosi između varijabli u modelu implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija detaljno su objašnjeni u nastavku.

### 3.4. ČIMBENICI IMPLEMENTACIJE MENADŽERSKIH INOVACIJA U JAVNOM SEKTORU

Varijable kojima će se pokušati objasniti dostignuti stupanj implementacije menadžerskih inovacija u modelu predstavljaju čimbenike implementacije. U ovome dijelu objašnjene su njihove karakteristike te njihov međuzavisni utjecaj, a na osnovi podloge dosadašnjih istraživanja. Temeljem pretpostavljenih međusobnih odnosa između promatranih varijabli i definirane problematike istraživanja postavljene su hipoteze, koje će se u radu pokušati dokazati. Posebnosti promatranih varijabli, tj. čimbenika implementacije menadžerskih inovacija objašnjene su u tematskim jedinicama: **1) Financijski resursi i implementacijska klima, 2) Podrška višeg menadžmenta i implementacijska klima, 3) Apsorpcijski kapacitet i implementacijska klima i 4) Implementacijska klima, usklađenost inovacija i vrijednosti i implementacija menadžerskih inovacija.**

#### 3.4.1. Financijski resursi i implementacijska klima

U postavljenom konceptualnom modelu implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija u svrhu ocjene učinkovitosti jedinica lokalne samouprave pretpostaviti će se da će financijski resursi ostvariti pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu u svrhu postizanja većeg stupnja implementacije menadžerskih inovacija. Općenito su financijski resursi u prethodnim istraživanjima promatrani kao čimbenik koji doprinosi uspješnijoj implementaciji inovacija. Tako su primjerice Klein et al. (2001) u svom modelu implementacijske učinkovitosti pretpostavili pozitivan odnos varijable raspoloživost financijskih resursa i implementacijskih politika i praksi. Oni su promatrali implementaciju procesne inovacije. Planiranje proizvodnih resursa (engl. *Manufacturing resource planning* – MRP), čije se karakteristike razlikuju od menadžerskih inovacija, kao tipa netehnoloških inovacija. Autori navode kako odgovarajuće politike i prakse za implementaciju inovacija zahtijevaju određene troškove te da će u nedostatku financijskih resursa izostati odgovarajuća podrška. Pod takvim praksama podrazumijevali su provođenje ekstenzivnih edukacija, osiguravanje tehničke podrške, komunikacijske kampanje i sl. te su provedenim testiranjem modela potvrdili pozitivan odnos raspoloživosti financijskih resursa i implementacijskih politika i praksi. U modelu postavljenom u ovome radu implementacijske politike i prakse čine dio varijable

apsorpcijski kapacitet, te je pretpostavljen izravan odnos financijskih resursa i implementacijske klime.

Konstrukt implementacijske klime definirali su Klein et al. (2001) na osnovi prijašnjih konceptualnih i empirijskih analiza koncepta klime. Istraživanja su utvrdila da organizacijska klima za određenu svrhu utječe na ponašanje organizacijskih članova s obzirom na postavljeni cilj. Tako je primjerice uslužna klima vezana za ponašanje zaposlenih u skladu sa kvalitetom usluga koje pružaju (Schneider et al., 1998). Takav pristup potvrđuje koncept „klima za“ kao valjani pristup u istraživanju organizacijske kulture i klime (Ostroff et al., 2003). Implementacijska klima u fokusu ima implementaciju inovacija, tj. usmjerena je na implementaciju pojedinih inovacija kako bi se ostvarila svrha zbog koje se inovacije uvode, a ne odnosi se na percepcije organizacijskih članova o općem stanju u organizaciji, za razliku od koncepta organizacijske kulture ili klime. Organizacije se razlikuju po specifičnim politikama, praksama i aktivnostima kojima podržavaju asimilaciju i implementaciju inovativnih metoda i praksi. Neke će više koristiti primjerice visoko kvalitetnu edukaciju, dok će druge koristiti isključivo nagrađivanje. Upravo zbog te različitosti u organizacijskim praksama Klein et al. (2001) su razvili konstrukt implementacijske klime kako bi naglasili kolektivni utjecaj višestrukih politika i praksi koje organizacije primjenjuju kako bi promovirale primjenu pojedinih inovacija. Navedeno također implicira da jednaka implementacijska klima može rezultirati korištenjem različitih kombinacija implementacijskih politika, praksi, aktivnosti.

Menadžerske inovacije kao tip netehnoloških inovacija za razliku od tehnoloških inovacija koje najčešće zahtijevaju uspostavljanje posebnog odjela istraživanja i razvoja, posebna stručna znanja, a samim time i značajna financijska sredstva, uglavnom ne podrazumijevaju posebnu ekspertizu i infrastrukturu, što implicira da njihov nastanak i implementacija ne ovisi nužno o angažiranju većih financijskih sredstava (Birkinshaw, 2008). Svakako će raspoloživost financijskih resursa omogućiti, tj. olakšati provođenje adekvatnih edukacija, čime se može utjecati na pozitivnu implementacijsku klimu. Stoga će se u modelu pretpostaviti pozitivan odnos financijskih resursa i implementacijske klime, ali se očekuje da će njihov utjecaj biti manje izražen u odnosu na varijable podrška višeg menadžmenta i apsorpcijski kapacitet u implementaciji menadžerskih inovacija.

Sukladno navedenome, predložiti će se testiranje sljedeće hipoteze:

## **H1: Financijski resursi imati će pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija.**

### 3.4.2. Podrška višeg menadžmenta i implementacijska klima

U modelu implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija varijabla podrška višeg menadžmenta nalazi se u izravnom odnosu sa varijablom implementacijska klima. Podrška višeg menadžmenta vrlo je bitna za menadžerske inovacije upravo zbog njihove apstraktnosti i težeg utvrđivanja izravnog utjecaja kojeg ove vrste inovacija ostvaruju na ciljeve koji se njima namjeravaju ostvariti. Stoga je podrška višeg menadžmenta ključna za ostvarivanje što bolje percepcije organizacijskih članova o korisnosti implementiranih menadžerskih koncepata, kako za pojedinca u organizaciji, tako i za uspješnost same organizacije.

Implementacijska klima podrazumijeva zajedničke percepcije organizacijskih članova o važnosti implementacije inovacija u organizaciji, tj. o razini do koje organizacijske implementacijske politike i prakse potiču i podržavaju implementaciju inovacija (Klein et al. 2001), tj. implementacija predstavlja prioritet i važnu aktivnost (Schneider, 1990). Ovisno o politikama i aktivnostima menadžmenta kojima se nove metode i prakse upravljanja asimiliraju u postojeći organizacijski kontekst biti će i percipiranje organizacijskih članova o važnosti uvedenih inovacija, a što će utjecati na njihovu uspješnu implementaciju. Implementacijska klima može biti jaka ukoliko se redovito održavaju edukacije i treninzi u vezi primjene novih praksi, ako je uspostavljen stalni sustav informiranja o novim metodama, kada menadžment svojim primjerom potiče kreativni pristup u primjeni novih praksi i slično.

Damanpour and Schneider (2006) su na osnovi literature iz područja strateškog vodstva utvrdili kako viši menadžment utječe na organizacijske rezultate na način da oblikuje organizacijsku kulturu, utječe na organizacijsku klimu i izgrađuje kapacitet za promjene i inovacije. U ovom kontekstu klima za implementaciju inovacija izravan je rezultat ponašanja višeg menadžmenta. Organizacijsko vodstvo definira i oblikuje radno okruženje koje doprinosi nastanku i implementaciji inovacija (Amabile, 1998), a posebno se to odnosi na transformacijsko vodstvo za koje je karakteristično da svojim primjerom potiče kreativnost i pruža podršku (Podsakoff et al. 1990).

Helfrich et al. (2007) u svom su radu na na osnovi nekoliko studija slučaja u javnom zdravstvenom sektoru u SAD-u potvrdili pozitivan odnos menadžerske podrške i implementacijske klime u implementaciji programa istraživanja o prevenciji i kontroli tumora u istraživačkim centrima. Istraživački centri koji su zadovoljili ovaj kriterij također su uspješno implementirali istraživačke programe. Ostali centri koji su imali nepovoljan odnos menadžerske podrške i implementacijske klime nisu učinkovito implementirali nove istraživačke programe.

Choi i Chang (2009) na uzorku javnih agencija i ministarstava potvrdili su čimbenik menadžerske podrške kao jedini signifikantan prediktor u modelu implementacijske učinkovitosti procesne inovacije E-Government. Uz menadžersku podršku autori su analizirali i čimbenike raspoloživost resursa (financijskih, ljudskih i socijalnih) te podrška učenju, što je sukladno prijašnjim istraživanjima u privatnom sektoru, u kojima je utvrđeno da zaposlenici razvijaju pozitivne stavove o implementaciji kada institucionalne elite, tj. menadžeri podržavaju inovaciju i pružaju jasnu viziju i strategiju za njezinu implementaciju (Klein et al., 2001, Purvis et al., 2001, Russel, Hoag, 2004).

Istraživanja odnosa podrške menadžmenta i implementacijske klime puno se više odnose na istraživanja u privatnom sektoru, gdje je potvrđena pozitivna veza ova dva konstrukta (Sawang et al., 2007, Ashok, Marry, 1997).

U skladu sa navedenim spoznajama, a kako bi se ispitao odnos podrške višeg menadžmenta i implementacijske klime na uzroku lokalne samouprave postavljena je sljedeća hipoteza:

**H2: Podrška višeg menadžmenta imati će pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija.**

### 3.4.3. Apsorpcijski kapacitet i implementacijska klima

Apsorpcijski kapacitet uključen je u postavljeni model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija, zbog utvrđenih karakteristika menadžerskih inovacija, koje govore o tome kako menadžerske inovacije, za razliku od tehnoloških tipova inovacija, nastaju



uglavnom kroz interakcije sa okruženjem, putem procesa suradnje i razmjene znanja i iskustva.

Koncept apsorpcijskog kapaciteta prvotno pronalazi primjenu u makroekonomiji, a označavao je sposobnost ekonomije da iskoristi i apsorbira vanjske informacije, odnosno znanje i resurse (Adler, 1965). Cohen i Levinthal (1989) su prilagodili i primjenili ovaj makroekonomski koncept na organizacijskoj razini i definirali ga kao sposobnost identificiranja, asimilacije i eksploatacije znanja iz okruženja, odnosno organizacijski učeći ili apsorpcijski kapacitet. Zapravo predstavlja miks organizacijskih sposobnosti za prepoznavanje novog znanja, njegovog asimiliranja i primjene u svrhu ostvarenja zadanih ciljeva. Iz ove perspektive apsorpcijski kapacitet čini konstrukt na organizacijskoj razini koji je rezultat kumulativnog efekta kontinuiranog organizacijskog učenja. Rekonceptualizacija apsorpcijskog kapaciteta od one inicijalne koju su postavili Cohen i Levinthal (1989) predstavljena je od autora Zahra i George (2002), koji koncept definiraju kao set organizacijskih rutina i procesa putem kojih organizacija stječe, asimilira, transformira i eksploatira znanje. Sve ove organizacijske sposobnosti zapravo nadograđuju jedna drugu te se mogu sagledati kao dinamička sposobnost.

Stjecanje znanja odnosi se na sposobnost organizacije da identificira i stječe eksterno generirano znanje koje je kritično za njihovu djelatnost (Zahra, George, 2002). Kvalitetu ove organizacijske sposobnosti određuje intenzitet i brzina procesa stjecanja znanja. Asimilacija se odnosi na rutine i procese kojima organizacija analizira i interpretira informacije iz vanjskih izvora (Kim, 1997, Szulanski, 1996). Transformacija podrazumijeva sposobnost organizacije da razvije i rafinira rutine koje olakšavaju kombiniranje postojećeg znanja i novo stečenog asimiliranog znanja (Zahra, George, 2002). Eksploatacija predstavlja četvrtu dimenziju apsorpcijskog kapaciteta i odnosi se na primjenu znanja.

Koncept apsorpcijskog kapaciteta koristi se u različitim područjima istraživanja, kao što je strateški menadžment (Nahapiet, Ghoshal, 1998, Van den Bosch et al., 1999), organizacijsko učenje (Barkema, Vermeulen, 1998), upravljanje znanjem (Lane, Lubatkin, 1998), eksterne interakcije (Caloghirou et al., 2004), i upravljanje inovacijama (Helfat, 1997, Van den Bosch et al., 1999). Zbog činjenice da se inovacija više ne promatra kao čisto tehnički proces već kao znanjem intenzivna aktivnost, koja zahtijeva menadžerske i tehničke sposobnosti, te isto tako i eksterne veze za stjecanje informacija, kooperaciju i mrežno djelovanje (Koch,

Strotmann, 2008), upotreba koncepta apsorpcijskog kapaciteta za područje istraživanja inovacija vrlo je česta, zapravo dominantna. Putem procesa stjecanja znanja, asimilacije i transformacije, nove informacije i znanje se konvertira u nove metode, procese, proizvode, usluge, tj. inovacije. U literaturi je stoga istražen utjecaj apsorpcijskog kapaciteta u razvoju tehnoloških vrsta inovacija (Tsai, 2001, Stock et al. 2001), ali i netehnoloških inovacija, kao što je primjerice inovacija poslovnog modela (Lightfoot, Gebauer, 2011).

Putem apsorpcijskog kapaciteta organizacije adaptiraju vlastite organizacijske procese kako bi inkorporirale nove ideje i znanje u postojeće strukture i procese, te isto tako novo stečeno znanje adaptiraju postojećim organizacijskim karakteristikama. Sposobnost organizacije da prepozna i usvoji eksterno znanje je koristan resurs u procesu inovacija te zapravo upućuje na dinamiku organizacijske inovativnosti. Mnogi autori tvrde da apsorpcijski kapacitet promovira brzinu, učestalost i dimenzije inovacija, te povratno generira novo znanje, a što ponovno postaje dio organizacijskog apsorpcijskog kapaciteta (Kim, Kogut, 1996, Helfat, 1997, Van den Bosch et al., 1999). Može se reći kako se radi o procesu učenja.

Apsorpcijski kapacitet putem organizacijskih procesa djeluje na lakše usvajanje i implementiranje novog znanja. Pretpostavljeno je stoga da su implementacijske politike i prakse koje stoje na raspolaganju pojedinim organizacijama uključene u njegov apsorpcijski kapacitet. U ovome radu apsorpcijski kapacitet predstavlja organizacijski kapacitet za prilagodbu, uvođenje i implementaciju inovacija. Putem primjerice redovitog održavanja sastanaka sa dionicima iz okruženja, razmjene iskustva i savjeta s drugim jedinicama lokalne samouprave o vlastitim najboljim praksama u rješavanju pojedinih pitanja, partnerstva i umrežavanja, redovitog održavanja edukacija i treninga, jedinica lokalne samouprave ili bilo koja druga organizacijska jedinica može stvoriti poticajno okruženje za implementaciju, a što bi trebalo rezultirati pozitivnom implementacijskom klimom.

Rezultati istraživanja autora Kostopoulos et al. (2011) pokazuju da suradnja organizacija sa različitim eksternim dionicima obogaćuje njihovu bazu znanja i razvija bolju sposobnost asimiliranja i eksploatiranja tako nastalog vanjskog znanja. Suradnja organizacija u dijeljenju najboljih praksi i aktivno inter-organizacijsko učenje doprinosi boljem procesu stjecanja znanja (Levinson, Asahi, 1995). Može se zaključiti kako sve aktivnosti vezane za suradnju, umrežavanje, dijeljenje dobre prakse i slično povećavaju sposobnost organizacije da asimilira i koristi znanje iz različitih eksternih izvora. Ovo je vrlo važno za organizacije u javnom

sektoru, te posebno za lokalnu samoupravu. U javnom sektoru ključni izvor informacija i znanja upravo je konstantan interaktivan odnos sa dionicima. Procesi suradnje i umrežavanja važan su izvor nastanka, tj. usvajanja inovacija za javni sektor, te posebno za lokalnu samoupravu, koja kao najniža razina javne uprave mora osigurati javne usluge i dobra sukladno preferencijama mnogobrojnih dionika s kojima je u izravnom kontaktu. Provedenim istraživanjem u jedinicama lokalne samouprave na osnovi studije slučaja (Grčić Fabić, Mičetić Fabić, 2013) utvrđeno je da selektirani gradovi na osnovi najboljih rezultata u stupnju implementacije menadžerskih inovacija su gradovi koji imaju razvijene procese suradnje i razmjenjene iskustva s drugim jedinicama lokalne samouprave te procese partnerstva i umrežavanja.

Lorsuwannarat (2013) je na uzorku javnih organizacija u Thailandu promatrao varijable prakse upravljanja znanjem i kolaborativne mreže kao adaptivne čimbenike koji utječu na uspješnu implementaciju inovacija. Može se zaključiti kako, iako nije implicitno navedeno, ove varijable zapravo imaju obilježja apsorpcijskog kapaciteta. U radu su utvrdili da će inovacije implementirane u okruženju sa praksama upravljanja znanjem imati nižu stopu diskontinuiteta u odnosu na one inovacije implementirane u organizacijama bez takvih praksi. Kolaborativne mreže djeluju na povećanje inovativnih aktivnosti na način da organizacije primjenjuju vanjske izvore znanja u stvaranju i implementiranju inovacija. Ovi čimbenici djeluju na smanjenje kompleksnosti inovacija, posebice s obzirom na neizvjesne i konfliktne inpute, procese i outpute.

Kao što tehnološke inovacije nastaju prvenstveno unutar granica organizacije, tako je za menadžerske inovacije svojstveno da nastaju ili se usvajaju kroz interakcije sa okruženjem (Birkinshaw, Mol, 2006), a posebno je to važno za organizacije koje djeluju u javnom sektoru, čiji su procesi inoviranja karakteristični po usvajanju već postojećih metoda i praksi upravljanja za razliku od eksplorativnog inoviranja, stoga je primjereno istražiti konstrukt apsorpcijskog kapaciteta u kontekstu implementacije menadžerskih inovacija, i to putem djelovanja na implementacijsku klimu.

Sukladno navedenim spoznajama, kako bi se ispitao odnos apsorpcijskog kapaciteta i implementacijske klime postavlja se sljedeća hipoteza:

### **H3: Apsorpcijski kapacitet imati će pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija.**

#### 3.4.4. Implementacijska klima, usklađenost inovacija i vrijednosti i implementacija menadžerskih inovacija

Promatrani model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija pretpostavlja izravan odnos implementacijske klime sa implementacijom menadžerskih inovacija te moderatorski odnos varijable usklađenost inovacija i vrijednosti sa varijablom implementacija menadžerskih inovacija. Obje varijable, implementacijska klima i usklađenost inovacija i vrijednosti, odnose se na percepcije organizacijskih članova o implementiranim novim menadžerskim konceptima, samo promatranim sa različitih aspekata. Implementacijska klima podrazumijeva aspekt korisnosti za samu organizaciju, dok se usklađenost inovacija i vrijednosti odnosi na aspekt osobne koristi, tj. vrijednosti koja može nastati kao rezultat primjene novih metoda i praksi upravljanja.

Odnos implementacijske klime i usklađenosti inovacija i vrijednosti te implementacije inovacija promatran je i u prethodnim istraživanjima. Pozitivan odnos implementacijske klime i implementacijske učinkovitosti pretpostavljen je u istraživanju koje su proveli Klein et al. (2001) te je također i empirijski ispitan. Kao što je prethodno navedeno, spomenuti model odnosio se na implementaciju procesne inovacije. Pri tome, konstrukt implementacijska učinkovitost odnosi se na konzistentnu primjenu inovacije od strane organizacijskih članova. U postojećoj literaturi opće je poznata veza između karakteristika organizacijske kulture, kao srodnog koncepta organizacijske klime, koje je opisuju kao fleksibilnu i organsku i uspješnosti implementacije organizacijskih promjena (Zammuto, O'Connor, 1992). Isto tako, istraživanja su utvrdila da je participativna organizacijska kultura okrenuta prema ljudima povezana sa primjerice uspješnom implementacijom procesne inovacije MRP (engl. *Manufacturing resource planning*) (Burnes, James, 1995), koncepta prodaje putem timova (Eby et al., 2000), informacijskom tehnologijom (Harper, Utley, 2001), te koncepta unapređivanja kvalitete (Shortell et al., 1995).

U literaturi je potvrđeno da klima pozitivno utječe na razinu predanosti kod zaposlenika (Buchanan, 1974, Niehoff, Moorman, 1993). Proces pomoću kojeg tvrtke postaju u stanju

proizvesti vrijedne rezultate je proces koji povezuje pozitivnu klimu sa višim razinama organizacijske predanosti kod zaposlenih, i isto tako rezultira nižom razinom namjera zaposlenika da napuste organizaciju (Currivan, 1999). Isto tako, pretpostavlja se da će organizacijski članovi koji dijele percepcije o tome koliko je važna implementacija pojedinih inovacija na osnovi koliko su inovacije podržane, te koliko se njeguje njihova aktivna primjena od strane menadžmenta, ostvarivati i višu razinu predanosti u implementaciji, a što bi trebalo rezultirati većim stupnjem implementacije inovacija.

U dosadašnjim istraživanjima nije ispitana izravna veza menadžerskih inovacija i implementacijske klime. Ali se argumenti za uspostavljanje ovog odnosa temelje na postojećim istraživanjima između implementacijske klime i implementacije ostalih vrsta inovacija. Tako je osim već spomenutih Klein et al. (2001), postojanje pozitivne veze između ova dva konstrukta potvrdila Sawang (2008) koja je promatrala implementaciju inovacija kao skupni konstrukt koji se sastoji od proizvodnih, procesnih i menadžerskih inovacija.

Holaha et al. (2004) na uzroku institucija obrazovanja u SAD-u utvrdili su da je implementacijska klima pozitivno vezana za implementacijsku učinkovitost kompjuterske i telekomunikacijske tehnologije. Slično su Naveh i Marcus (2004) empirijski testirali i potvrdili pozitivnu vezu implementacijske klime na učinkovitost provođenja prakse „sigurnog pacijenta“ u zdravstvenom sektoru SAD-a. Martin, Jones i Callan (2005) su proveli istraživanje u dvije velike javne organizacije i dokazali da su pozitivne percepcije organizacijskih članova o procesu restrukturiranja ubrzale učinkovitu implementaciju programa restrukturiranja. Slijedom navedenih rezultata prethodnih istraživanja može se zaključiti kako će implementacijska klima ostvariti izravnu vezu sa stupnjem implementacije menadžerskih inovacija, tj. uspješnosti u implementaciji.

U svome radu Klein i Sorra (1996) su pretpostavili da je implementacijska učinkovitost funkcija organizacijske klime za implementaciju inovacija i percepcija organizacijskih članova o usklađenosti inovacija koje se primjenjuju sa njihovim vrijednostima. Radi se zapravo o dualnom utjecaju implementacijske klime i usklađenosti vrijednosti inovacija sa onima organizacijskih članova („innovation-values fit“). Konstrukt usklađenosti sa vrijednostima inovacija zapravo „ograničava“ djelovanje implementacijske klime na implementaciju inovacija. Primjerice, ukoliko sveučilište donese strategiju u kojoj želi dati znatno veći naglasak na istraživačku aktivnost za razliku od dotadašnjeg dominiranja nastavne

aktivnosti, ono može kroz određene politike i prakse kreirati jaku klimu za poticanje znanstvene aktivnosti. Međutim, postavlja se pitanje kako bi organizacijski članovi, primjerice sveučilišni profesori reagirali na takvu promjenu; možda bi se odupirali takvoj klimi jer to nije sukladno njihovim vrijednostima. U ovom slučaju jaka implementacijska klima rezultirala bi otporom u primjeni ili pak površnom primjenom. Helfrich et al. (2007) u svom su radu na osnovi nekoliko studija slučaja u javnom zdravstvenom sektoru u SAD-u potvrdili pozitivan odnos varijable usklađenost sa vrijednostima inovacija i implementacijske klime u implementaciji programa istraživanja o prevenciji i kontroli tumora u istraživačkim centrima.

Jedna od glavnih pretpostavki literature iz područja upravljanja promjenom odnosi se na to da je podrška organizacijskih članova ključna za uspješnu implementaciju organizacijske promjene (Bartunek et al., 2006, Herold et al., 2007). Varijabla usklađenost sa vrijednostima inovacija izražava razinu do koje organizacijski članovi percipiraju da će primjena inovacije doprinijeti ili pak ugroziti ostvarenje njihovih vrijednosti (Klein, Sorra, 1996). U literaturi se također koristi i sličan pojam, a to je kompatibilnost (Thaker et al., 2008). Kompatibilnost je definirana kao razina do koje organizacijski članovi percipiraju inovaciju kao konzistentnu njihovim potrebama, prošlim iskustvima i postojećim vrijednostima.

Kako zapravo konstrukt usklađenosti sa vrijednostima inovacija zapravo modificira djelovanje implementacijske klime na uspješnost u implementaciji inovacija, u ovome radu će se pretpostaviti moderatorski utjecaj usklađenosti sa vrijednostima inovacija na odnos između implementacijske klime i stupnja implementacije menadžerskih inovacija, tj. pretpostaviti će se da će moderator „pojačati“ ili „smanjiti“ jačinu veze između promatrane dvije varijable.

Na osnovi navedenih spoznaja postavljene su sljedeće hipoteze:

**H4: Implementacijska klima imati će pozitivan utjecaj na implementaciju menadžerskih inovacija.**

**H5: Usklađenost inovacija i vrijednosti ostvaruje moderatorski efekt na vezu između implementacijske klime i implementacije menadžerskih inovacija.**

### **3.5. IMPLEMENTACIJA MENADŽERSKIH INOVACIJA I UČINKOVITOST ORGANIZACIJA JAVNOG SEKTORA**

U ovome dijelu nadalje se analiziraju odnosi između varijabli u postavljenom modelu implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija. Svrha definiranog modela je ocjena implementiranih novih menadžerskih koncepata i praksi na učinkovitost jedinica lokalne samouprave, te također na implementaciju ostalih tipova inovacija koje su primjenjene u promatranim gradovima i općinama. U literaturi je poznato da menadžerske inovacije ostvaruju pozitivan utjecaj na organizacijsku uspješnost. Modelom definiranim u ovom radu ova tvrdnja će se testirati na uzorku organizaciju u javnom sektoru, tj. jedinica lokalne samouprave. Pri tom je potrebno uzeti u obzir poteškoće koje se općenito javljaju u testiranju veze između inovacija i uspješnosti, a što je još više naglašeno kod menadžerskih inovacija. Isto tako, potrebno je obuhvatiti i specifičnosti mjerenja učinkovitosti u javnom sektoru, kako bi se mogle predložiti adekvatne mjere učinkovitosti lokalne samouprave za testiranje utjecaja implementacije menadžerskih inovacija i učinkovitosti jedinica lokalne samouprave. Slijedom navedenoga, u nastavku se elaboriraju tematske jedinice: **1) Pojam i mjerenje učinkovitosti u javnom sektoru, 2) Povezanost menadžerskih i tehnoloških inovacija i 3) Menadžerske inovacije i učinkovitost organizacija javnog sektora.**

#### 3.5.1. Pojam i mjerenje učinkovitosti u javnom sektoru

Mjerenje organizacijske uspješnosti obilježeno je dvama glavnim pojmovima koji se pritom koriste: efikasnosti i učinkovitosti. Procjena performansi, tj. uspješnosti podrazumijeva kombinaciju i efikasnosti i učinkovitosti. Prema Druckeru (1977) efikasnost označava „raditi stvari na pravi način“, dok se učinkovitost odnosi na „raditi prave stvari“. Mjeriti efikasnost znači odrediti odnos između inputa korištenih u proizvodnji outputa i proizvedenih outputa (rezultata). U literaturi, konkretno vezanoj za područje javnog sektora, pokazatelji rezultata se ponekad nazivaju i internim ili unutarnjim pokazateljima zato što pokazuju postizanje unutarnjih ciljeva javnih institucija ili agencija trošenjem planiranih proračunskih sredstava (Jurlina Alibegović, Blažević, 2010). Kao primjere outputa (rezultata) mogu se navesti: dužina izgrađene (u metrima) vodovodne mreže, broj kućanstava koji su priključeni na vodovodnu mrežu, broj izvršenih operacija ili potrošenih dana u bolnici, broj građana kojima je pružena određena nova usluga. Što je veći output za dati input ili što je niži input za dati

output, to je stupanj efikasnosti viši. S druge strane, učinkovitost znači povezivanje inputa ili outputa sa konačnim ciljevima koji se trebaju postići, tj. učinkovitost podrazumijeva ostvarivanje zacrtanih ciljeva ili učinaka (engl. *outcome*) te visoka efikasnost ne podrazumijeva i visoku učinkovitost (Lapsley, 2008). Kada se govori o učinkovitosti misli se na sam sadržaj ili suštinu zbog koje se određene aktivnosti i provode. Ona odgovara na pitanje da li je politika postigla ono što je i trebala, tj. ono što je bilo zacrtano. Pokazatelji učinaka se u literaturi ponekad nazivaju i eksternim ili vanjskim pokazateljima zato što pokazuju kako se postižu ciljevi od općeg društvenog značaja trošenjem proračunskih sredstava (Jurlina Alibegović, Blažević, 2010). Učinkovitost je teže odrediti u odnosu na efikasnost, jer je same učinke (outcomes) puno teže izmjeriti (Aristovnik, 2009), a što se posebice odnosi na javni sektor. Krajnji učinci najčešće se vežu za ciljeve blagostanja, dobrobiti, rasta ili efikasne alokacije javnih resursa te su podložni utjecaju mnogih čimbenika. Učinci podrazumijevaju dugoročne efekte javnih programa i trebaju obuhvatiti različite dimenzije društvenih vrijednosti. Primjerice, kao mjera za ostarene učinke može se navesti: povećanje stope zaposlenosti, povećanje udjela visokoobrazovanih ljudi na određenom području, očuvanje prirodnih resursa za buduće generacije, zadovoljstvo korisnika sa pruženim javnim uslugama, udio radno-aktivnoga stanovništva koji sudjeluje u programima cjeloživotnoga obrazovanja.

Prema Žurgi (2000) organizacijska učinkovitost se uglavnom izjednačava sa postizanjem ciljeva, ali je to zapravo široki termin, koji obuhvaća pet ključnih elemenata: 1) učinkovitost kao postizanje ciljeva, 2) efikasnost kao usporedba između inputa i rezultata, 3) ekonomičnosti i efikasnost korištenja proračunskih fondova, 4) organizacijska adaptibilnost prema okruženju i 5) učinkovitost kao socijalna prihvatljivost organizacijskih ciljeva i performansi. Postojeća literatura izdvaja nekoliko pristupa organizacijskoj učinkovitosti (Love, Skitmore, 1996): 1) pristup postizanja ciljeva, 2) pristup sustavnih resursa, 3) pristup strateških dionika i 4) pristup kompetentnih vrijednosti. Pristup postizanja ciljeva u postojećoj literaturi je najviše zastupljen. Smatra se da ga je pogodno koristiti kada organizacija ima jasno definirane ciljeve, vremenski ograničene i mjerljive. Pristup sustavnih resursa naglasak prebacuje na inpute i sam proces stvaranja outputa. Pretpostavlja da je organizacija sastavljena od međusobno povezanih podsustava, te ukoliko je neki od njih neuspješan to će utjecati na performanse ukupnog sustava. Ovaj se sustav ne fokusira toliko na krajnje ciljeve, već više na sredstva kojima se ti ciljevi ostvaruju, što ujedno predstavlja i njegov nedostatak. Preferira se koristiti ga u slučajevima kada postoji jasna veza između inputa i outputa. Pristup strateških dionika pretpostavlja da je učinkovita ona organizacija koja zadovoljava zahtjeve



dionika u okruženju, koji su ključni za njezino postojanje (Pfeffer, Salanick, 1978). Pristup je preporučen koristiti u slučajevima kada dionici imaju snažan utjecaj na organizaciju te kada organizacija mora na njih odgovoriti. Watson (1986) smatra da je ovaj pristup prikladan za primjenu u organizacijama javnog sektora, gdje postoji puno relevantnih vanjskih dionika, čije zahtjeve treba uvažiti, ali napominje minimalno zadovoljavanje nužnih te veći naglasak na strateške dionike. Pristup kompetentnih vrijednosti polazi od toga da ne postoji jedan najbolji kriterij kojim bi trebalo vrednovati organizacijsku učinkovitost. Označava kontingencijski pristup, jer smatra da organizacije mogu biti vrednovane na različite načine. Ciljevi mogu biti bazirani na osobnim vrijednostima, preferencijama i interesima. Kao zajedničke kompetitivne vrijednosti, koje se mogu konsolidirati u svaki od navedenih modela organizacijske učinkovitosti navode se: fleksibilnost nasuprot kontroli, ljudi nasuprot organizaciji i sredstva nasuprot ciljeva. Primjena ovog pristupa preferira se u situacijama kada se troškovi, outputi i zadovoljstvo mogu relativno lako izmjeriti.

Učinkovitost temeljena na odgovornosti (engl. *accountability-based effectiveness*) pristup je koji je odnedavno prisutan u literaturi, a koji svoju primjenu nalazi ponajviše u javnom sektoru (Lewandowski, 2011). Temelji se na pretpostavci da zadovoljavanje osnovnih uvjeta za postizanje učinkovitosti mora uključivati potrebe dionika, tj. interesnih skupina, ali pritom ne implicira maksimizaciju njihovog zadovoljstva. Najvažnije je postizanje ravnoteže i moralne obveze uvažavanja svakoga ili bilo čega na što organizacija utječe. Kako bi bila učinkovitija, lokalna samouprava, čija je važnost i uloga naglašena naporima za decentralizacijom, mora biti popraćena i većom odgovornosti prema lokalnim dionicima (Shah, 2014). Prema Shah (2014) odgovornost lokalne samouprave za performanse zahtjeva četiri tipa procjene: 1) njezinu usklađenost sa odgovarajućim procesima i propisima, 2) nadgledanje fiskalnog zdravlja u svrhu održivosti, 3) nadzor nad pružanjem usluga i 4) zadovoljstvo građana sa pruženim uslugama.

Prilikom definiranja učinkovitosti u javnom sektoru često se polazi od tvrdnje da ona predstavlja kreiranje, tj. ostvarenje vrijednosti za građane. Moore (1996) definira javnu vrijednost (engl. *public value*) kao mjerljiva poboljšanja izražena u obliku postignutih društvenih rezultata ili kvaliteti života. Također, Moore navodi kako je ovaj koncept direktno relevantan za usluge koje pružaju jedinice lokalne samouprave, za koje se pretpostavlja da mogu izmjeriti takva poboljšanja. Lokalna samouprava razina je javne uprave najbliža svojim korisnicima, od koje se stoga očekuje da pruža usluge koje će biti što više usklađene s

njihovim preferencijama. Politički čelnici zainteresirani su za praćenje i ostvarenje učinaka vlastite politike, no to je samo djelomično pod njihovim direktnim utjecajem. Na postizanje učinaka utječu često i vanjski faktori, kao što su životni stil te društveno-ekonomski okviri. Također, navedeno nije uvijek moguće postići u jednom političkom ciklusu. Često između implementacije mjera i njihovog utjecaja postoji odgođeno djelovanje, te kompromisi između različitih javnih programa mogu zamagliti postignute specifične rezultate. Navedeno upućuje na specifičnosti djelovanja javnog sektora, a zbog čega je mjerenje učinkovitosti otežano. Problemi su kako konceptualne, tako i tehničke prirode. Postojeća literatura kao glavne probleme mjerenja u javnom sektoru ističe (Kattel et al., 2013):

1. raznovrsnu prirodu usluga javnog sektora, široki raspon korisnika te poteškoće u definiranju ciljeva. Postavljeni ciljevi i očekivani učinci u javnom sektoru ne slijede jedinstveni kriterij ostvarivanja profita.
2. Mnoge metode za ocjenu ekonomskog utjecaja gotovo je nemoguće primijeniti u javnom sektoru, jer zahtijevaju da učinci moraju biti monetizirani (primjerice neopipljivi učinci, kao što su poboljšano zdravlje, kvaliteta života itd.). Stoga je mjerenje u javnom sektoru uglavnom ograničeno na mjerenje „proizvoda“, te se suočava sa problemom definiranja samog proizvoda. Primjerice, da li mjeriti učinkovitost istraživanja putem znanstvenih publikacija?
3. Mjerenje je uglavnom statično, dok se istovremeno procesi odvijaju dinamično. Prisutna su vremenska zaostajanja (engl. *time lags*) vezana za učinke mnogih politika te performansi javnog sektora. Uslugama socijalne skrbi za koje se može izdvojiti veliki broj indikatora uspješnosti, nedostaju mjere za utvrđivanje raznih dugoročnih učinaka. Problematičnost u mjerenju ovih i drugih javnih usluga ne sastoji se samo u nepoznatom, tj. težini njihovog definiranja, već i stoga jer većina ciklusa strateškog planiranja maksimalno traje četiri do pet godina. U mnogim slučajevima, uspjeh se može utvrditi jedino putem mjerenja dugoročne učinkovitosti, a koju je uobičajeno moguće definirati u obliku kvalitativnih učinaka.
4. Zbog navedenog, primjena kvantitativnih mjera uglavnom se oslanja na odgovarajuće mjerne skale koje umanjuju neodređenosti i neizvjesnost. Međutim, postoje slučajevi kada kvantitativni pokazatelji nisu najbolja mjera. To nadalje vodi do otvaranja debate o vrijednosti za koje kvantitativni numerički indikatori nisu korisni (predstavljaju jednu ograničenu dimenziju vrijednosti).

Koncept mjerenja učinkovitosti, koji je nedavno došao do izražaja, te koji se često koristi u kontekstu javnih organizacija je troškovna učinkovitost (engl. *cost effectiveness*). Za razliku od troškovne efikasnosti, koja predstavlja omjer troškova i outputa, troškovna učinkovitost podrazumijeva odnos troškova i ostvarenih učinaka. I troškovna efikasnost i troškovna učinkovitost uzimaju u obzir cijene inputa, upravo sa svrhom minimizacije troškova. Troškovno učinkovite politike i programi ne moraju biti i ekonomski efikasne. Rezultat studije troškovne učinkovitosti o određenom javnom programu ne mora predstavljati i konačan rezultat s obzirom na ekonomsku efikasnost. Troškovna učinkovitost ispituje moguće alternativne jedinične troškove, a ne bavi se pitanjem da li ukupni troškovi premašuju ukupne potencijalne koristi ili obrnuto. Pitanja koja se postavljaju kako bi se procjenila troškovna učinkovitost pojedinih javnih programa mogu glasiti ovako: koliko učinaka proizvodi određeni program za svaku potrošenu novčanu jedinicu? Da li je ovaj program troškovno najjeftiniji način postizanja javnih ciljeva, ili postoje neke troškovno jeftinije alternative? Troškovno učinkovitiji program je onaj koji proizvodi više učinaka za istu razinu troška, ili isti učinak sa manje troškova, tj. onaj koji ostvaruje najniže jedinične troškove. Koncept troškovne učinkovitosti može biti vrlo koristan kada je točno procijenjen željeni učinak, a glavno pitanje je kako ga postići uz najmanji trošak (Productivity Commission, 2013).

Shah (2014) navodi primjere korištenih mjera troškovne efikasnosti i učinkovitosti jedinica lokalne samouprave. Navedene mjere dio su programa za mjerenje uspješnosti jedinica lokalne samouprave u Kanadi (Municipal Performance Measurement Program). Za svaku uslugu razvijen je minimalni set standardiziranih pokazatelja. U tablici 10 navedene su neke od korištenih mjera.

Tablica 10: Primjeri mjera troškovne efikasnosti i učinkovitosti u okviru programa za mjerenje uspješnosti jedinica lokalne samouprave

Područje usluge	Cilj	Tip mjere	Mjera
Upravljanje i korporativni menadžment	Efikasno lokalno samoupravljanje	Efikasnost	Operativni troškovi upravljanja i korporativnog menadžmenta kao postotni udio ukupnih operativnih troškova lokalne samouprave
Usluge policije	Efikasne policijske	Efikasnost	Operativni troškovi policijskih usluga

	usluge		po kućanstvu
Asfaltirane ceste	Efikasno održavanje asfaltiranih cesta	Efikasnost	Operativni troškovi za asfaltirane ceste po kilometru
Stanje pločnika	Stanje pločnika mora zadovoljavati postavljene ciljeve	Učinkovitost	Postotak asfaltiranih kilometara gdje je stanje ocijenjeno kao dobro ili vrlo dobro
Odvoz smeća	Efikasan odvoz smeća	Efikasnost	Operativni troškovi odvoza smeća po toni ili po kućanstvu
Pritužbe na odvoz smeća i recikliranje	Poboljšanje usluge odvoza smeća i recikliranja	Učinkovitost	Broj primljenih pritužbi u godini izvršavanja usluge odvoza smeća i recikliranja na 1000 kućanstva
Staze	Staze koje nude mogućnost rekreacije	Učinkovitost	Ukupni kilometri staza na 1000 stanovnika
Usluge knjižnice	Povećanje korištenja usluga knjižnice	Učinkovitost	Korisnici knjižnice po stanovniku
Očuvanje poljoprivrednog zemljišta tijekom izvještajne godine	Očuvanje poljoprivredne zemlje	Učinkovitost	Postotak zemljišta namijenjen za poljoprivredne svrhe, koje nije prenamijenjeno za druge svrhe tijekom izvještajne godine

Izvor: Shah, A., 2014, Responsibility with accountability: A FAIR governance framework for performance accountability of local governments, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Rijeka, vol. 32, 2, p. 343-377., p. 372

Zbog prethodno navedenih poteškoća u mjerenju učinkovitosti, češće se za ocjenu uspješnosti javnih organizacija koriste mjere kao što su efikasnost ili produktivnost, iako i ove kategorije obiluju teškoćama u mjerenju, tj. zaključivanju o postignutoj efikasnosti ili produktivnosti pojedinih javnih programa, tj. usluga. Sa svrhom mjerenja inovacija u javnom sektoru, te u okviru toga i učinaka, tj. rezultata koje proizvode, u svijetu je razvijeno nekoliko programa od strane pojedinih javnih agencija. Najznačajniji mjerni pokazatelji razvijeni su u okviru programa The Government Innovation Index (GII), The National Endowment for Science Technology and the Arts (NESTA), European Innovation Scoreboard, Measuring Public Innovation in Nordic countries (MEPIN).<sup>2</sup> U okviru programa NESTA kao potencijalni indikatori ostvarenih učinaka, a koji se mogu povezati sa inovacijama, navode se, između

<sup>2</sup> Više o navedenim programima i pokazateljima vidi: Measuring Innovation in the Public Sector: A literature review, The Australian Public Sector Innovation Indicators (APSII) Project, 2011, Australian Government

ostalog: mjere ispitivanja zadovoljstva korisnika i zaposlenika i mjere produktivnosti i kvalitete. Kao mjere ostvarenih outputa navode se: novi proizvodi, usluge, procesi, metode pružanja usluga, autorska prava. Također, u okviru projekta Damvad, kojega je provela NESTA, kao indikatori učinaka povezanih sa inovacijama u javnim organizacijama pored već navedenih obuhvaćeni su i učinci koji mjere povećanje povjerenja i legitimnosti (The Australian Public Sector Innovation Indicators, 2011).

### 3.5.2. Povezanost menadžerskih i tehnoloških inovacija

U svhu dokazivanja utjecaja implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost jedinica lokalne samouprave, osim već navedene izravne veze ova dva konstrukta, uvedena je još varijabla implementacija ostalih inovacija. Ova varijabla postavljena je između prethodno navedena dva konstrukta, a što implicira dvojak odnos menadžerskih inovacija i organizacijske učinkovitosti, tj. uspješnosti. Osim izravne veze sa učinkovitosti, pretpostavlja se da će implementacija menadžerskih inovacija ostvarivati i neizravnu vezu i to putem utjecaja na ostale inovacije.

U modelu implementacijske učinkovitosti inovacija kojeg su postavili Klein et al. (2001) promatran je izravan odnos učinkovitosti implementacije inovacija i učinkovitost inovacija, tj. uspješnost primjene inovacija za organizaciju koja ih implementira u vidu primjerice povećanja produktivnosti, rentabilnosti, zadovoljstva potrošača itd. Dvojak odnos menadžerskih inovacija sa uspješnosti, koji će se promatrati u postavljenom modelu implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija, proizlazi iz karakteristika menadžerskih inovacija. Menadžerske inovacije manifestiraju se kao interni procesi upravljanja ljudskim resursima, principi podjele radnih zadataka i odgovornosti, mehanizmi koordinacije, kooperacije zaposlenih, metode prijenosa informacija i znanja te organizacijski odnosi uspostavljeni sa drugim subjektima izvan granica same organizacije. Djelujući tako one stvaraju okruženje u organizaciji koje lakše prihvaća i upravlja promjenama te je više usmjereno zadanom cilju i strategiji pa je pretpostavljeno da je takvo okruženje povezano i sa većim stupnjem pojave ostalih inovacija i općenito inovativnosti te da menadžerske inovacije povećavaju pozitivni efekt ostalih inovacija. Promjene u tehničkom sustavu trebale bi biti usklađene sa promjenama u socijalnom sustavu organizacije, tj. menadžerskim aktivnostima,

kako bi se postigla optimizacija rezultata sukladno sociotehničkoj perspektivi (Damanpour, Evan, 1984).

Perma Kirner et al. (2008) organizacijske inovacije se mogu promatrati na načine da one omogućavaju implementaciju ostalih tipova inovacija (npr. inovacija proizvoda, usluga ili procesnih, tj. tehnoloških tipova inovacija), kao posebni tip inovacija koji direktno utječe i povećava uspješnost i kao preduvjet za brži razvoj znanja u organizacijama, tj. razvoj sposobnosti za kreiranje i najbolje korištenje kompetencija, vještina i znanja. Volberda et al. (2013) u svome radu raspravljaju o višesmjernim kauzalnostima između menadžerskih inovacija i tehnoloških inovacija. Postojeća istraživanja ukazuju na to da su menadžerske inovacije prediktor tehnoloških inovacija (Černe, 2013, Baranano, 2003). Isto tako poznato je i da tehnološke inovacije potiču potrebu za netehnološkim inovacijama. Na taj način netehnološke inovacije olakšavaju efikasno korištenje tehnoloških inovacija (Armbruster et al., 2008). Navedeno implicira da tehnološke inovacije same za sebe ne garantiraju postizanje organizacijskog uspjeha.

Staropoli (1998) je proveo istraživanje u privatnom sektoru u farmaceutskoj djelatnosti gdje je naglasio važnost kooperativnih organizacijskih mehanizama i mehanizama koordinacije za primjenu većeg stupnja tehnoloških inovacija. Germain je u svojoj studiji 1999. potvrdio da su organizacijske strukturalne karakteristike signifikantan prediktor procesnih inovacija u sektoru logistike. Gunday (2011) je proveo također u privatnom sektoru slično istraživanje, gdje je dokazao pozitivnu vezu između organizacijskih inovacija i ostalih tipova inovacija na uzorku poduzeća u prerađivačkoj industriji Turske. Polder (2010) je utvrdio da proizvodne i procesne inovacije ostvaruju najveći efekt kada se implementiraju zajedno sa menadžerskim inovacijama, što također dovodi do zaključka da su menadžerske inovacije dobar komplement ostalim tipovima inovacija. Heij et al. (2013) u svome su radu dokazali da menadžerske inovacije i novo tehnološko znanje proizvode interakcijske efekte na uspješnost inovacija u obliku slova J. Navedeno implicira da kada je razina menadžerskih inovacija niska, menadžerske prakse, procesi, strukture i tehnike nisu adekvatno usklađene sa novim tehnološkim znanjem na način da omogućavaju postizanje uspješnosti. Više razine menadžerskih inovacija pokazuju kako njihova bolja međusobna usklađenost može dovesti do veće uspješnosti inovacija (Heij et al., 2013). Istraživanje stupnja implementacije ostalih tipova inovacija koji se mogu povezati sa inovacijama u menadžmentu, tj. inovacijama u menadžerskom i organizacijskom smislu na empirijskoj razini u javnom sektoru je vrlo

oskudno, te se može navesti istraživanje koje su proveli Damanpour et al. 1989. U svome radu utvrdili su da veći stupanj administrativnih inovacija dovodi do tehnoloških inovacija u javnim knjižnicama.

Uzimajući u obzir prethodno elaborirane teorijske postavke i postojeća empirijska istraživanja može se zaključiti kako implementacija menadžerskih inovacija svojim sveobuhvatnim djelovanjem kroz organizacijsku strukturu, organizacijske procese i procedure unutar organizacije i izvan u suradnji sa vanjskim partnerima prvenstveno putem koordinacije ljudskih odnosa čini plodno tlo za nastanak i lakšu, bržu i efikasniju implementaciju ostalih tipova inovacija.

Sukladno navedenim teorijskim i empirijskim spoznajama predlaže se testiranje sljedećih hipoteza:

**H6: Implementacija menadžerskih inovacija imati će pozitivan utjecaj na implementaciju ostalih inovacija.**

**H7: Implementacija ostalih inovacija ostvaruje medijacijski efekt na vezu između implementacije menadžerskih inovacija i učinkovitosti jedinica lokalne samouprave.**

### 3.5.3. Menadžerske inovacije i učinkovitost organizacija javnog sektora

Menadžerske inovacije kao netehnološki tip inovacija, karakteristične su po tome što su promjene koje uzrokuju neopipljive te ovisne o kontekstu u kojemu se implementiraju. Upravo iz navedenih razloga empirijsko testiranje između implementacije menadžerskih inovacija i organizacijske uspješnosti je otežano. Općenito se može utvrditi kako je uspostavljanje snažne empirijske veze između inovacija i uspješnosti otežano zbog metodoloških nedostataka (npr. mjerenje konstrukata) i tehnoloških i tržišnih okolnosti, a što čini utjecaj inovacija nepredvidljivim u svrhu njihova procjenjivanja (Tidd, 2001). Ovi nedostaci još su više izraženi kada su u pitanju menadžerske inovacije, jer ih je teško kvantificirati. Za mjerenje tehnoloških inovacija obično se koriste pokazatelji kao što su patenti, troškovi istraživanja i razvoja (R&D) i lansiranje novog proizvoda, a što nije prikladno kod mjerenja menadžerskih inovacija.

Dosadašnja literatura iz područja inovacija ukazuje na važnost menadžerskih inovacija za organizacijsku uspješnost, ali je potrebno provesti još empirijskih istraživanja kako bi se ova tvrdnja još više „učvrstila“ i verificirala. Navedeno se posebno odnosi na empirijska testiranja u organizacijama javnog sektora. Također je u literaturi iz područja istraživanja inovacija poznat fenomen pristranosti, tzv. „pro-innovation bias“, koji označava pozitivan pristup inovacijama, odnosno učinkovitosti inovacija već u startu (Rogers, 1995, Wischnevsky, Damanpour, 2008). Na inovacije se uglavnom promatra kao nešto što omogućava izravni utjecaj na uspješnost te se odnosi na bilo koji tip inovacija. Međutim, o uspješnosti inovacija može se zaključivati tek nakon što je inovacija implementirana u organizaciji.

Postojeća istraživanja govore u prilog tome da menadžerske inovacije ostvaruju pozitivan utjecaj na razvoj dinamičkih sposobnosti (Gebauer, 2011), rast produktivnosti (Mol, Birkinshaw, 2009) i organizacijsku uspješnost (Černe, 2013, Camisón, Villar-López, 2012, Walker et al., 2011, Gunday et al., 2011, Sapprasert, 2008, Yeh-Yun Lin, Yi-Ching Chen, 2007, Gera, Gu, 2004). Tipične „tvrde (engl.*hard*)“ mjere uspješnosti koje se koriste kako bi se izmjerili rezultati menadžerskih inovacija su profitabilnost, produktivnost, rast i (održiva) konkurentska prednost (Volberda et al., 2013). No menadžerske inovacije također rezultiraju i u postizanju nekih „mekših“ ciljeva (Birkinshaw et al., 2008). Primjerice, ovaj tip inovacija može utjecati na smanjenje fluktuacija zaposlenika (Hamel, 2011, Kossek, 1987), povećati zadovoljstvo kupaca (Linderman et al., 2004) te povećati zadovoljstvo i motivaciju ostalih dionika, kao što su zaposlenici (Mele, Colurcio, 2006).

Primjerice, Yeh-Yun Lin i Yi-Ching Chen (2007) u svome su radu pokušale odgovoriti na pitanje da li su inovacije prediktor ostvarene prodaje u tvrtki. Promatrale su nekoliko tipova inovacija; tehnološke, marketinške, administrativne i strateške inovacije, te su istovremeno sve tipove okarakterizirale i kao inkrementalne i radikalne. Ključno je bilo utvrditi koji od tipova inovacija ostvaruje bolju „snagu“ za objašnjavanje navedene veze. Rezultati su utvrdili da samo administrativne inovacije u obje kategorije inkrementalnih i radikalnih inovacija pokazuju prediktivnu moć u objašnjavanju prodaje. Zaključak koji je uslijedio naglasio je da sustavni pristup promjenama u organizacijskoj strukturi i administrativni procesima koji odlikuje administrativne inovacije igra ključnu ulogu u ostvarivanju krajnjih koristi, tj. rezultata od primjene inovacija, u ovom slučaju ostvarene prodaje.



Navedeni autori su istraživali skupni utjecaj menadžerskih, tj. organizacijskih ili administrativnih inovacija, na organizacijsku uspješnost. Razlog tome je prvenstveno kako bi se napravila distinkcija između dva dominantna tipa inovacija, tehnoloških i netehnoloških, te kako bi se sagledali njihovi različiti utjecaji na performanse, u smislu jačine utjecaja i mjera na koje utječu. Jedan od zaključaka u mnogim studijama je da se najveći efekti na uspješnost postižu kada se sagledavaju kombinacijski učinci oba tipa inovacija. Isto tako postoji stajalište kako ispitivanje utjecaja menadžerskih inovacija na uspješnost bez promatranja utjecaja ostalih tipova inovacija koje se također implementiraju u organizaciji, može rezultirati u nepreciznom, tj. netočnom sagledavanju posljedica implementacije menadžerskih inovacija (Damanpour, Aravind, 2012). U prethodnom poglavlju je ukazano na povezano djelovanje menadžerskih i ostalih, tj. tehnoloških tipova inovacija, te su sukladno tome definirane i hipoteze.

Pojedinačne menadžerske inovacije, kao što su primjerice koncept upravljanja kvalitetom (TQM), Six Sigma, Balanced Scorecard, koncept upravljanja znanjem i slično, u postojećim istraživanjima dovedena su u pozitivnu vezu sa uspješnosti (Braunscheidel et al. 2011, Alexander et al., 2006)

Dosadašnji rezultati znanstvenog empirijskog istraživanja o vezi između menadžerskih inovacija i pojedinih mjera uspješnosti javnih organizacija vrlo su oskudni. Može se izdvojiti istraživanje koje su proveli Walker et al. (2011). Proučavali su utjecaj menadžerskih inovacija na organizacijsku uspješnost u jedinicama lokalne samouprave u Velikoj Britaniji. Ispitali su direktan utjecaj na organizacijsku uspješnost i utjecaj koji se ostvaruje indirektno kroz sustav upravljanja učinkom (engl. *Performance Management*). Koncept upravljanja učinkom mnoge su javne organizacije uvele u okviru provedenih reformi kako bi bolje upravljale svojim aktivnostima kroz sustav redovne kontrole i usklađivanja sa postavljenom misijom i ciljevima. Upravo stoga su autori promatrali utjecaj menadžerskih inovacija na organizacijske performanse kroz mehanizam upravljanja učinkom, koji sam predstavlja kontrolu implementiranih inovativnih koncepata i metoda. Mjere organizacijske uspješnosti za jedinice lokalne samouprave predstavljao je konstrukt ocjena o performansama ključnih usluga (engl. *CSP-core service performance*) kojega konstruira Audit Commission u Velikoj Britaniji. Konstrukt se sastoji od sedam područja usluga, te se uglavnom zasniva na ostvarenim pokazateljima uspješnosti i rezultatima provedene inspekcije. Pokazatelji uspješnosti odnose se na šest područja organizacijske performanse: kvantiteta outputa (npr. broj domova za

starije osobe), kvaliteta outputa (npr. broj ozbiljnih nesreća na autocestama), efikasnost (npr. trošak po ostvarenoj koristi), formalna učinkovitost (npr. ostvarena prosječna prolaznost u školama), jednakost (npr. jednaka pristupačnost državnom smještaju) i zadovoljstvo korisnika (npr. zadovoljstvo sa uslugom prikupljanja otpada).

Istraživanjem je potvrđen posredni, tj. indirektni pozitivan utjecaj menadžerskih inovacija kroz sustav upravljanja učinkom na promatrane komponente organizacijskih učinaka; kvantitetu i kvalitetu outputa, efikasnost, jednakost i zadovoljstvo korisnika, dok je promatrana direktna veza pokazala negativan efekt. Autori navode kako se negativni efekt može objasniti zbog nedostatka same studije koja se bazira na vremenskom roku od jedne godine. Ovi rezultati o izravnoj vezi menadžerskih inovacija i performansi jedinica u lokalnoj samoupravi zahtijevaju daljnje istraživanje te sagledavanje možda dodatnih drugih varijabli putem kojih se ostvaruje pozitivan utjecaj na uspješnost. Istraživanje nije ulazilo dublje u proučavanje čimbenika uspješnosti implementacije i karakteristika samog procesa stvaranja i implementacije inovacija kako bi objasnili dobivene rezultate istraživanja.

Kako su reforme javnog sektora započete 1980.-ih godina prošloga stoljeća za cilj imale implementaciju niza inovacija u javnom upravljanju korisno je bilo proučiti da li postoje studije koje su se bavile istraživanjem uspješnosti provedenih reformi. Neke od analiza provele su međunarodne institucije; Svjetska banka i OECD, dok je analiza temeljenih na znanstvenom empirijskom istraživanju malo. Svjetska banka 2006. objavila je studiju „EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?“. Kao sredstvo analize korištena je metoda benchmarkinga, i to kombinacija nekoliko mjerila: CAF-a (engl. *Common Assessment Framework*), „The Metcalfe scale“ i SIGMA stupnjevi (engl. *Support for Improving Governance and Management in Central and Eastern Europe*). Baltičke države (Estonija, Latvija i Litva) su pokazale najbolje rezultate općenito, a posebice u primjeni alata strateškog planiranja, kreiranja sustava upravljanja kvalitetom i primjeni sustava upravljanja uspješnošću. Države kao što su Češka, Mađarska i Poljska nisu postigle zadovoljavajuće rezultate. Područje u kojemu je općenito u svim državama najmanje napretka postignuto je izgradnja sustava upravljanja ljudskim resursima na osnovi objektivnih kriterija uspješnosti koje će moći zadržati i privući kvalitetan kadar. Kao veliki problem ističe se nevoljkost političara za promjenom tradicionalnih odnosa moći u korist fomiranja profesionalne, fleksibilne i otvorene administracije. Isto tako, kao problem se ističe i nedostatak jasnog konsenzusa oko smjera reformi ili nedostatak interesa među političarima za

reformu javnog sektora (Verheijen, 2006). Međutim, ova studija nije dovela u vezu uspješnost pojedinih implementiranih menadžerskih koncepata sa povećanjem nekih od mjera učinkovitosti organizacija koje su ih implementirale.

Javni sektor je posljednjih nekoliko desetljeća postao područje detaljnijeg znanstvenog i stručnog praćenja, sa svrhom pronalaženja rješenja koja će biti efikasnija i učinkovitija, tj. ona koja će omogućiti racionalizaciju troškova javnih aktivnosti i usluga, veću kvalitetu javnih usluga, profesionalizaciju menadžerskog kadra i sl. Upravo stoga što implementacijom novih koncepata i metoda upravljanja dolazi do svojevrsnog menadžerskog i organizacijskog restrukturiranja, ovakve inovacije mogu djelovati kao čimbenik lakše i brže implementacije ostalih tipova inovacija u organizaciji i općenito djelovati na povećanje organizacijskog inovacijskog kapaciteta. Posebice se to odnosi na usluge lokalne samouprave, koja kao najniža razina javne uprave, najbliža svojim korisnicima, može omogućiti učinkovitije i racionalnije javne usluge u odnosu na središnja tijela državne uprave.

Na osnovi navedenih teorijskih i empirijskih spoznaja postavlja se sljedeća hipoteza:

**H8: Implementacija menadžerskih inovacija ostvaruje pozitivan utjecaj na učinkovitost jedinica lokalne samouprave.**

## **4. MENADŽERSKE INOVACIJE U FUNKCIJI USPJEŠNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Nakon elaboriranja teorijskih i empirijskih spoznaja, koje su rezultirale postavljanjem konceptualnog modela i definiranjem hipoteza istraživanja, u ovome dijelu pokušati će se dobiti odgovor na pitanje koje izvire iz temeljne hipoteze rada; da li implementacija menadžerskih inovacija utječe pozitivno na učinkovitost jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj? Odgovor na to pitanje dobiti će se testiranjem pojedinačnih postavljenih hipoteza koje čine model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija. Osim utvrđivanja samog utjecaja implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost jedinica lokalne samouprave, testiranjem modela utvrditi će se priroda utjecaja odabranih organizacijskih čimbenika na stupanj implementacije menadžerskih inovacija, a koji se onda mogu dovesti u vezu sa većom učinkovitošću jedinica lokalne samouprave. Najprije će se obrazložiti obilježja uzorka jedinica lokalne samouprave nad kojim je provedeno testiranje modela. U nastavku će se provesti mjerenje varijabli u svrhu definiranja njihove valjanosti i pouzdanosti, a zatim će uslijediti testiranje postavljenog konceptualnog modela, nakon čega će uslijediti diskusija dobivenih rezultata. Slijedom toga sljedeće tematske jedinice obrađuju se u nastavku: **1) Formiranje uzorka jedinica lokalne samouprave za analizu, 2) Mjerenje čimbenika implementacije menadžerskih inovacija u odabranim jedinicama lokalne samouprave, 3) Mjerenje učinkovitosti menadžerskih inovacija u odabranim jedinicama lokalne samouprave, 4) Utjecaj implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost lokalne samouprave i 5) Ključni faktori uspješnosti menadžerskih inovacija u jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.**

### **4.1. FORMIRANJE UZORKA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA ANALIZU**

Prikupljanje podataka na osnovi empirijskog istraživanja provedeno je jednim dijelom anketnim ispitivanjem, a drugim dijelom temeljem službenih financijskih izvještaja u jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. U Hrvatskoj je ukupno 128 gradova i 428 općina, što zajedno čini ukupnu populaciju od 556 jedinica lokalne samouprave. Postavljen je kriterij za selekciju jedinica lokalne samouprave (JLS) koje mogu sudjelovati u anketi. Prema kriteriju anketa je bila namijenjena svim gradovima i općinama sa minimalnim

brojem stanovnika 3000, što čini ukupno 282 JLS. Ovakav kriterij postavljen je kako bi se menadžerske inovacije mogle sveobuhvatnije sagledati, jer se očekuje da će u većim JLS menadžerske inovacije biti prisutnije i razvijenije.

Anketni upitnik poslan je svim gradovima i općinama putem elektronske pošte. Konačna stopa povrata odgovora iznosila je 25 %, što čini ukupno 71 jedinicu lokalne samouprave (vidi tablicu 11). Upitnik je bio namijenjen višem menadžmentu, tj. pročelnicima Upravnih odjela za lokalnu samoupravu i upravu, pročelnicima Jedinstvenih upravnih odjela ili sličnih organizacijskih odjela najviše upućenih u problematiku istraživanja.

Tablica 11: Obilježja uzorka

Broj ispitanih jedinica (N=71)		
Veličina JLS (broj stanovnika *)	Br. JLS	%
3.000 – 7.000	37	50,68
7.001-15.000	22	30,14
15.001-30.000	6	8,22
30.001-50.000	4	5,48
50.001-100.000	3	4,11
100.001-200.000	1	1,37

\*Prema popisu stanovništva iz 2011.

Kako bi se smanjila mogućnost pojave pristranosti, podaci o varijablama prikupljeni su osim na osnovi anketnog upitnika, također i temeljem dostupnih službenih financijskih izvještaja, tj. proračuna. Međutim, podaci o većem dijelu varijabli prikupljeni su na osnovi upitnika i to kroz isti vremenski period, a što može ukazivati na postojanje mogućnosti za pristranost. Kako bi se ispitala mogućnost pristranosti metode (engl. common method bias) pristupljeno je izračunu jednofaktorskog rješenja nad svim mjerenim česticama. Utvrđena je svojstvena vrijednost od 18.925 i ukupno objašnjenje varijance od 37.107%. Kako je objašnjenje varijance niže od 50% smatra se kako ova pristranost nije izražen problem za ovaj set podataka.

## **4.2. MJERENJE ČIMBENIKA IMPLEMENTACIJE MENADŽERSKIH INOVACIJA U ODABRANIM JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Dio varijabli koje čine model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija mjerene su anketnim upitnikom, a dvije varijable: financijski resursi i učinkovitost jedinica lokalne samouprave (učinkovitost JLS) mjerene su podacima iz službenog financijskog izvještaja (osim za jednu od mjera učinkovitosti jedinica lokalne samouprave, koja je također utvrđena na osnovi anketnog upitnika, a odnosi se na zadovoljstvo poduzetnika uslugama jedinica lokalne samouprave).

Kako bi se utvrdili latentni odnosi unutar mjerenih čestica provedene su faktorske analize posebno za svaku skupinu pitanja, tj. varijabli u upitniku. Budući da je naglasak stavljen na identifikaciju latentnih varijabli korištena je metoda glavnih komponenti (engl. principal component analysis) za ekstrakciju faktora. Za odlučivanje o broju faktora koji će se zadržati korištene su dvije metode: scree plot metoda i metoda svojstvene vrijednosti, pri čemu kriterij za graničnu vrijednost iznosi 1,5. Iz svake pojedine analize isključeni su slučajevi s nedostajućim podacima. Prije provođenja analize izračunati su Bartlett test sferičnosti i Kaiser-Meyer-Olkin mjera adekvatnosti uzorkovanja kako bi se provjerila opravdanost provođenja analize. Nad česticama je, sukladno faktorskoj strukturi, provedena analiza pouzdanosti tipa Cronbach alpha. U nastavku su navedena objašnjenja za mjerenje pojedinih varijabli.

### *Financijski resursi*

Varijabla raspoloživost financijskih resursa u originalnom modelu kojeg su postavili Klein et al. (2001) mjerena je anketnim upitnikom, koristeći tvrdnje kao što su primjerice: „U ovoj organizaciji novac se redovito odvaja kako bi se podržale aktivnosti povezane sa implementacijom inovacija“. Kako u ovom istraživanju uzorak čini lokalna samouprava te poznavajući specifičnosti njezina djelovanja, ova varijabla nije mjerena anketnim ispitivanjem. Približna mjera raspoloživosti financijskih resursa za održavanje inovativnih aktivnosti u lokalnoj samoupravi bila bi mjera pomoću koje se može iskazati financijska autonomija jedinica lokalne samouprave, a to je udio vlastitih prihoda u ukupnom proračunu. U Hrvatskoj vlastiti prihodi čine ne više od 5% ukupnih prihoda. Većina vlastitih prihoda ima propisanu namjenu, što zapravo predstavlja nedostatak u sustavu fiskalne autonomije. Upravo

navedeno predstavlja teškoću pronalaženja pravog pokazatelja raspoloživosti financijskih resursa za ove namjene. K tome ide u prilog i otežano pronalaženje istovjetnih podataka o kategorijama prihoda u financijskim dokumentima, tj. u proračunu. To su bili razlozi za odabir vrijednosti proračuna kao približne mjere financijske snage, a onda implicitno i snage za podržavanje aktivnosti implementacije inovacija. Vrijednost proračuna odnosi se na 2012. godinu.

### *Podrška višeg menadžmenta*

Za utvrđivanje razine do koje viši menadžment podržava implementaciju menadžerskih inovacija u prijašnjim istraživanjima koristile su se mjere prilagođene kontekstu istraživanja. Tako da zapravo ne postoji „standardna“ mjera kojom bi se ovaj konstrukt ispitao. U istraživanju kojega su proveli Klein et al. (2001) konstrukt se sastojao od šest pitanja, kao što je primjerice „Menadžeri su jako predani uspješnoj implementaciji MRP (Material Resource Planning)“, „Menadžeri su aktivni u rješavanju problema pri implementaciji“. Sawang (2008) je ispitivala ovaj konstrukt koristeći tri pitanja, koja čine dio pitanja koje su u svojoj studiji koristili Klein et al. (2001), no adaptirana kontekstu u kojemu se ispitivala implementacija svih tipova inovacija. Primjerice, „Naša organizacija je snažno predana uspješnoj implementaciji inovacija“, „Općenito se implementacija inovacija pomno planira“. Svaka od korištenih mjera imala je zadovoljavajuću razinu pouzdanosti potvrđenu provedenom faktorskom analizom. Ostali autori također su na ovaj način formirali pitanja (Choi, Chang, 2009, Ahire et al., 1996).

Konstrukt podrške višeg menadžmenta u ovom istraživanju sastojao se od tri pitanja. Pitanja su mjerena Likertovom skalom od 1 – 5 (1 = uopće se ne slažem do 5 = u potpunosti se slažem). U tablici 12 prikazane su tvrdnje iz upitnika kao mjera podrške višeg menadžmenta te je izračunata srednja vrijednost pojedinih tvrdnji i standardna devijacija kao mjera disperzije.

Tablica 12: Korištene tvrdnje za Podršku višeg menadžmenta i deskriptivna statistika

Tvrdnje	Mean	SD
Gradonačelnik i pročelnici svojim primjerom potiču kreativni pristup rješavanju problema i realizacije usluga	3,69	1,01
Gradonačelnik i pročelnici svojim primjerom potiču predlaganje novih načina organizacije rada	3,59	1,10

Vaša JLS donijela je službene mjere(u) kojima se nagrađuju novi pristupi u organizaciji rada, rješavanju problema, i općenito predlaganje novih projekata i programa	2,32	1,20
--	------	------

Podrška višeg menadžmenta u prosjeku se ostvaruje najviše na način da gradonačelnik/načelnik svojim primjerom potiče kreativni pristup rješavanju problema.

Provedena je faktorska analiza nad tvrdnjama koje čine konstrukt podrška višeg menadžmenta. Izlučen je jedan faktor sa svojstvenom vrijednošću od 2.257 i ukupnim objašnjenjem varijance od 75.240%, a pouzdanost tipa Cronbach alfa nad česticama koje ga čine iznosi 0.822 (KMO = 0.566, Bartlett = 128.392,  $p < 0.001$ ).

Tablica 13: Faktorska analiza za Podrška top menadžmenta

Faktor	Faktorska opterećenja	Svojstvena vrijednost	Kumulativni postotak varijance	Cronbach $\alpha$
<b>Faktor: Podrška top menadžmenta</b>		2.257	75.240	0.822
Gradonačelnik i pročelnici svojim primjerom potiču kreativni pristup rješavanju problema i realizacije usluga	0.920			
Gradonačelnik i pročelnici svojim primjerom potiču predlaganje novih načina organizacije rada	0.957			
Vaša JLS donijela je službene mjere(u) kojima se nagrađuju novi pristupi u organizaciji rada, rješavanju problema, i općenito predlaganje novih projekata i programa	0.703			

### *Apsorpcijski kapacitet*

Apsorpcijski kapacitet predstavlja sposobnost identificiranja, asimilacije i eksploatacije znanja iz okruženja, te zapravo predstavlja miks organizacijskih sposobnosti za prepoznavanje novog znanja, njegovog asimiliranja i primjene u svrhu ostvarenja zadanih ciljeva. Upravo zbog navedenih karakteristika empirijsko mjerenje ovoga konstrukta je otežano (Becker, Peters, 2000). Nekoliko približnih mjera koristilo se u različitim istraživanjima, kao što je primjerice postojanje formaliziranog odjela za istraživanje i razvoj (R&D) (Becker, Peters, 2000, Veugelers, 1997), redovita korporativna aktivnost u internim odjelima za istraživanje i razvoj (Becker, Peters, 2000), postotak od ukupne prodaje koji se odnosi na edukaciju i usavršavanje zaposlenika (Becker, Peters, 2000), postotak zaposlenih u odjelu istraživanja i razvoja sa doktorskom naobrazbom (Veugelers, 1997), ukupni troškovi za provođenje



aktivnosti istraživanja i razvoja (Rocha, 1999.). Navedene korištene mjere zapravo se uglavnom baziraju na mjerenju već stečene baze znanja te se na ovaj način ignoriraju različiti interni mehanizmi putem kojih se može utjecati na razinu apsorpcijskog kapaciteta u organizaciji, kao što je to primjerice komunikacijski sustav te priroda i distribucija ekspertize i znanja u organizaciji (Cohen, Levinthal, 1990, Volberda et al., 2009).

Nedavna istraživanja ipak uključuju navedene aspekte te za mjerenje ovog konstrukta razmatraju interne organizacijske mehanizme komunikacije, koordinacije, razmjene znanja, umrežavanja i slično. Ovim mehanizmima se djeluje na razvoj apsorpcijskog kapaciteta pojedinca u organizaciji. Zapravo, organizacijski apsorpcijski kapacitet ovisi o gradnji apsorpcijskog kapaciteta individualaca, jer se znanje inicira na razini pojedinca, a ne organizacije (Deng et al., 2008, Takeuchi, 1995, Simon, 1991). Primjerice, Lenox i King (2004) su potvrdili kako uspostavljeni interni sustav informiranja može utjecati na razvoj apsorpcijskog kapaciteta.

U posljednjih desetak godina u literaturi je operacionalizirano nekoliko mjera za apsorpcijski kapacitet (Jiménez-Castillo, Sánchez-Pérez Camisón, 2013, Flatten et al. 2011, Jiménez-Barrionuevo et al. 2011, Camisón, Forés 2010, Jansen et al. 2005, Liao et al. 2003). Ove mjerne ljestvice uglavnom slijede koncept apsorpcijskog kapaciteta kako su ga postavili Cohen i Levinthal (1990) i Zahra i George (2002), gdje se apsorpcijski kapacitet promatra kroz četiri dimenzije (stjecanje znanja, asimilacija, transformacija i eksploatacija) ili tri dimenzije (stjecanje znanja, asimilacija i eksploatacija). Svaki od autora u definiranju konstrukta koristi različite tvrdnje prilagođene kontekstu istraživanja. Primjerice, Flatten et al. (2011) kao tvrdnju kojom ispituju aktivnosti stjecanja znanja u organizaciji koriste sljedeću „Pronalaženje relevantnih informacija s obzirom na našu djelatnost dio je svakodnevnog posla u našem poduzeću“, primjer tvrdnje kojom ispituju aktivnosti asimilacije znanja je „Naš menadžment organizira periodične sastanke kako bi došlo do razmjene novih ideja, problema, postignuća“.

U formiranju konstrukta apsorpcijskog kapaciteta u ovom istraživanju polazilo se od ljestvice apsorpcijskog kapaciteta koju je postavio Flatten et al. (2011). Tvrdnje kojima se mjerio konstrukt prilagođene su specifičnostima djelovanja lokalne samouprave, a na osnovi uspostavljenih kontakata sa djelatnicima na menadžerskim pozicijama, kao što su pročelnici. Konstrukt apsorpcijskog kapaciteta čini ukupno devet tvrdnji, koje odražavaju aktivnosti

stjecanja znanja, asimilacije i eksploatacije. Pitanja mjerena su Likertovom skalom od 1 – 5 (1 = uopće se ne slažem do 5 = u potpunosti se slažem). U tablici 14 prikazane su tvrdnje iz upitnika koje čine mjeru apsorpcijskog kapaciteta te izračunata srednja vrijednost pojedinih tvrdnji i standardna devijacija kao mjera disperzije.

Tablica 14: Korištene tvrdnje za Apsorpcijski kapacitet i deskriptivna statistika

Tvrdnje	Mean	SD
U proračunu se planiraju sredstva za stručna usavršavanja (seminare, tečajeve, pretplata na profesionalne časopise)	1,98	0,12
Održavanje sastanaka sa dionicima iz okruženja (npr. poduzetnicima, udrugama, građanima, investitorima, kao što su primjerice LAG-lokalne akcijske grupe) je redovita aktivnost.	3,88	1,06
Redovita razmjena iskustva i savjeta s drugim JLS o vlastitim najboljim praksama u rješavanju pojedinih pitanja.	3,70	1,02
Partnerstvo i umrežavanje (sa drugim JLS, županijama, gosp. subjektima, institucijama u zemlji i inozemstvu...) kao pristup u kreiranju i realizaciji programa i projekata naglašen je u strateškim dokumentima vaše JLS i većina razvojnih programa i projekata se realiziraju na takav način.	3,25	1,07
Postoji obvezan raspored održavanja sastanaka između gradonačelnika/načelnika i pročelnika, primjerice svaki tjedan.	3,68	1,52
Uspostavljen je stalni sustav informiranja unutar organizacije o novim pravnim propisima, vanjskim informacijama od interesa i sličnim informacijama.....intranet...	3,35	1,29
O novim načinima rada i drugim promjenama redovito se održavaju edukacije i treninzi	2,88	1,19
Odjeli (odsjeci, službe) međusobno razmjenjuju znanja i iskustva na sastancima ili na neki drugi zajednički dogovoreni način.	3,56	1,17
Zaposlenici primjenjuju nova stečena znanja (iz pravnih propisa, seminara, tečajeva...) u svom radu.	3,98	0,81
Zaposlenici često predlažu poboljšanja, iznose ideje za nove programe, projekte...	3,28	1,01

Tvrdnja “U proračunu se planiraju sredstva za stručna usavršavanja (seminare, tečajeve, pretplata na profesionalne časopise)” pokazala je jako mali varijabilitet. Samo jedan ispitanik odgovorio je na to pitanje sa “ne” dok su svi preostali ispitanici odgovorili “da”. Iz tog razloga, kao i zbog remećenja faktorske strukture ova je varijabla isključena iz analize. Apsorpcijski kapacitet kao sposobnost identificiranja, asimilacije i eksploatacije znanja iz okruženja, ili kako se još naziva organizacijski učeći kapacitet, u promatranim gradovima i općinama se u prosjeku najviše ostvaruje kroz održavanje sastanaka sa dionicima iz okruženja (npr. poduzetnicima, udrugama, građanima, investitorima, kao što su primjerice LAG-lokalne akcijske grupe), redovitom razmjenom iskustva i savjeta sa drugim jedinicama lokalne samoprave o vlastitim praksama u rješavanju pojedinih pitanja te na način da zaposlenici primjenjuju nova stečena znanja (iz pravnih propisa, seminara, tečajeva i sl.) u svome radu.

Provedena je faktorska analiza te je izlučen jedan faktor sa svojstvenom vrijednošću od 4.890 i objašnjenjem varijance od 54.332% (KMO = 0.823, Bartlett = 311.794,  $p < 0.001$ ). Pouzdanost tipa Cronbach alpha iznosi 0,890.

Tablica 15: Faktorska analiza za Apsorpcijski kapacitet

Faktor	Faktorska opterećenja	Svojstvena vrijednost	Kumulativni postotak varijance	Cronbach $\alpha$
<b>Faktor: Apsorpcijski kapacitet</b>		4,890	54,332	0,890
Održavanje sastanaka sa dionicima iz okruženja (npr. poduzetnicima, udrugama, građanima, investitorima, kao što su primjerice LAG-lokalne akcijske grupe) je redovita aktivnost.	0,612			
Redovita razmjena iskustva i savjeta s drugim JLS o vlastitim najboljim praksama u rješavanju pojedinih pitanja.	0,581			
Partnerstvo i umrežavanje (sa drugim JLS, županijama, gosp. subjektima, institucijama u zemlji i inozemstvu...) kao pristup u kreiranju i realizaciji programa i projekata naglašen je u strateškim dokumentima vaše JLS i većina razvojnih programa i projekata se realiziraju na takav način.	0,750			
Postoji obvezan raspored održavanja sastanaka između gradonačelnika/načelnika i pročelnika, primjerice svaki tjedan.	0,723			
Uspostavljen je stalni sustav informiranja unutar organizacije o novim pravnim propisima, vanjskim informacijama od interesa i sličnim informacijama.....intranet...	0,823			
O novim načinima rada i drugim promjenama redovito se održavaju edukacije i treninzi	0,824			
Odjeli (odsjeci, službe) međusobno razmjenjuju znanja i iskustva na sastancima ili na neki drugi zajednički dogovoreni način.	0,815			
Zaposlenici primjenjuju nova stečena znanja (iz pravnih propisa, seminara, tečajeva...) u svom radu.	0,708			
Zaposlenici često predlažu poboljšanja, iznose ideje za nove programe, projekte...	0,667			

### *Implementacijska klima*

Prilikom formiranja mjere kojom se ispituje konstrukt implementacijske klime autori su uglavnom polazili od koncepta kojega su u modelu implementacijske učinkovitosti postavili

Klein et al. (2001). U navedenom modelu implementacijska klima mjerena je pomoću sedam tvrdnji, kao što je primjerice „Primjena MRP-a je top-prioritet u ovoj tvornici“, „U ovoj tvornici ljude se podržava kako bi što uspješnije implementirali MRP“. Izračunati Cronbach alpha iznosio je 0,93, a što je ukazivalo na internu konzistentnost korištenih tvrdnji i pouzdanost mjernog konstrukta.

Scott i Bruce (1994) su koristili konstrukt „klima za inovaciju“. Faktorskom analizom dobivena su dva faktora: „podrška za inovaciju“, kojim se mjeri razina do koje individualci smatraju da je organizacija otvorena za promjene i podržava razvoj novih ideja, i „raspoloživost resursa“, čime se mjeri percepcija o razini adekvatnosti resursa za razvoj i implementaciju inovacija.

Konstrukt implementacijske klime u ovom istraživanju sastojao se od šest tvrdnji, prilagođenih organizacijskom kontekstu lokalne samouprave sukladno ostvarenim kontaktima sa djelatnicima na menadžerskim pozicijama, kao što su pročelnici. Istraživači koji su se bavili proučavanjem klime naglašavaju kako tvrdnje kojima se mjeri ovaj konstrukt trebaju biti opisne, a ne evaluativne. Navedeno podrazumijeva da se treba ispitati mišljenje o tome da li su relativno objektivni i neutralni opisi radnog okruženja točni ili netočni (Weiner et al., 2011). U formiranju tvrdnji nastojalo se slijediti spomenute sugestije. Pitanja mjerena su Likertovom skalom od 1 – 5 (1 = uopće se ne slažem do 5 = u potpunosti se slažem). U tablici 16 prikazane su tvrdnje iz upitnika koje čine mjeru implementacijske klime te izračunata srednja vrijednost pojedinih tvrdnji i standardna devijacija kao mjera disperzije.

Tablica 16: Korištene tvrdnje za Implementacijsku klimu i deskriptivna statistika

Tvrdnje	Mean	SD
Zaposlenici dobivaju edukativnu podršku kod promjene organizacije rada	3,33	1,18
Zaposlenicima se odaje priznanje za uspješnu primjenu novih metoda rada	2,78	1,08
Menadžmentu se daje priznanje za uspješnu primjenu novih metoda rada	2,52	1,10
Zaposlenike se redovito informira na sastancima o novim pristupima i metodama rada	3,04	1,19
Menadžment ima stav da je vrlo važno poticati zaposlenike da se dodatno edukacijski usavršavaju vezano za nove metode rada u organizaciji i to čine (koje će im olakšati primjenu novih metoda i pristupa rada)	3,19	1,21
U međusobnim razgovorima upravljačkog kadra i bližih suradnika koriste se riječi "promjena", "inovacije", "važnost novoga pristupa organizacije", "timski rad"....	3,24	1,27

Organizacijski članovi percipiraju važnost implementacije novih metoda i praksi upravljanja u njihovoj jedinici lokalne samouprave u prosjeku najviše putem pružanja edukativne podrške kod promjene organizacije rada.

Provedenom faktorskom analizom izlučen je jedan faktor nad tvrdnjama za konstrukt implementacijska klima sa svojstvenom vrijednošću od 3.972 i objašnjenjem varijance od 66.200% (KMO = 0.826, Bartlett = 238.439,  $p < 0.001$ ), pouzdanost tipa Cronbach alpha iznosi 0,893.

Tablica 17: Faktorska analiza za Implementacijsku klimu

Faktor	Faktorska opterećenja	Svojstvena vrijednost	Kumulativni postotak varijance	Cronbach $\alpha$
<b>Faktor: Implementacijska klima</b>		3,972	66,200	0,893
Zaposlenici dobivaju edukativnu podršku kod promjene organizacije rada	0,850			
Zaposlenicima se odaje priznanje za uspješnu primjenu novih metoda rada	0,921			
Menadžmentu se daje priznanje za uspješnu primjenu novih metoda rada	0,702			
Zaposlenike se redovito informira na sastancima o novim pristupima i metodama rada	0,805			
Menadžment ima stav da je vrlo važno poticati zaposlenike da se dodatno edukacijski usavršavaju vezano za nove metode rada u organizaciji i to čine (koje će im olakšati primjenu novih metoda i pristupa rada)	0,713			
U međusobnim razgovorima upravljačkog kadra i bližih suradnika koriste se riječi "promjena", "inovacije", "važnost novoga pristupa organizacije", "timski rad"....	0,823			

### *Usklađenost inovacija i vrijednosti*

Klein i Sorra (1996) pretpostavljaju da je implementacijska učinkovitost funkcija organizacijske klime za implementaciju inovacija i percepcija organizacijskih članova o usklađenosti inovacija koje se primjenjuju sa njihovim vrijednostima. Ovaj konstrukt izražava razinu do koje organizacijski članovi percipiraju da će primjena inovacije doprinijeti ili pak ugroziti ostvarenje njihovih vrijednosti (Klein, Sorra, 1996). Autori ne navode mjeru za ovaj

konstrukt jer se radi o teorijsko orijentiranom radu i nekoliko studija slučaja. Na sličan način su ovaj konstrukt koristili Helfrich et al. (2007) na primjeru određenih studija slučaja.

U literaturi se također koristi i sličan pojam, a to je kompatibilnost (Thaker et al., 2008). Kompatibilnost je definirana kao razina do koje organizacijski članovi percipiraju inovaciju kao konzistentnu njihovim potrebama, prošlim iskustvima i postojećim vrijednostima. Thaker et al. (2008) u svome radu analiziraju implementaciju programa prevencije droga u školama, te za definiranje mjere kompatibilnosti koriste tvrdnje: „RY program je važan našoj školi za dostizanje njezine svrhe i ciljeva“, „RY program dobro je usklađen sa ukupnim naporima škole da podrži ili pruži pomoć vrlo rizičnim učenicima“ i „RY program je dobro prihvaćen od većine učenika“.

Slijedom teorijski postavljenog konstrukta te prethodnih empirijskih istraživanja definirane su tvrdnje pomoću kojih će se ispitati usklađenost vrijednosti menadžerskih inovacija sa vrijednostima organizacijskih članova. Pitanja mjerena su Likertovom skalom od 1 – 5 (1 = uopće se ne slažem do 5 = u potpunosti se slažem). U tablici 18 prikazane su tvrdnje iz upitnika koje čine mjeru sklad vrijednosti inovacija te izračunata srednja vrijednost pojedinih tvrdnji i standardna devijacija kao mjera disperzije.

Tablica 18: Korištene tvrdnje za Usklađenost inovacija i vrijednosti i deskriptivna statistika

Tvrdnje	Mean	SD
Smatram da primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu (npr. timski rad, projektno upravljanje, upravljanje kvalitetom...) je važna u dostizanju zacrtane strategije i ciljeva naše JLS	4,31	0,76
Smatram da primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu ove JLS može značajno doprinijeti njezinoj većoj troškovnoj učinkovitosti	4,30	0,78
Smatram da primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu ove JLS u konačnici može rezultirati većom kvalitetom naših usluga, a time i zadovoljstvom korisnika	4,29	0,70
Smatram da sustavna primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu ove JLS može značajno doprinijeti mom daljnjem željenom profesionalnom razvoju	4,38	0,79

Usklađenost inovacija i vrijednosti u prosjeku se najviše manifestira kroz percepcije organizacijskih članova o tome kako sustavna primjena ove vrste inovacije može značajno doprinijeti njihovom daljnjem željenom profesionalnom razvoju.

Faktorska analiza rezultirala je izlučenjem jednog faktora nad tvrdnjama za konstrukt usklađenost inovacija i vrijednosti (KMO = 0.814, Bartlett = 251.164,  $p < 0.001$ ) sa

svojstvenom vrijednošću od 3.384 i objašnjenjem varijance od 84.603%, a pouzdanost tipa Cronbach alpha iznosi 0,937.

Tablica 19: Faktorska analiza za Usklađenost inovacija i vrijednosti

Faktor	Faktorska opterećenja	Svojstvena vrijednost	Kumulativni postotak varijance	Cronbach $\alpha$
<b>Faktor: Usklađenost inovacija i vrijednosti</b>		3,384	84,603	0,937
Smatram da primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu (npr. timski rad, projektno upravljanje, upravljanje kvalitetom...) je važna u dostizanju zacrtane strategije i ciljeva naše JLS	0,842			
Smatram da primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu ove JLS može značajno doprinijeti njezinoj većoj troškovnoj učinkovitosti	0,964			
Smatram da primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu ove JLS u konačnici može rezultirati većom kvalitetom naših usluga, a time i zadovoljstvom korisnika	0,964			
Smatram da sustavna primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu ove JLS može značajno doprinijeti mom daljnjem željenom profesionalnom razvoju	0,905			

#### 4.3. MJERENJE UČINKOVITOSTI MENADŽERSKIH INOVACIJA U ODABRANIM JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

U nastavku su objašnjena mjerenja varijabli Implementacija menadžerskih inovacija, Implementacija ostalih inovacija i Učinkovitost jedinica lokalne samouprave.

##### *Implementacija menadžerskih inovacija*

Mjerenje menadžerskih inovacija još je u začetku, u odnosu na mjerenje opipljivih tehnoloških tipova inovacija. Mjeriti menadžerske inovacije i njihove efekte je metodološki izazovno zbog kompleksnosti i različitosti menadžerskih inovacija. Kako je područje menadžerskih inovacija na početku znanstvenog formiranja, tako su i empirijska istraživanja oskudna, a korištene mjere nekonzistentne, te zahtijevaju daljnju validaciju. Autori su u istraživanju menadžerskih inovacija razvili i koristili nekoliko empirijskih mjerenja

konstrukta (Černe, 2013, Vaccaro et al., 2012, Gunday et al., 2011, Mol, Birkinshaw, 2009, Walker et al., 2011, Walker, 2006).

OECD i Eurostat definirali su općeprihvaćenu tipologiju inovacija u priručniku Oslo Manual, Guidelines for collecting and interpreting innovation data iz 2005. godine, koja služi kao baza za mjerenje inovacija u privatnom sektoru putem standardizirane metodologije ispitivanja o inovacijama pod nazivom Community Innovation Surveys (CIS). Klasifikacija inovacija iz 2005. godine predstavlja izmijenjenu klasifikaciju, koja po prvi puta uključuje i organizacijske inovacije kao poseban oblik inovacija. Prema toj klasifikaciji inovacije se mogu podijeliti na inovacije proizvoda/usluge, inovacije procesa, organizacijske inovacije i inovacije marketinga. Inovacije organizacije definirane su kao implementacija nove metode organizacije u poslovnoj praksi poduzeća, organizaciji radne sredine ili eksternim relacijama. Time su OECD i Eurostat dali odgovarajuće mjesto organizacijskim, tj. menadžerskim inovacijama, pored dominantnih tehnoloških tipova inovacija. Kao primjeri organizacijskih inovacija u poslovnoj praksi poduzeća navode se implementacija novih praksi za poboljšanje procesa učenja i dijeljenja znanja u tvrtki, kao što je primjerice formiranje baze najboljih praksi. Kao inovacije u organizaciji radne sredine navedena je implementacija novih metoda za distribuiranje odgovornosti i odlučivanja između zaposlenika, kao što je primjerice formiranje formalnih ili neformalnih radnih timova. Inovacije u eksternim relacijama podrazumijevaju implementaciju novih načina organizacije odnosa sa drugim tvrtkama ili javnim institucijama, primjerice nove metode integracije sa dobavljačima. Pitanja iz CIS metodologije kojima se ispituju organizacijske inovacije su: „Da li je u razdoblju od posljednje tri godine vaše poduzeće uvelo: a) novu poslovnu praksu u organizacijskim postupcima, npr. upravljanje lancem opskrbe, upravljanje znanjem, upravljanje kvalitetom itd., b) nove metode organizacije radnih dužnosti i odlučivanja, npr. korištenje novog sustava radnih dužnosti zaposlenika, timskog rada itd., c) nove metode organizacije odnosa s drugim poduzećima ili javnim institucijama, npr. alijanse, partnerstva itd. Navedena ljestvica čini vrlo agregiranu mjeru organizacijskih inovacija, ne ispitujući detaljnije o razini primjene pojedinih organizacijskih koncepata i metoda (Armbruster et al., 2008). Tako primjerice Sapprasert (2008) u svom istraživanju koristi ovu mjeru organizacijskih inovacija.

U nastavku se navodi nekoliko primjera korištenih detaljnijih mjera menadžerskih, tj. organizacijskih inovacija. Gunday et al. (2011) su u mjerenju organizacijskih inovacija proveli faktorsku analizu nad tvrdnjama koje su skupno predstavljale inovacije te je analiza



rezultirala sa nekoliko faktora, od kojih se jedan faktor odnosio na organizacijske inovacije, te je tako i nazvan. Primjeri korištenih tvrdnji su: „Uvođenje novina u organizacijsku strukturu kako bi se olakšao timski rad“, „Uvođenje novina u proizvodni sustav i sustav upravljanja kvalitetom“, „Uvođenje novina u organizacijsku strukturu kako bi se olakšala koordinacija između različitih funkcija kao što su marketing i proizvodnja“, „Uvođenje novina u menadžerski informacijski sustav i praksu dijeljenja informacija“. Ljestvicu čini ukupno devet tvrdnji, a Cronbach alpha za dobivenu skalu iznosio je 0,896, što ukazuje na dobru razinu pouzdanosti mjerne ljestvice konstrukta.

Walker et al. (2011) u ispitivanju utjecaja menadžerskih inovacija na organizacijsku uspješnost u jedinicama lokalne samouprave u Velikoj Britaniji koristili su mjeru menadžerskih inovacija, konceptualiziranu kroz dvije dimenzije: IT (informacijska tehnologija) dimenzija inovacije i Administrativna dimenzija inovacije. Ukupno je korišteno pet tvrdnji kojima se ispitivao usvojeni menadžerski pristup u određenim područjima u posljednjih godinu dana (Likertova skala): „IT dimenzija: 1. Nove informacijske tehnologije, 2. Novi menadžmentski informacijski sustavi, Administrativna dimenzija inovacije: 3. Novi pristupi planiranju usluga i budžetiranju, 4. Novi pristupi organizacijskom unapređivanju (npr. reinženjering, upravljanje kvalitetom), 5. Novi menadžmentski procesi (npr. novi opisi poslova, formiranje novih timova). Dobiveno je jednofaktorsko rješenje, Cronbach alpha iznosio je 0,80 te upućuje na dobru razinu pouzdanosti konstrukta.

Vaccaro et al. (2012) su razvili mjernu ljestvicu menadžerskih inovacija od šest tvrdnji (Likertova skala), koje manifestiraju menadžerske inovacije kroz prakse, procese i strukture: „1. Pravila i procedure unutar naše organizacije se redovito inoviraju. 2. Redovito uvodimo promjene u zadatke i funkcije naših zaposlenih. 3. Naša organizacija redovito implementira nove menadžmentske sustave. 4. Politika kompenzacija je promijenjena u posljednje tri godine. 5. Komunikacijska struktura unutar i između odjela u našoj organizaciji se redovito restruktuirala. 6. Kontinuirano uvodimo promjene u određene elemente organizacijske strukture.“ Faktorska analiza rezultirala je jednim faktorom, te pouzdanošću od 0,76 (Cronbach alpha).

U formiranju mjernog konstrukta menadžerskih inovacija korisno je uvažiti spoznaju da se radi o inovacijama sa dužim životnim ciklusom u odnosu na primjerice proizvodne ili uslužne inovacije (Armbruster et al., 2008). Organizacija koja implementira koncept upravljanja

kvalitetom ili upravljanja lancem opskrbe može imati koristi od njihove primjene i duže od tri godine od njihove prvotne implementacije, zapravo sve do kada ove inovacije mogu adekvatno odgovoriti na date okolnosti iz okruženja. Inovacije proizvoda puno brže zastarijevaju, zbog brzog tehnološkog napretka, pa se pozitivne koristi ovih vrsta inovacija mogu javiti tijekom prve tri godine nakon implementacije. Stoga, pristupi mjerenja organizacijskih inovacija koji uključuju razdoblje od posljednjih tri godine nisu adekvatni za ispitivanje ove vrste inovacija, kao što je primjerice pristup CIS metodologije (Armbruster et al., 2008).

Na osnovi teorijske podloge o specifičnostima i dosadašnjem mjerenju varijable menadžerskih inovacija u empirijskim istraživanjima te kontekstu istraživanja u lokalnoj samoupravi, u upitniku su formirane tvrdnje koje predstavljaju određene menadžerske inovacije, a koje bi bile primjerene jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj. Do konačno prihvaćenih tvrdnji koje će biti uključene u upitnik došlo se nakon uvažavanja sugestija proizašlih iz konzultacija sa djelatnicima lokalne samouprave na menadžerskim pozicijama, kao što su pročelnici. Nad varijablama, tj. tvrdnjama koje opisuju menadžerske inovacije, izvršena je faktorska analiza, kako bi se utvrdile zajedničke karakteristike više varijabli i dobio pouzdan instrument mjerenja menadžerskih inovacija. Za sve mjere inovacija ispitanici su pojedine tvrdnje ocjenjivali na Likertovoj skali od 1 do 5, gdje su ocjene predstavljale razinu implementacije pojedinih inovacija u njihovoj jedinici lokalne samouprave: 1-ne primjenjuje se, 2-primjenjuje se u par elemenata, 3-djelomična primjena, 4-primjena gotovo u cijelosti i 5-u potpunosti se primjenjuje. Za sve inovacije period promatranja je bio unazad pet godina, tj. od ispitanika se tražilo da ocijene stupanj implementacije pojedinih inovacija u posljednjih pet godina.

U tablici 20 prikazane su tvrdnje iz upitnika kao mjera implementacije menadžerskih inovacija te je izračunata srednja vrijednost pojedinih tvrdnji i standardna devijacija kao mjera disperzije.

Tablica 20: Korištene tvrdnje za Implementaciju menadžerskih inovacija i deskriptivna statistika

Tvrdnje	Mean	SD
Decentralizacija i slične promjene u organizacijskoj strukturi (npr. ukidanje/dodavanje/spajanje pojedinih službi, odsjeka, odjela...)	2,42	1,17
Izmjene ustroja gradske/općinske uprave (npr. promjene naziva odjela, odsjeka,	2,58	1,31

službi, rukovoditelja upravnih odjela, povećanje broja odjela...)		
Formiranje timova po potrebi.	2,83	1,29
Delegiranje odlučivanja sa viših razina na niže.	2,73	1,18
Implementiran je novi sustav mjerenja i ocjenjivanja rada zaposlenika.	2,28	1,11
Implementiran je novi sustav mjerenja i ocjenjivanja rada menadžmenta.	2,00	1,04
Implementiran je novi sustav nagrađivanja zaposlenika.	2,10	1,26
Implementiran je novi sustav nagrađivanja menadžmenta.	1,89	1,12
Uspostavljeni su kriteriji napredovanja menadžmenta.	1,87	1,04
Uspostavljeni su kriteriji napredovanja zaposlenika.	2,06	1,08
Formalno je uspostavljen sustav rotacije zaposlenika na druga radna mjesta u svrhu razvoja i napredovanja.	1,93	1,13
Implementiran je sustav upravljanja kvalitetom prema ISO normama.	1,72	1,12
Primjenjuje se projektni način upravljanja (u upravljanju projektima koristi se priznata metodologija i metode upravljanja projektima).	2,56	1,20
Redovito se razmjenjuju iskustva s drugim JLS u zemlji i inozemstvu u vezi najbolje prakse rješavanja problema.	2,94	1,19
Formalno je uspostavljen novi sustav osposobljavanja i usavršavanja znanja zaposlenika.	2,45	1,19

Menadžerske inovacije koje su prosječno ostvarile najviši stupanj primjene u promatranim jedinicama lokalne samouprave su: redovita razmjena iskustava s drugim JLS u zemlji i inozemstvu u vezi najbolje prakse rješavanja problema (2,94), formiranje timova po potrebi (2,83) i delegiranje odlučivanja sa viših na niže razine (2,73). Menadžerske inovacije koje su ostvarile najniži prosječni stupanj primjene su: implementacija sustava upravljanja kvalitetom prema ISO normama (1,72), uspostavljeni kriteriji napredovanja menadžmenta (1,87) i implementacija sustava nagrađivanja menadžmenta (1,89).

Faktorska analiza rezultirala je jednim faktorom sa svojstvenom vrijednošću od 6,927 i objašnjenjem varijance od 46,18%. (KMO = 0,839, Bartlett = 603,329,  $p < 0.001$ ). Rezultati analize pouzdanosti mjerne ljestvice (Cronbach alpha = 0,91) za implementaciju menadžerskih inovacija ukazuju da mjerna ljestvica posjeduje dobru razinu pouzdanosti.

Tablica 21: Faktorska analiza za Implementaciju menadžerskih inovacija

Faktor	Faktorska opterećenja	Svojstvena vrijednost	Kumulativni postotak varijance	Cronbach $\alpha$
<b>Faktor: Implementacija menadžerskih inovacija</b>		6,927	46,18	0,91
Decentralizacija i slične promjene u organizacijskoj strukturi (npr. ukidanje/dodavanje/spajanje pojedinih službi, odsjeka, odjela...)	0,602			
Izmjene ustroja gradske/općinske uprave (npr. promjene naziva odjela, odsjeka,	0,588			

službi, rukovoditelja upravnih odjela, povećanje broja odjela...)	
Formiranje timova po potrebi.	0,684
Delegiranje odlučivanja sa viših razina na niže.	0,744
Implementiran je novi sustav mjerenja i ocjenjivanja rada zaposlenika.	0,701
Implementiran je novi sustav mjerenja i ocjenjivanja rada menadžmenta.	0,756
Implementiran je novi sustav nagrađivanja zaposlenika.	0,737
Implementiran je novi sustav nagrađivanja menadžmenta.	0,673
Uspostavljeni su kriteriji napredovanja menadžmenta.	0,750
Uspostavljeni su kriteriji napredovanja zaposlenika.	0,723
Formalno je uspostavljen sustav rotacije zaposlenika na druga radna mjesta u svrhu razvoja i napredovanja.	0,612
Implementiran je sustav upravljanja kvalitetom prema ISO normama.	0,444
Primjenjuje se projektni način upravljanja (u upravljanju projektima koristi se priznata metodologija i metode upravljanja projektima).	0,706
Redovito se razmjenjuju iskustva s drugim JLS u zemlji i inozemstvu u vezi najbolje prakse rješavanja problema.	0,603
Formalno je uspostavljen novi sustav osposobljavanja i usavršavanja znanja zaposlenika.	0,789

### *Implementacija ostalih inovacija*

Za mjerenje ostalih tipova inovacija autori općenito polaze od definicija i klasifikacije objavljene u priručniku Oslo Manual (2005.), tj. metodologije ispitivanja o inovacijama CIS (Community Innovation Surveys). Kao što je i navedeno, prema toj klasifikaciji pojedini tipova inovacija su inovacije proizvoda/usluga, inovacije procesa, inovacije marketinga i organizacijske inovacije. Mjerenje organizacijskih, tj. menadžerskih inovacija u ovome radu će se odvojeno promatrati. Pri tom kako bi ocijenili pojedini tip inovacije pojedini autori najčešće koriste vlastite tvrdnje kojima potkrjepljuju specifičnosti promatranog konstrukta (Gunday et al., 2011).

U javnom sektoru ova klasifikacija tipova inovacija može biti drugačija, s obzirom na različitost uloge i funkcioniranje ova dva sektora. Ta razlika je još više izražena ako se

promatra lokalna samouprava kojoj je osnovna svrha pružanje usluga te stoga inovacije proizvoda kao konstrukt nije primjeren, tj. ne nalazi svoju primjenu. Stoga je dobro opredijeliti se za inovacije usluga. Marketinške inovacije ovdje su zamijenjene sa komunikacijskim inovacijama što je u skladu s pojedinim pokušajima klasifikacije inovacija u javnom sektoru, gdje se utvrdilo da ovaj konstrukt više odgovara aktivnostima javnih organizacija (Annerstedt, Björkbacka, 2010., Bloch, 2010.).

U tablici 22 prikazane su tvrdnje iz upitnika kao mjera implementacije ostalih inovacija te je izračunata srednja vrijednost pojedinih tvrdnji i standardna devijacija kao mjera disperzije. Ispitanici su pojedine tvrdnje ocjenjivali na Likertovoj skali od 1 do 5, gdje su ocjene predstavljale razinu implementacije pojedinih inovacija u njihovoj jedinici lokalne samouprave: 1-ne primjenjuje se, 2-primjenjuje se u par elemenata, 3-djelomična primjena, 4-primjena gotovo u cijelosti i 5-u potpunosti se primjenjuje.

Tablica 22: Korištene tvrdnje za Implementaciju ostalih inovacija i deskriptivna statistika

Tvrdnje	Mean	SD
Uvedeni su novi načini realizacije usluga uvođenjem informacijsko-komunikacijske tehnologije (različite e-usluge).	3,11	1,40
Uvedeni su novi načini realizacije usluga u suradnji sa vanjskim partnerima (druge JLS, poduzeća, fakulteti, udruge i sl.).	2,56	1,19
Uvedene su potpuno nove usluge za korisnike (građani, gospod. subjekti itd.)	1,61	0,90
Formalno uspostavljeni novi načini uključivanja građana u planiranje rada JLS.	2,32	0,95
Formalno uspostavljeni novi načini uključivanja građana u odlučivanje.	2,25	0,97
Uvedene su nove prakse, tj. pristupi u rješavanju problema koji zadovoljavaju potrebe korisnika na nov način	2,23	0,91
Kreirana je i redovito se održava web stranica.	2,14	1,02
Uvedeni su novi načini komunikacije s građanima (elektronski i na drugi način).	2,44	0,94
Uveden je novi slogan grada/općine.	2,13	1,08

Prosječni najviši stupanj implementacije ostalih inovacija ostvaren je kod sljedećih inovacija: uvođenje novih načina realizacije usluga putem informacijsko-komunikacijske tehnologije (različite e-usluge) (3,11), uvođenjem novih načina realizacije usluga u suradnji sa vanjskim partnerima (druge JLS, poduzeća, fakulteti, udruge i sl.) (2,56) i uvođenjem novih načina komunikacije s građanima (elektronski i na drugi način) (2,44). Najniži prosječni stupanj ostvaren je kod implementacije: potpuno novih usluga za korisnike (građani, gospodarski subjekti, itd.) (1,61), novog slogana grada/općine (2,13) i kreiranja i održavanja novih web stranica (2,14).

Faktorska analiza rezultirala je jednim faktorom sa svojstvenom vrijednošću od 4,620 i objašnjenjem varijance od 51,338% (KMO = 0,845, Bartlett = 301,563,  $p < 0.001$ ). Pouzdanost tipa Cronbach alfa iznosi 0,87 te ukazuje da mjerna ljestvica posjeduje dobru razinu pouzdanosti.

Tablica 23: Faktorska analiza za Implementaciju ostalih inovacija

Faktor	Faktorska opterećenja	Svojstvena vrijednost	Kumulativni postotak varijance	Cronbach $\alpha$
<b>Faktor 1: Učinkovitost implementacije ostalih inovacija</b>		4,620	51,338	0,87
Uvedeni su novi načini realizacije usluga uvođenjem informacijsko-komunikacijske tehnologije (različite e-usluge).	0,525			
Uvedeni su novi načini realizacije usluga u suradnji sa vanjskim partnerima (druge JLS, poduzeća, fakulteti, udruge i sl.).	0,774			
Uvedene su potpuno nove usluge za korisnike (građani, gospod. subjekti itd.)	0,572			
Formalno uspostavljeni novi načini uključivanja građana u planiranje rada JLS.	0,733			
Formalno uspostavljeni novi načini uključivanja građana u odlučivanje.	0,635			
Uvedene su nove prakse, tj. pristupi u rješavanju problema koji zadovoljavaju potrebe korisnika na nov način	0,829			
Kreirana je i redovito se održava web stranica.	0,776			
Uvedeni su novi načini komunikacije s građanima (elektronski i na drugi način).	0,664			
Uveden je novi slogan grada/općine.	0,864			

#### *Učinkovitost jedinica lokalne samouprave*

Učinkovitost jedinica lokalne samouprave (Učinkovitost JLS) odnosi se na efekte koje bi implementirane inovacije trebale „proizvesti“, tj. ono što čini i svrhu njihova uvođenja. U ovome radu ova varijabla je definirana pomoću tri mjere. Prva mjera odnosi se na omjer vrijednosti proračuna i vrijednosti rashoda za zaposlene, druga mjera odnosi se na apsorpciju EU fondova, a treća mjera predstavlja zadovoljstvo korisnika uslugama, tj. zadovoljstvo poduzetnika sa uslugama jedinica lokalne samouprave. U nastavku su detaljnije pojašnjene korištene mjere.

Prva mjera učinkovitosti jedinica lokalne samouprave čini omjer vrijednosti ostvarenog proračuna i vrijednosti rashoda za zaposlene. Podaci su izračunati na osnovi vrijednosti ostvarenih u 2013. godini. Mjera zapravo predstavlja produktivnost, tj. ostvarenu vrijednost outputa sa određenim uloženim inputima, koji se u ovom slučaju odnosi na rad, te je ova mjera zapravo pokazatelj radne produktivnosti. Sukladno teorijskim spoznajama koje su postavili Mol i Birkinshaw (2009), kao jedni od prvih autora koji razvijaju koncept menadžerskih inovacija, ove vrste netehnoloških inovacija mogu utjecati na rast produktivnosti. Navedeni autori su empirijskim istraživanjem dokazali pozitivan utjecaj menadžerskih inovacija na uspješnost poduzeća u privatnom sektoru, u obliku rasta produktivnosti (Mol, Birkinshaw, 2009).

Zbog poteškoća sa mjerenjem outputa u javnoj upravi, u ovom slučaju u lokalnoj samoupravi, koja se odlikuje heterogenošću usluga i aktivnosti, što čini odabir adekvatnih komparativnih outputa za gradove i općine otežanim, kao mjera outputa je odabrana novčana vrijednost ostvarenog proračuna. Proračun predstavlja ostvarenu vrijednost prihoda, tj. rashoda po programima, aktivnostima i projektima. Stoga je proračun odabran kao komparativna mjera outputa analiziranih jedinica, koja bi mogla ukazivati na varijabilnost outputa između jedinica lokalne samouprave. Navedeno je u skladu i sa preporukama OECD-a s obzirom na otežano mjerenje outputa u uslužnim djelatnostima (State of the NSW Public Sector Report, 2012). Mjerenje produktivnosti posebice je važno za javni sektor, jer troškovi rada u ovom sektoru u prosjeku čine gotovo polovicu ukupnog budžeta.

Druga mjera odnosi se na apsorpciju EU fondova. Sredstva iz EU programa i fondova jednako su na raspolaganju svim jedinicama lokalne samouprave kao sredstvo financiranja i realizacije javnih usluga, programa, mjera i aktivnosti. Apsorpcija EU fondova ukazuje na sposobnost planiranja i upravljanja sa svrhom postizanja postavljenih ciljeva. Za Rutgers i van der Meer (2010) tehnički koncept efikasnosti javnog sektora je preuzak te treba uzeti u obzir „značajnu učinkovitost“ (engl. *substantial efficiency*), koja čini suštinsku vrijednost javne administracije. Prema njima, „značajna učinkovitost“ se odnosi na značenje učinkovitosti kao „sposobnosti da se određene stvari postignu“, tj. kapacitet da se proizvede određeni efekt. Značajnost učinkovitosti nije povezano sa outputima (što se odnosi na tehnički aspekt koncepta), već sa snagom i sposobnošću, tj. učinkovitost čini potencijal postizanja postavljenih ciljeva. Sukladno navedenom, može se zaključiti kako apsorpcija EU fondova u svrhu ostvarenja postavljenih

ciljeva i konačno realizacije javnih usluga, predstavlja sposobnost lokalne samouprave za ostvarenje ciljeva i aktivnosti.

Mičetić Fabić (2010) je empirijskim istraživanjem na uzorku regionalne i lokalne samouprave utvrdila kako je razina apsorbiranih EU fondova pozitivno povezana sa reorganizacijom. Navedeno implicira postojanje pozitivne veze između apsorpcije EU fondova i implementacije menadžerskih inovacija. Karbownik i Kula (2009) u svome radu o troškovnoj efikasnosti lokalne samouprave u Poljskoj navode apsorpciju EU fondova kao signifikantan čimbenik efikasnosti, a kao čimbenike koje utječu na razinu apsorpcije EU fondova navode kvalificirane i osposobljene djelatnike i poduzetnički i menadžerski talent gradonačelnika/načelnika. Može se zaključiti kako je ljudski čimbenik ključna varijabla u objašnjavanju apsorpcije EU fondova, te slijedom toga i implicirati da će implementacija menadžerskih inovacija, kojoj je također ljudski faktor u fokusu, ostvariti pozitivan utjecaj na apsorpciju EU fondova.

Mjera apsorpcije EU fondova dobivena je iz dostupnih financijskih podataka jedinica lokalne samouprave, te je prikazana kao kategorijska varijabla, gdje oznaka 5 znači da je JLS primila sredstva EU u 2013. i 2012. godini, oznaka 3 znači da je JLS primila EU sredstva u 2013. ili 2012. godini, dok oznaka 1 podrazumijeva da JLS nije primila EU sredstva u 2013. i 2012. godini.

Treća mjera predstavlja zadovoljstvo korisnika sa uslugama jedinica lokalne samouprave, tj. zadovoljstvo poduzetnika sa pruženim uslugama lokalnih jedinica. Razvoj poduzetništva je danas važan dio strategija jedinica lokalne samouprave, te su poduzetnici time bitni dionici, na čije je potrebe nužno adekvatno odgovoriti. Na toj osnovi te iz razloga praktičnosti u prikupljanju podataka, za mjeru zadovoljstva korisnika odabrani su poduzetnici. U istraživanju koje su proveli Walker et al. (2011), gdje su ispitali utjecaj menadžerskih inovacija na organizacijsku uspješnost u jedinicama lokalne samouprave u Velikoj Britaniji, kao jednu od mjera uspješnosti koristili su zadovoljstvo korisnika sa određenim uslugama lokalnih jedinica.

Sukladno prethodnim istraživanjima koja su se bavila ispitivanjem zadovoljstva korisnika, ukupno zadovoljstvo poduzetnika sa uslugama lokalne samouprave mjereno je putem jedne tvrdnje, tj. pitanja (Danaher, Mattsson, 1994, Yukseland, Rimmington, 1998, Leisen, Vance,



2001, Theodorakis et al., 2001): Sveukupno koliko ste zadovoljni sa uslugama koje dobivate od vaše lokalne samouprave? Poduzetnici su ocjenjivali vlastito zadovoljstvo Likertovom skalom od 1-uopće nisam zadovoljan/a do 5- jako sam zadovoljan/a. Anketa je poduzetnicima poslana putem e-maila, te su u slanju ankete također sudjelovale i obrtničke komore, što je doprinijelo i većoj stopi odaziva.

Kako je varijabla učinkovitost inovacija prezentirana pomoću tri mjere, a jedna od tih mjera je numerička, a ostale dvije kategorijske, zbog konzistentnosti podataka računao se prosjek mjera, koji je zatim podijeljen u pet kategorija: 1-loša učinkovitost, 2-zadovoljavajuća učinkovitost, 3-dobra učinkovitost, 4-vrlo dobra učinkovitost, 5-odlična učinkovitost.

#### **4.4. UTJECAJ IMPLEMENTACIJE MENADŽERSKIH INOVACIJA NA UČINKOVITOST LOKALNE SAMOUPRAVE**

Nakon ispitivanja validacije mjernih instrumenata (varijabli), u nastavku se navode rezultati testiranja konceptualnog modela. Inicijalna metoda kojom se želio testirati model bila je metoda strukturalnog modeliranja, no zbog ograničenja relativno malog uzorka nije bilo moguće primijeniti ovu metodu. Zbog navedenog razloga, ukupan model promatran je i testiran u tri dijela, ali međusobno povezana. Odnosi između varijabli u modelu testirani su hijerarhijskom regresijskom analizom te logističkom regresijom. U dokazivanju hipotezi H1, H2, H3, H4 i H5 koristila se hijerarhijska regresijska analiza, dok se u ispitivanju hipoteza H6, H7 i H8 koristila logistička regresija. U svim analizama promatran je utjecaj veličine jedinice lokalne samouprave (Veličina JLS) kao kontrolna varijabla, s obzirom na prethodna istraživanja koja su također obuhvatila ovu kontrolnu varijablu (Sawang, Unsworth, 2011, Sawang, 2008, Klein, Sorra, 2001) te kako bi se uzela u obzir potencijalna alternativna objašnjenja. Veličina JLS izražena je kao logaritam broja zaposlenih.

U nastavku se navode rezultati testiranja sljedećih hipoteza:

**H1: Financijski resursi imati će pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija.**

**H2: Podrška višeg menadžmenta imati će pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija.**

**H3: Apsorpcijski kapacitet imati će pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija.**

Tablica 24 prikazuje rezultate regresijske analize sa implementacijskom klimom kao zavisnom varijablom. U hijerarhijskom modelu nezavisne varijable se unose kumulativno prema specifičnoj hijerarhiji koja se postavlja unaprijed. Sukladno tome specificirana su tri modela, tj. tri koraka. Prvi model (Model 1) uključuje samo kontrolnu varijablu, u drugom koraku (Model 2) uvedene su varijable financijski resursi i podrška višeg menadžmenta, dok je u trećem koraku (Model 3) uvedena varijabla apsorpcijski kapacitet. Izdvajanje varijable apsorpcijski kapacitet u poseban dodatni korak napravljeno je iz razloga jer se pretpostavlja da financijski resursi i podrška višeg menadžmenta mogu kauzalno prethoditi apsorpcijskom kapacitetu, kao što je u originalnom modelu od Klein et al. (2001) pretpostavljeno da navedene varijable prethode varijabli implementacijske politike i prakse, koja je u ovom slučaju sadržana u okviru varijable apsorpcijski kapacitet. Isto tako, na ovaj način omogućuje se izravna usporedba prediktivne „snage“ pojedinih skupova varijabli.

Tablica 24: Rezultati regresijske analize: utjecaj financijskih resursa, podrške višeg menadžmenta i apsorpcijskog kapaciteta na implementacijsku klimu

Prediktori	Implementacijska klima		
	Model 1 Std. $\beta$	Model 2 Std. $\beta$	Model 3 Std. $\beta$
<i>1. korak: Kontrolna varijabla</i>			
Veličina JLS	-0,035	0,002	0,075
<i>2. korak: Prediktori</i>			
Financijski resursi		0,121	-0,032
Podrška višeg menadžmenta		0,828*	0,442*
<i>3. korak: Prediktor</i>			
Apsorpcijski kapacitet			0,489*
R <sup>2</sup>	0,001	0,67	0,76
$\Delta R^2$	0,001	0,67	0,09
F	0,065	35,25*	39,85*
$\Delta F$	0,065	52,79	18,36

\* p < 0,001

Rezultati analize pokazuju da kontrolna varijabla velična JLS ne doprinosi signifikantno modelu. Uvođenje varijabli financijski resursi i podrška višeg menadžmenta objasnilo je

dodatnih 67% varijance varijable implementacijske klime te je ova promjena  $R^2$  bila signifikantna ( $F=35,25$ ,  $p<0,001$ ). Međutim, financijski resursi ne ostvaruju signifikantan utjecaj na implementacijsku klimu, dok je podrška višeg menadžmenta ostvarila signifikantan pozitivan utjecaj ( $\beta=0,828$ ,  $p<0,001$ ). Postavljena hipoteza H1 nije podržana, dok je pretpostavka o pozitivnom utjecaju podrške višeg menadžmenta na implementacijsku klimu (H2) dokazana. Dodavanjem varijable apsorpcijski kapacitet u model objašnjeno je dodatnih 9% varijance, te je ova varijabla signifikantno doprinijela objašnjavanju modela ( $F= 39,85$ ,  $p<0,001$ ).

Hipoteza o pozitivnom utjecaju financijskih resursa na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija (H1) nije dokazana, tj. ova varijabla se pokazala nesignifikantnom. Navedeno upućuje na zaključak da financijski resursi ne predstavljaju značajan čimbenik u procesu implementacije ove vrste inovacija. Isto tako, dokazivanjem hipoteza o pozitivnom utjecaju podrške višeg menadžmenta (H2) i apsorpcijskog kapaciteta (H3) na implementacijsku klimu naglašava se važnost “neopipljivih” organizacijskih čimbenika, kao što su procesi suradnje jedinica lokalne samouprave sa ostalim dionicima u okruženju te razmjena znanja i iskustva, u postizanju pozitivne percepcije o važnosti uvođenja novih menadžerskih metoda i koncepata. Navedeno upućuje da su podrška višeg menadžmenta i apsorpcijski kapacitet vrlo važni prilikom dostizanja višeg stupnja implementacije menadžerskih inovacija.

U nastavku se navode rezultati testiranja sljedećih hipoteza:

**H4: Implementacijska klima imati će pozitivan utjecaj na implementaciju menadžerskih inovacija.**

**H5: Uskladenost inovacija i vrijednosti ostvaruje moderatorski efekt na vezu između implementacijske klime i implementacije menadžerskih inovacija.**

Tablica 25 prikazuje rezultate regresijske analize sa implementacijom menadžerskih inovacija kao zavisnom varijablom. Specificirana su četiri modela, tj. varijable su unesene u četiri koraka. Prvi model (Model 1) uključuje samo kontrolnu varijablu, u drugom koraku (Model 2) uvedena je prediktorska varijabla implementacijska klima, dok je u trećem koraku (Model 3) uvedena varijabla apsorpcijski kapacitet, zatim je uvedena moderatorska varijabla (Model 3) te konačno interakcijski efekt dviju varijabli (Model 4).

Tablica 25: Rezultati regresijske analize: utjecaj implementacijske klime na implementaciju menadžerskih inovacija i moderatorski utjecaj usklađenosti inovacija i vrijednosti

Prediktori	Implementacija menadžerskih inovacija			
	Model 1 Std. $\beta$	Model 2 Std. $\beta$	Model 3 Std. $\beta$	Model 4 Std. $\beta$
<i>1. korak: Kontrolna varijabla</i>				
Veličina JLS	0,071	0,101	0,102	0,095
<i>2. korak: Prediktor</i>				
Implementacijska klima		0,855**	0,861**	0,828**
<i>3. korak: Moderatorska varijabla</i>				
Usklađenost inovacija i vrijednosti			-0,026	0,071
<i>4. korak: Interakcijski efekt</i>				
Implementacijska klima*Usklađenost inovacija i vrijednosti				0,191*
R <sup>2</sup>	0,005	0,735	0,736	0,763
$\Delta R^2$	0,005	0,730	0,001	0,028
F	0,228	60,985**	39,860**	33,849**
$\Delta F$	0,228	121,133	0,101	4,918

\* p <0,05, \*\* p <0,001

Doprinos kontrolne varijable (veličina JLS) objašnjenju varijance varijable implementacija menadžerskih inovacija je neznan i nesignifikantan. Hipoteza (H4) koja pretpostavlja pozitivan utjecaj implementacijske klime na implementaciju menadžerskih inovacija je podržana ( $\beta=0,855$ ,  $p<0,001$ ). Uz ovaj izravni utjecaj, pretpostavljeno je i postojanje moderatorskog utjecaja, a to je da će sklad vrijednosti i inovacija moderirati, tj. pojačati ili oslabiti pozitivan utjecaj implementacijske klime na implementaciju menadžerskih inovacija (H5). Testiranje učinka moderatora ostvaruje se konstruiranjem posebne nove varijable umnoška prediktora i moderatora, koja je nositelj eventualne interakcije, a uvrštava se u regresijsku jednadžbu kao posljednja prediktorska varijabla. Postojanje značajne promjene u postotku objašnjenja varijance kriterija nakon uvrštavanja te posljednje varijable, ukazuje na značajnost interakcije, odnosno, da ispitivana varijabla moderira odnos prediktora i kriterija. Rezultati ukazuju da uvođenje varijable eventualne interakcije doprinosi 2,8% objašnjenju varijance, što ne čini vrlo značajnu promjenu, no utjecaj je statistički signifikantan ( $\beta=0,191$ ,  $p<0,05$ ,  $F= 33,85$ ,  $p<0,001$ ). Može se zaključiti kako je taj odnos umjereno moderirajući te da

će se u tom smislu utjecaj implementacijske klime na implementaciju menadžerskih inovacija pojačati, čime se potvrđuje hipoteza H5.

Dobiveni rezultati istraživanja ukazuju da je za ostvarenje većeg stupnja implementacije menadžerskih inovacija vrlo važna percepcija organizacijskih članova o važnosti implementacije inovacija u organizaciji (H4) i o usklađenosti takvih implementiranih koncepata sa njihovim vlastitim vrijednostima, tj. viziji vlastitog razvoja unutar organizacije (H5). Na osnovi toga, može se zaključiti kako je socijalna sfera vrlo bitna prilikom implementacije menadžerskih inovacija, a što je i navedeno u teorijskim postavkama pojma menadžerske inovacije, te da se djelujući na takve komponente može utjecati na uspješnost u implementaciji menadžerskih inovacija.

U svrhu testiranja hipoteza H6, H7 i H8 koristiti će se logistička regresija. Logistička regresija prikladna je za korištenje kada je zavisna varijabla izražena kao binarna ili kada se radi o kategorijalnoj varijabli, koja može biti ordinalna ili nominalna, tj. uređena ili neuređena. Kako je varijabla učinkovitost jedinica lokalne samouprave izražena u tri mjere, od kojih je jedna numerička (vrijednost proračuna/vrijednost rashoda za zaposlene), a ostale dvije kategorijske, zbog konzistentnosti podataka računao se prosjek sve tri mjere, koji je zatim podijeljen u pet kategorija (1-loša učinkovitost, 2-zadovoljavajuća učinkovitost, 3-dobra učinkovitost, 4-vrlo dobra učinkovitost, 5-odlična učinkovitost), te je dobivena ordinalna, tj. uređena varijabla. Model logističke regresije je konstruiran tako da nezavisna varijabla predviđa vjerojatnost da će opažanje biti u višoj kategoriji u odnosu na nižu kategoriju. Kontrolna varijabla je veličina jedinice lokalne samouprave (broj zaposlenih u JLS).

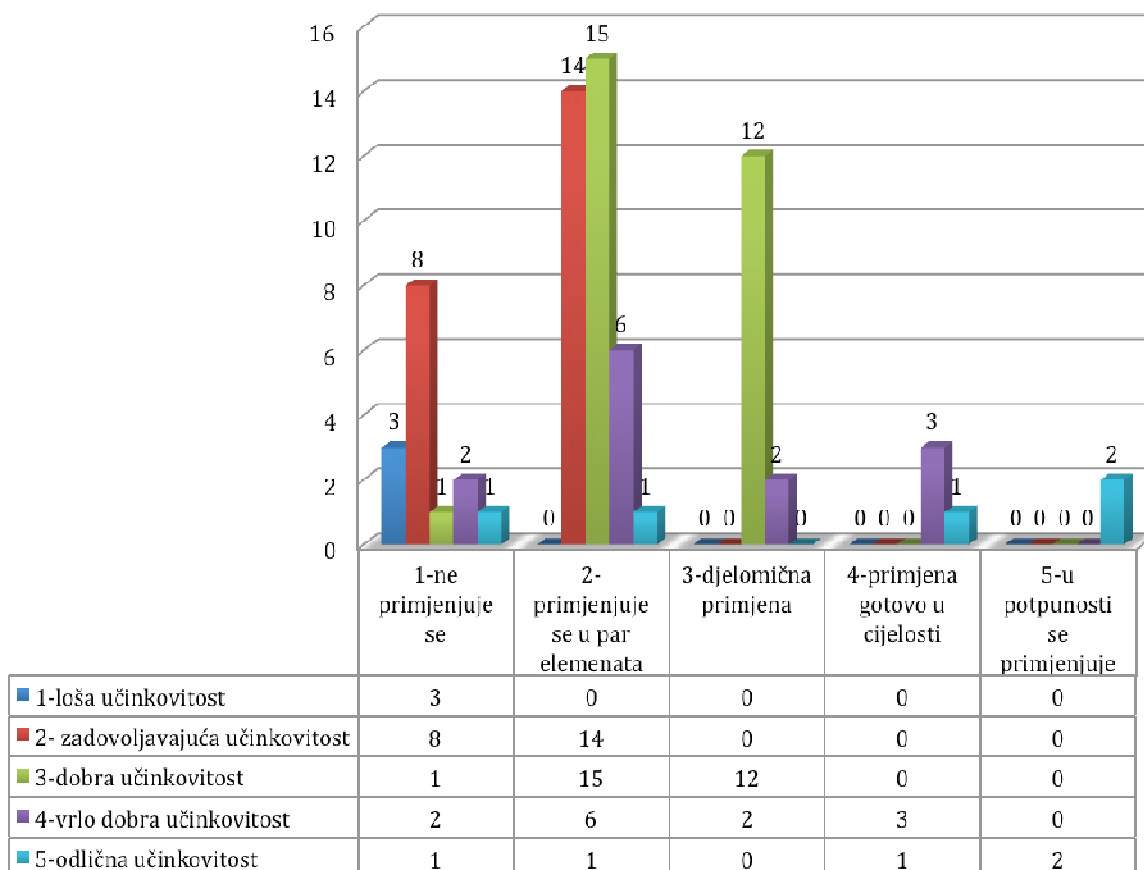
U tablici 26 prikazana je deskriptivna statistika za varijablu veličina lokalne samouprave u odnosu na varijablu učinkovitost JLS.

Tablica 26: Deskriptivna statistika - varijabla veličina lokalne samouprave u odnosu na varijablu učinkovitost JLS

Učinkovitost JLS	Veličina lokalne samouprave				
	N	Aritmetička sredina	Standardna devijacija	Minimum	Maximum
1	3	25,33	12,50	13	38
2	22	37,09	45,78	6	200
3	28	59,93	97,60	4	475
4	13	19,77	16,52	5	68
5	5	10,80	9,36	4	27

Iz tablice 26 može se vidjeti da je najviše jedinica lokalna samouprave (28 od 71) koje imaju dobru učinkovitost (kategorija 3), a najmanje jedinica lokalne samouprave (3 od 71) koje imaju lošu učinkovitost (kategorija 1). Također, može se vidjeti da je u lokalnim samoupravama koje imaju dobru učinkovitost (kategorija 3) prosječno najviše zaposlenih (59,93 zaposlenih u prosjeku). Isto tako je zanimljivo da u jedinicama lokalne samouprave koja ima najveću učinkovitost (kategorija 5) u prosjeku najmanje zaposlenih (10,80 zaposlenih u prosjeku). Navedeno upućuje na moguću indikaciju da broj zaposlenika u jedinicama lokalne samouprave ne utječe značajno na učinkovitost.

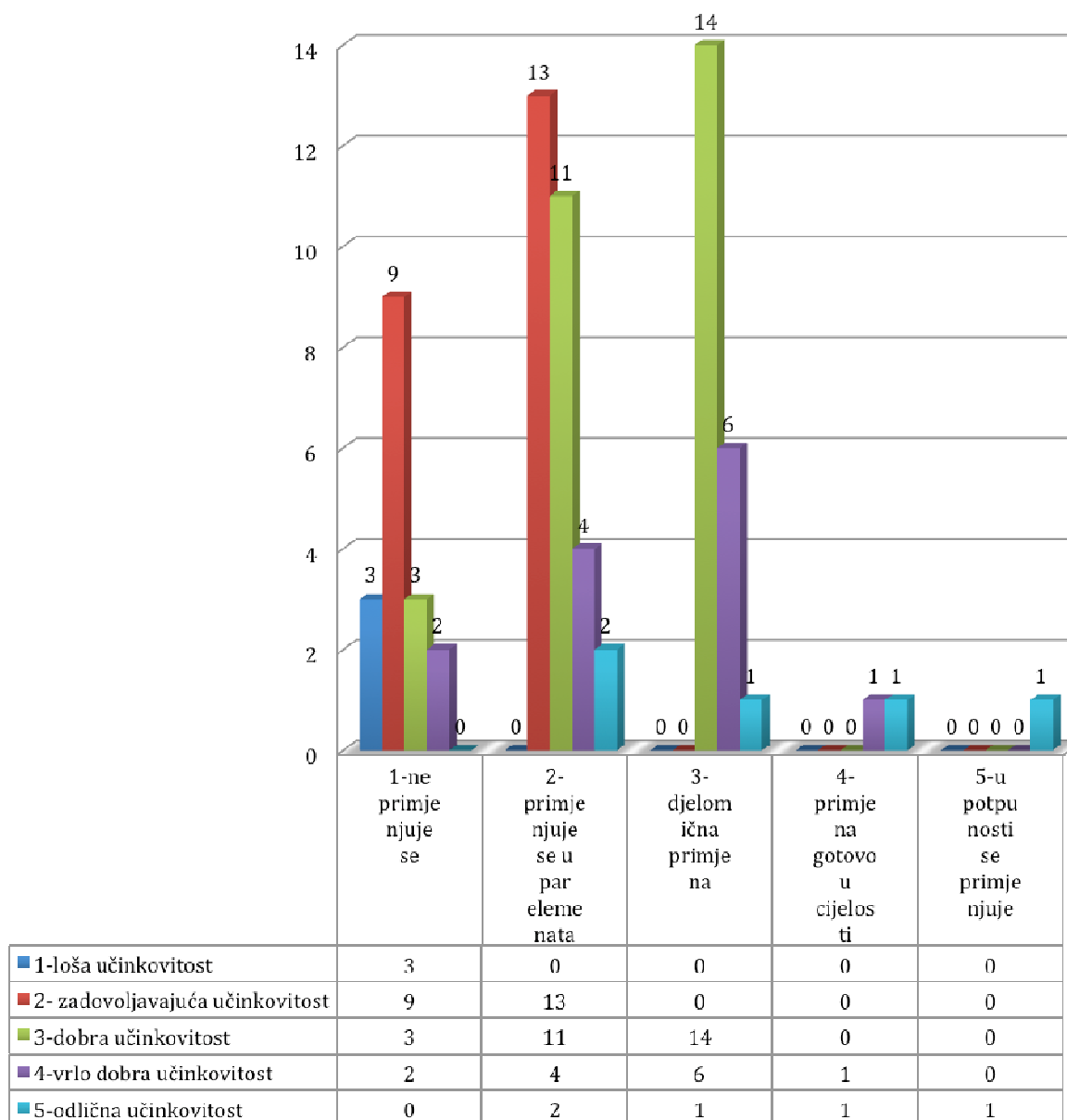
Na grafikonu 2 prikazana je kontingencijska tablica varijabli učinkovitost JLS i implementacija menadžerskih inovacija.



Grafikon 2: Kontingencijska tablica varijabli učinkovitost JLS i implementacija menadžerskih inovacija

Iz grafikona 2 može se primijetiti da se u jedinicama lokalne samouprave koje imaju najveću prosječnu ocjenu za implementaciju menadžerskih inovacija (kategorija 5) nalazi samo najbolja prosječna ocjena za učinkovitost inovacija (kategorija 5). Iz grafikona i tablice se može vidjeti kako rastom prosječnih ocjena implementacije menadžerskih inovacija rastu i prosječne ocjene za učinkovitost inovacija, a što će se testirati u nastavku ovog rada.

Na grafikonu 3 prikazana je kontingencijska tablica varijabli učinkovitost JLS i implementacija ostalih inovacija.



Grafikon 3: Kontingencijska tablica varijabli učinkovitost JLS i implementacija ostalih inovacija

Iz grafikona 3 može se uočiti da u jedinicama lokalne samouprave koje imaju najveću prosječnu ocjenu za implementaciju ostalih inovacija (kategorija 5) postoji samo najbolja prosječna ocjena za učinkovitost inovacija (kategorija 5). Iz grafikona i tablice može se zaključiti, kao i kod menadžerskih inovacija, kako rastom prosječnih ocjena implementacije ostalih inovacija rastu i prosječne ocjene za učinkovitost inovacija, a što će se testirati nadalje u radu.

U nastavku se navode rezultati testiranja sljedećih hipoteza:

**H6: Implementacija menadžerskih inovacija imati će pozitivan utjecaj na implementaciju ostalih inovacija.**

**H7: Implementacija ostalih inovacija ostvaruje medijacijski efekt na vezu između implementacije menadžerskih inovacija i učinkovitosti jedinica lokalne samouprave.**

**H8: Implementacija menadžerskih inovacija ostvaruje pozitivan utjecaj na učinkovitost jedinica lokalne samouprave.**

**H6: Implementacija menadžerskih inovacija imati će pozitivan utjecaj na implementaciju ostalih inovacija.**

U tablicama 27 i 28 prikazani su rezultati globalnog testa sa hipotezom da su svi koeficijenti u modelu jednaki 0. Iz tablice se može vidjeti da je p-vrijednost  $< 0.05$ , a što znači da se pretpostavka da su svi koeficijenti u modelu jednaki nula može odbaciti. Navedeno podrazumijeva da model samo sa slobodnim članom (alfa) nije dovoljan. Iz toga slijedi da barem jedna nezavisna varijabla u modelu utječe i opisuje zavisnu varijablu (Implementacija ostalih inovacija).

Tablica 27: Rezultati globalnog testa

Model Fit Statistics		
Criterion	Intercept Only	Intercept and Covariates
AIC	182.257	178.847
SC	191.308	192.423
-2 Log L	174.257	166.847



Tablica 28: Rezultati globalnog testa

Testing Global Null Hypothesis: BETA=0			
Test	Chi-Square	DF	Pr > ChiSq
Likelihood Ratio	7.4104	2	0.0246
Score	7.4926	2	0.0236
Wald	6.6057	2	0.0368

To je nadalje potvrđeno i analizom maksimalne vjerodostojnosti čiji se rezultati nalaze u doljnoj tablici (tablica 29).

Tablica 29: Analiza maksimalne vjerodostojnosti

Analysis of Maximum Likelihood Estimates						
Parameter		DF	Estimate	Standard Error	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
Intercept	5	1	-5.8684	1.2117	23.4562	<.0001
Intercept	4	1	-4.7278	0.8975	27.7465	<.0001
Intercept	3	1	-2.1738	0.6433	11.42	0.0007
Intercept	2	1	-0.204	0.5892	0.1198	0.7292
Implementacija menadžerskih inovacija		1	0.612	0.2507	5.9584	0.0146
Veličina lokalne samouprave		1	0.00271	0.00332	0.6658	0.4145

Iz tablice se vidi da koeficijent varijable Implementacija menadžerskih inovacija ima p-vrijednost <0.05, što znači da ta varijabla statistički značajno utječe na varijablu Implementacija ostalih inovacija. Također, kontrolna varijabla Veličina lokalne samouprave ostvaruje p-vrijednost 0,4145, a što znači da ona nema statistički značajan utjecaj na zavisnu varijablu. Nakon što je dokazan statistički značajan utjecaj Implementacije menadžerskih inovacija na Implementaciju ostalih inovacija, u sljedećoj tablici prikazano je kakve je prirode taj utjecaj.

Tablica 30: Omjer vjerojatnosti

Odds Ratio Estimates			
Effect	Point Estimate	95% Wald Confidence Limits	
Implementacija menadžerskih inovacija	1.844	1.128	3.015
Veličina lokalne samouprave	1.003	0.996	1.009

Model predviđa vjerojatnost da će opažanje biti u višoj kategoriji, u ovom slučaju to znači višu ocjenu implementacije ostalih inovacija. Svaki dobiveni omjer vjerojatnosti (Odds Ratio Estimates) može se interpretirati kao utjecaj varijable na vjerojatnost da bude u višoj kategoriji u odnosu na nižu kategoriju. Omjer vjerojatnosti za varijablu Implementacija menadžerskih inovacija je 1,844. Može se zaključiti da se svakim povećanjem varijable Implementacija menadžerskih inovacija za jednu ocjenu, omjer vjerojatnosti da će Implementacija ostalih inovacija biti u višoj kategoriji (u odnosu na nižu kategoriju) uveća 1,844 puta. Omjer vjerojatnosti za varijablu Veličina lokalne samouprave je 1,003, no rezultati testa pokazuju da utjecaj nije statistički značajan za tu kontrolnu varijablu. Može se zaključiti da će za svaku veću razinu implementacije menadžerskih inovacija i razina implementacije ostalih inovacija biti bolja, tj. veća.

Dokazivanjem hipoteze o pozitivnom utjecaju implementacije menadžerskih inovacija na implementaciju ostalih inovacija (H6) može se zaključiti da je menadžerske inovacije važno uvoditi i razvijati, jer ubrzavaju, tj. djeluju na efikasnost primjene ostalih tipova inovacija (npr. primjena informacijsko-komunikacijske tehnologije, nove usluge, novi načini pružanja usluga). Može se pretpostaviti da će se time, putem utjecaja na implementaciju ostalih inovacija, i utjecaj menadžerskih inovacija na učinkovitost pojačati, a što će se testirati u nastavku rada.

**H7: Implementacija ostalih inovacija ostvaruje medijacijski efekt na vezu između implementacije menadžerskih inovacija i učinkovitosti jedinica lokalne samouprave.**

U tablicama 31 i 32 nalaze se rezultati globalnog testa sa hipotezom da su svi koeficijenti u modelu jednaki 0. Kako je ostvarena p-vrijednost <0.0001, ova hipoteza se odbacuje.

Navedeno ukazuje da barem jedna nezavisna varijabla u modelu utječe i opisuje zavisnu varijablu (Učinkovitost JLS).

Tablica 31: Rezultati globalnog testa

Model Fit Statistics		
Criterion	Intercept Only	Intercept and Covariates
AIC	201.316	152.207
SC	210.367	168.046
-2 Log L	193.316	138.207

Tablica 32: Rezultati globalnog testa

Testing Global Null Hypothesis: BETA=0			
Test	Chi-Square	DF	Pr > ChiSq
Likelihood Ratio	55.1092	3	<.0001
Score	33.2659	3	<.0001
Wald	37.1474	3	<.0001

To je potvrđeno i analizom maksimalne vjerodostojnosti čiji se rezultati nalaze u doljnjoj tablici (tablica 33).

Tablica 33: Analiza maksimalne vjerodostojnosti

Analysis of Maximum Likelihood Estimates						
Parameter		DF	Estimate	Standard Error	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
Intercept	5	1	-11.184	1.6475	46.0833	<.0001
Intercept	4	1	-8.6535	1.3366	41.9158	<.0001
Intercept	3	1	-5.8147	1.0789	29.0482	<.0001
Intercept	2	1	-2.0641	0.9373	4.8493	0.0277
Implementacija menadžerskih inovacija		1	1.5259	0.3314	21.2023	<.0001
Implementacija ostalih inovacija		1	1.6536	0.3691	20.069	<.0001
Veličina lokalne samouprave		1	-0.00436	0.00358	1.4865	0.2228

Kao što tablica 33 prikazuje, koeficijent varijable Implementacija ostalih inovacija i Implementacija menadžerskih inovacija ima p-vrijednost <0.0001, što znači da varijable statistički značajno utječu na Učinkovitost JLS. Kontrolna varijabla Veličina lokalne

samouprave ima p-vrijednost 0,2228, te ne ostvaruje statistički značajan utjecaj. Tablica 34 ukazuje na prirodu utjecaja navedenih varijabli.

Tablica 34: Omjer vjerojatnosti

Odds Ratio Estimates			
Effect	Point Estimate	95% Wald Confidence Limits	
Implementacija menadžerskih inovacija	4.599	2.402	8.806
Implementacija ostalih inovacija	5.226	2.535	10.773
Veličina lokalne samouprave	0.996	0.989	1.003

Omjer vjerojatnosti za varijablu Implementacija menadžerskih inovacija iznosi 4,599. Može se reći da se svakim povećanjem varijable Implementacija menadžerskih inovacija za jednu ocjenu, omjer vjerojatnosti da će Učinkovitost JLS biti u višoj kategoriji (u odnosu na nižu kategoriju) uveća 4,599 puta. Omjer vjerojatnosti za varijablu Implementacija ostalih inovacija je 5,226, a podrazumijeva da se svakim povećanjem varijable Implementacija ostalih inovacija za jednu ocjenu, omjer vjerojatnosti da će Učinkovitost JLS biti u višoj kategoriji uveća 5,226 puta.

Kako obje varijable imaju statistički značajan utjecaj na učinkovitost JLS, zaključuje se da implementacija menadžerskih inovacija ostvaruje neizravni utjecaj na učinkovitost JLS putem djelomičnog medijacijskog utjecaja varijable implementacija ostalih inovacija. Potpuna medijacija ostvaruje se kada utjecaj inicijalnog prediktora na kriterij nestane u prisustvu medijacijske varijable (Shrout, Bolger, 2002, Baron, Kenny, 1986).

Dobiveni rezultati testiranja hipoteze (H7) ukazuju na važnost implementacije menadžerskih inovacija za učinkovitost jedinica lokalne samouprave, ali isto tako i važnost implementacije ove vrste inovacija zbog utjecaja na efikasniju implementaciju ostalih tipova inovacija, putem kojih se može djelovati na ostvarenje veće učinkovitosti.

**H8: Implementacija menadžerskih inovacija ostvaruje pozitivan utjecaj na učinkovitost jedinica lokalne samouprave.**

U tablicama 35 i 36 prikazani su rezultati globalnog testa sa hipotezom da su svi koeficijenti u modelu jednaki 0, no ova pretpostavka se odbacuje ( $p < 0.0001$ ), a što znači da barem jedna nezavisna varijabla u modelu utječe i opisuje varijablu Učinkovitost JLS.

Tablica 35: Rezultati globalnog testa

Model Fit Statistics		
Criterion	Intercept Only	Intercept and Covariates
AIC	201.316	175.967
SC	210.367	189.543
-2 Log L	193.316	163.967

Tablica 36: Rezultati globalnog testa

Testing Global Null Hypothesis: BETA=0			
Test	Chi-Square	DF	Pr > ChiSq
Likelihood Ratio	29.3498	2	<.0001
Score	21.0199	2	<.0001
Wald	24.8153	2	<.0001

To je nadalje potvrđeno i analizom maksimalne vjerodostojnosti čiji se rezultati nalaze u doljnoj tablici (tablica 37).

Tablica 37: Analiza maksimalne vjerodostojnosti

Analysis of Maximum Likelihood Estimates						
Parameter		DF	Estimate	Standard Error	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
Intercept	5	1	-6.7983	1.0777	39.792	<.0001
Intercept	4	1	-4.7917	0.8228	33.9141	<.0001
Intercept	3	1	-2.588	0.6625	15.259	<.0001
Intercept	2	1	0.4117	0.7595	0.2938	0.5878
Implementacija menadžerskih inovacija		1	1.5079	0.3035	24.6866	<.0001
Veličina lokalne samouprave		1	-0.00217	0.00331	0.4309	0.5115

Tablica 37 pokazuje da je koeficijent varijable Implementacija menadžerskih inovacija statistički signifikantan ( $p < 0.0001$ ). Kontrolna varijabla Veličina lokalne samouprave ne ostvaruje statistički značajan utjecaj ( $p = 0,5115$ ) na varijablu Učinkovitost JLS. U tablici 38 navodi se priroda utjecaja implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost.

Tablica 38: Omjer vjerojatnosti

Odds Ratio Estimates			
Effect	Point Estimate	95% Wald Confidence Limits	
Implementacija menadžerskih inovacija	4.552	2.504	8.273
Veličina lokalne samouprave	0.998	0.991	1.004

Omjer vjerojatnosti za varijablu Implementacija menadžerskih inovacija je 4,552. Može se reći da se svakim povećanjem varijable Implementacija menadžerskih inovacija za jednu ocjenu, omjer vjerojatnosti da će Učinkovitost JLS biti u višoj kategoriji uveća 4,552 puta. Znači, za svaku bolju implementaciju menadžerskih inovacija (bolju ocjenu) i učinkovitost će biti bolja.

Dokazivanjem hipoteze (H8) o pozitivnom utjecaju implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost jedinica lokalne samouprave, zaključuje se da se implementacijom novih koncepata i metoda upravljanja može djelovati na veću učinkovitost jedinica lokalne samouprave. Implementacijom menadžerskih inovacija jedinice lokalne samouprave mogu ostvariti veće zadovoljstvo korisnika sa pruženim uslugama, mogu ostvariti veću uspješnost u apsorpciji EU fondova te veću vrijednost proračuna po novačanoj jedinici ulaganja za zaposlene. Isto tako, prilikom postizanja navedenih ciljeva, bitno je znati da menadžerske inovacije ulaze u socijalnu sferu organizacije, tj. da su „neopipljivi“ organizacijski čimbenici važniji u implementaciji menadžerskih inovacija od materijalnih, kao što su financijski resursi.

#### **4.5. KLJUČNI FAKTORI USPJEŠNOSTI MENADŽERSKIH INOVACIJA U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

U nastavku rada se detaljnije obrazlažu dobiveni rezultati istraživanja, te se ističe važnost čimbenika implementacije koji su se pokazali ključnima u podržavanju glavne teze rada o utjecaju implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost jedinica lokalne samouprave.

Dok su podrška višeg menadžmenta i apsorpcijski kapacitet pokazali pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu, varijabla financijskih resursa nije pokazala signifikantan utjecaj. Sawang (2008) u svom istraživanju modela implementacije nekoliko tipova inovacija zajedno također potvrđuje nesignifikantan utjecaj raspoloživosti financijskih resursa na varijablu implementacijske politike i prakse, za koje se u ovome radu pretpostavlja da su sadržane u varijabli apsorpcijski kapacitet. S obzirom da se u ovom radu istražuju menadžerske inovacije, kao netehnološki tip inovacija, koje ne iziskuju značajna financijska sredstva u razvoju i implementaciji, ovakva rezultat je na neki način i sukladan teorijskim spoznajama o menadžerskim inovacijama.

U formiranju hipoteze o odnosu financijskih resursa i implementacijske klime pretpostavljeno je da će financijski resursi imati pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu, ali da će on, zbog navedenih razloga, biti manje izražen u odnosu na ostale varijable. Klein i Sorra (2001) koji su postavili model implementacijske učinkovitosti inovacija, istraživali su implementaciju procesne radikalne inovacije, koja kao tehnološki tip inovacije, zahtijeva značajna financijska sredstva, te su stoga i pretpostavili pozitivan odnos, a što su rezultati istraživanja i potvrdili. U javnom sektoru ova pretpostavka o financijskim sredstvima koja nisu toliko značajna za implementaciju menadžerskih inovacija još je više izražena, jer se radi o organizacijama koje implementiraju inovacije, uglavnom inkrementalne prirode. Konkretno, u ovome istraživanju na uzorku lokalne samouprave, implementirane inovacije same po sebi nisu radikalne (poznato je da radikalni tip inovacija iziskuje raspoloživost značajnih financijskih sredstava), već se nadograđuju na postojeće prakse i metode.

Podrška višeg menadžmenta i apsorpcijski kapacitet, kao što je i pretpostavljeno, ostvaruju pozitivan utjecaj na percepciju organizacijskih članova o važnosti implementacije menadžerskih inovacija. Jer, kao što je i navedeno, upravo će o politikama i aktivnostima menadžmenta kojima se asimiliraju nove metode i prakse upravljanja u postojeći

organizacijski kontekst, ovisiti i percepcije članova, tj. postizanje pozitivne implementacijske klime. Može se zaključiti kako su podrška višeg menadžmenta i apsorpcijski kapacitet ključni faktori, koji djeluju na stupanj implementacije menadžerskih inovacija, te kao što je potvrđeno istraživanjem, i na njihovu uspješnu implementaciju.

U provedenom istraživanju utvrđeno je da se u prosjeku podrška višeg menadžmenta ostvaruje najviše na način da gradonačelnik/načelnik svojim primjerom potiče kreativni pristup rješavanju problema. Apсорpcijski kapacitet kao sposobnost identificiranja, asimilacije i eksploatacije znanja iz okruženja, ili kako se još naziva organizacijski učeći kapacitet, u promatranim gradovima i općinama se u prosjeku najviše ostvaruje kroz održavanje sastanaka sa dionicima iz okruženja (npr. poduzetnicima, udrugama, građanima, investitorima, kao što su primjerice LAG-lokalne akcijske grupe), redovitom razmjenom iskustva i savjeta sa drugim jedinicama lokalne samoprave o vlastitim praksama u rješavanju pojedinih pitanja te na način da zaposlenici primjenjuju nova stečena znanja (iz pravnih propisa, seminara, tečajeva i sl.) u svome radu. Upravo su se aktivnosti suradnje organizacija u dijeljenju najboljih praksi i inter-organizacijskog učenja pokazale da doprinose boljem procesu stjecanja znanja, tj. boljem apсорpcijskom kapacitetu (Levinson, Asahi, 1995). Stoga, dobiveni rezultati ukazuju na važnost suradnje i dijeljenja znanja u organizacijama koje žele implementirati menadžerske inovacije.

Černe (2013) također potvrđuje ovu tvrdnju u svome radu, gdje je pretpostavio i dokazao pozitivan utjecaj varijable razmjena znanja u predviđanju menadžerskih inovacija. Također su se navedene aktivnosti u praksi lokalne samouprave u Hrvatskoj pokazale uspješnima u istraživanju na osnovi studija slučaja, koje su proveli Grčić Fabić i Mičetić Fabić (2013). U spomenutom istraživanju selektirani su gradovi na osnovi najboljih rezultata u stupnju implementacije menadžerskih inovacija, a do čega se došlo anketnim ispitivanjem. Najistaknutiji gradovi bili su oni koji imaju razvijene procese suradnje i razmjene iskustva s drugim jedinicama lokalne samouprave te procese partnerstva i umrežavanja, tj. oni koji više njeguju razvoj apсорpcijskih kapaciteta. Navedeno je sukladno spoznajama da menadžerske inovacije nastaju ili se usvajaju prvenstveno kroz interakcije sa okruženjem (Birkinshaw, Mol, 2006). Pri tome, može se zaključiti kako veličina jedinice lokalne samouprave nije značajna, tj. i u manjim i većim jedinicama lokalne samouprave podrška menadžmenta i apсорpcijski kapacitet jednako djeluju na postizanje pozitivne implementacijske klime i implementaciju inovacija.



Rezultati istraživanja pokazali su da je implementacijska klima pozitivno utjecala na implementaciju menadžerskih inovacija. Kako u dosadašnjim istraživanjima ova izravna veza implementacijske klime sa menadžerskim inovacijama nije testirana, argumenti za pozitivan odnos nalaze se u studijama koje su promatrale implementaciju procesnih inovacija (Holaha et al, 2004, Klein et al., 2001) i implementaciju inovacija kao skupnog konstrukta koji obuhvaća nekoliko tipova inovacija, između ostalih i menadžerske inovacije (Sawang, 2008).

U ovom istraživanju na uzorku lokalne samouprave organizacijski članovi percipiraju važnost implementacije novih metoda i praksi upravljanja u njihovoj jedinici lokalne samouprave u prosjeku najviše putem pružanja edukativne podrške kod promjene organizacije rada. Dobiveni rezultati ukazuju na moderirajući pozitivan utjecaj varijable usklađenost inovacija i vrijednosti na odnos između implementacijske klime i implementacije menadžerskih inovacija. Organizacijski članovi pozitivno percipiraju implementaciju menadžerskih inovacija. Prosječna ukupna ocjena za tvrdnje koje mjere ovu varijablu je 4,32, što predstavlja visoku ocjenu, a u prosjeku se najviše manifestira kroz percepcije organizacijskih članova o tome kako sustavna primjena ove vrste inovacije može značajno doprinijeti njihovom daljnjem željenom profesionalnom razvoju. Pozitivna percepcija važnosti implementacije menadžerskih inovacija pojačala je pozitivan utjecaj implementacijske klime, te time utjecala na veću razinu uspješnosti u implementaciji menadžerskih inovacija.

Dosadašnja literatura iz područja inovacija ukazuje na važnost menadžerskih inovacija za organizacijsku uspješnost, te je pozitivan odnos implementacije menadžerskih inovacija sa učinkovitosti lokalne samouprave u ovome radu potvrdio i još više učvrstio ovu tvrdnju. Posebice, ovaj odnos menadžerskih inovacija i uspješnosti je potvrđen na uzorku u javnom sektoru te je time dokazano da su menadžerske inovacije važne i za javni sektor.

Dobiveni rezultati istraživanja govore u prilog primjeni racionalne perspektive pri implementaciji, a time i usvajanju menadžerskih inovacija u javnom sektoru. Racionalna perspektiva temelji se na pretpostavci da su za uvođenje menadžerskih inovacija odgovorni individualci unutar organizacije koji ih uvode sa ciljem postizanja poboljšanja organizacijskih performansi, za razliku od modne ili institucionalne perspektive, koje pretpostavljaju usvajanje inovacija i promjena prvenstveno kako bi se ostvarila legitimnost i udovoljilo očekivanjima brojnih dionika. Međutim, u Hrvatskoj, kao i u drugim državama srednje i

istočne Europe, tijekom posljednjih dvadeset godina provodile su se i još se uvijek provode intenzivne reforme javnog sektora koje imaju za cilj povećanje njegove efikasnosti i učinkovitosti, a uključuju reformu državne uprave, regionalne i lokalne samouprave. Stoga se može zaključiti kako je u lokalnoj samoupravi izražen pritisak za promjenom, te da takvi zahtjevi utječu na uvođenje i implementaciju menadžerskih inovacija u promatranim gradovima i općinama.

Ovakva vrsta institucionalnog pritiska upućuje na primjer prisilnog izomorfizma. Uvidom u prosječni ukupni stupanj implementacije menadžerskih inovacija, može se zaključiti da je nizak (prosječna ocjena 2,30). Upravo takav rezultat može upućivati na utjecaj institucionalnog pritiska, jer se očekuje da bi usvojene inovacije trebale imati veću razinu uspješnosti u implementaciji, iako je zapravo ostvaren pozitivan utjecaj na mjere učinkovitosti. Sukladno dobivenim rezultatima istraživanja može se zaključiti kako će se ostvarenjem viših razina implementacije menadžerskih inovacija i utjecaj na učinkovitost također poboljšati.

Ovakvi rezultati istraživanja u skladu su sa teorijskim pristupom koji kombinira, tj. uvažava pretpostavke racionalnog pristupa i institucionalne, tj. modne perspektive u tumačenju organizacijskih promjena i njihovog utjecaja na uspješnost. Takav pristup polazi od stajališta da se organizacijske promjene usvajaju i implementiraju zbog političkih, ali i tehničkih razloga, te da javni menadžeri žele udovoljiti zahtjevima formalne legitimnosti, ali isto tako i teže postići dobre rezultate (Ashworth et al., 2009, Berrone et al. 2007).

Osim izravne veze sa učinkovitosti, u radu je pretpostavljeno da će implementacija menadžerskih inovacija ostvarivati i neizravnu vezu, i to putem utjecaja na veći stupanj implementacije ostalih inovacija (Volberda et al., 2013, Kirner et al., 2008, Armbruster et al., 2008). Ovakav dvojak odnos menadžerskih inovacija i organizacijske učinkovitosti, tj. uspješnosti potvrđen je u radu, te je sukladan postojećim empirijskim istraživanjima, ali na uzorku organizacija u privatnom sektoru (Černe, 2013, Staropoli, 1998, Gunday, 2011, Polder, 2010). Ovim istraživanjem ovakav odnos potvrđen je i na uzorku u javnom sektoru. Implementacijom menadžerskih inovacija stvaraju se pretpostavke za uspješnu implementaciju ostalih vrsta inovacija, kao što su primjerice novi načini realizacije usluga uvođenjem informacijsko-komunikacijske tehnologije, novi načini realizacije usluga u suradnji sa vanjskim partnerima, novi načini komunikacije sa građanima itd.

## **5. TEORIJSKI DOPRINOS, IMPLIKACIJE I OGRANIČENJA**

U nastavku ovoga dijela elaboriraju se: **1) Teorijski doprinos, 2) Praktične implikacije te 3) Ograničenja i buduća istraživanja.**

### **5.1. TEORIJSKI DOPRINOS**

Područje istraživanja inovacija uglavnom je usmjereno na različite aspekte tehnoloških inovacija, dok je područje netehnoloških tipova inovacija relativno neistraženo. Pretežito tehnološki pogled na inovacije kritiziran je zbog ignoriranja mnogih važnih netehnoloških elemenata inovativnih organizacijskih aktivnosti. Netehnološke inovacije samo su indirektno vezane za organizacijsku primarnu radnu aktivnost i uglavnom djeluju na njegov menadžerski sustav. Koncept menadžerskih inovacija kao distinktivan tip netehnoloških inovacija još se nalazi u začecima konceptijskog oblikovanja i potvrđivanja. Prema postojećim istraživanjima menadžerske inovacije ostvaruju utjecaj na organizacijsku uspješnost, i to putem utjecaja na produktivnost, kvalitetu, fleksibilnost. U ovome radu analizirane su menadžerske inovacije, te je dokazan njihov pozitivan utjecaj na uspješnost, tj. učinkovitost, čime je nadalje istaknuta važnost i potreba za intenzivnijim istraživanjem ovih inovacija.

U radu je postignuta razina implementacije menadžerskih inovacija objašnjena putem organizacijskih čimbenika: financijskih resursa, podrške višeg menadžmenta, apsorpcijskog kapaciteta, implementacijske klime i usklađenosti inovacija i vrijednosti. Inovacije se u postojećoj literaturi uobičajeno konceptualizira kao proces ili kao rezultat. Zapravo, inovacija istovremeno predstavlja rezultat i proces kojim se taj rezultat postiže. Postojeća istraživanja iz područja menadžerskih inovacija odnose se uglavnom na aspekt djelovanja menadžerskih inovacija na rezultat, ne uzimajući u obzir čimbenike koji doprinose nastanku i implementaciji samih menadžerskih inovacija. Testiranjem postavljenog konceptualnog modela omogućeno je sagledavanje prirode utjecaja menadžerskih inovacija na učinkovitost, te isto tako, čimbenika koji doprinose višem stupnju implementacije menadžerskih inovacija, tj. koji se mogu dovesti u vezu sa boljom učinkovitošću. Na taj način omogućila se analiza inovacija sa aspekta djelovanja na rezultat i analiza inovacija sa aspekta samog procesa inovacija, tj. njegove implementacije.

Nadalje, teorijski doprinos sastoji se od adaptiranja modela učinkovitosti implementacije inovacija kojega su postavili Klein et al. (2001). Navedeni model integrira dotadašnje čimbenike implementacije pojedinih tipova inovacija u opće čimbenike koji se mogu primjeniti za sve tipove inovacija, te koji je testiran kvantitativnim empirijskim istraživanjem, za razliku od dotadašnjih dominantnih kvalitativnih istraživanja putem studija slučaja. Testiranje modela u privatnom sektoru je potvrdilo valjanost čimbenika i cijelog modela, dok je njegova primjena u javnom sektoru do sada ispitana u nekolicini istraživanja. U ovom istraživanju model je adaptiran za implementaciju menadžerskih inovacija, kao posebnog tipa netehnoloških inovacija, te za testiranje u javnom sektoru. Originalni model proširen je dodatnim varijablama, koje odražavaju posebnosti menadžerskih inovacija, a to su: apsorpcijski kapacitet, usklađenost inovacija i vrijednosti i implementacija ostalih inovacija. Apсорpcijski kapacitet kao miks organizacijskih sposobnosti za prepoznavanje novog znanja, njegovog asimiliranja i primjene u svrhu zacrtanih ciljeva u prijašnjim istraživanjima, većinom kroz konceptualizaciju razmjene znanja, tj. učećeg kapaciteta, pokazao se ključnim u implementaciji menadžerskih inovacija, a što je također i ovim istraživanjem potvrđeno. Usklađenost inovacija i vrijednosti integrirana je u model, kako bi se obuhvatio moderatorski utjecaj percepcije organizacijskih članova o usklađenosti predmetnih menadžerskih inovacija sa njihovim vrijednostima. Važnost ove varijable očituje se u „lakšoj“ primjeni ove vrste inovacija. Posebice je to važno za menadžerske inovacije, koje su karakteristične po apstraktnoj prirodi, neopipljivosti i nepredvidljivosti u postizanju postavljenih rezultata, a što može djelovati demotivirajuće za članove koji ih primjenjuju. Varijabla je u modelu postavljena kao moderatorska, te je pretpostavljeno da može pojačati ili smanjiti utjecaj implementacijske klime na implementaciju menadžerskih inovacija, ovisno o percepcijama organizacijskih članova o primjeni menadžerskih inovacija u njihovoj jedinici lokalne samouprave. Varijabla implementacija ostalih inovacija uvedena je u model, jer menadžerske inovacije djelujući na stvaranje okruženja u organizaciji koje lakše prihvaća i upravlja promjenama te je stoga više usmjereno zadanom cilju i strategiji, omogućavaju „lakšu“ implementaciju ostalih tipova inovacija, a što se provedenim istraživanjem i potvrdilo.

Područje menadžerskih inovacija posebice je neistraženo u javnom sektoru. Ovim istraživanjem se baza empirijskih istraživanja proširila i na javni sektor, jer je u dosadašnjim istraživanjima prisutno svega nekoliko istraživanja ove vrste inovacija u javnom sektoru. Testiran je model implementacije menadžerskih inovacija na uzorku lokalne samouprave, te

su rezultati istraživanja potvrdili važnost istraživanja menadžerskih inovacija u javnom sektoru.

Mjerenje varijabli u postavljenom modelu implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija uključivalo je različite izvore podataka, što djeluje na veću valjanost i pouzdanost modela. Za mnoga istraživanja koja ispituju menadžerske inovacije, podaci o svim varijablama koje se ispituju prikupljeni su na osnovi anketnog upitnika, koristeći isti uzorak organizacija te ispitanika, a što može dovesti do problema pristranosti zbog primijenjene metode prikupljanja podataka. U ovom istraživanju dio varijabli mjeren je na osnovi podataka iz ankete, i to temeljem dva izvora: ispitivanjem jedinica lokalne samouprave koje su implementirale menadžerske inovacije i ispitivanjem poduzetnika o zadovoljstvu sa pruženim uslugama lokalne samouprave. Drugi dio varijabli mjeren je na osnovi prikupljenih financijskih podataka iz dostupnih financijskih izvještaja, tj. proračuna jedinica lokalne samouprave. Na ovaj način se znatno umanjila mogućnost pojave pristranosti, te testirani model ima veći stupanj valjanosti i pouzdanosti.

Usvajanje inovacija, tj. donošenje odluke „usvojiti inovaciju ili ne“, kao znanstveno područje u fokusu je mnogih radova, te je kao takvo značajno više zastupljeno u literaturi u odnosu na istraživanje samog aspekta implementacije inovacija, a posebice se to odnosi na implementaciju menadžerskih inovacija. Istraživanja o implementaciji menadžerskih inovacija, tj. netehnoloških inovacija vrlo su oskudna. Većina istraživanja odnosi se na privatni sektor, i to na područje tehnoloških inovacija. U ovome radu fokus je na implementaciji inovacija te ispitivanju uspješnosti implementacije, tj. sagledavanju da li je implementacija rezultirala određenim koristima, u ovom slučaju da li je djelovala na povećanje učinkovitosti. U radu je naglasak stavljen na implementaciju menadžerskih inovacija, jer će postizanje uspješnosti u njihovoj implementaciji uvelike ovisiti o načinu na koji su ove inovacije prilagođene organizacijskom kontekstu u kojemu se primjenjuju, a što je važno općenito za netehnološke tipove inovacija.

## 5.2. PRAKTIČNE IMPLIKACIJE

Ovakvi rezultati istraživanja mogu ponuditi nekoliko implikacija za menadžere u lokalnoj samoupravi, ali i za druga javna tijela, a posebice državnu upravu, koja donošenjem zakonskih propisa može ograničiti, ali i poticati veću inovativnost i uspješnost lokalne samouprave.

Implementacija menadžerskih inovacija posebice je aktualna i sve više dobiva na važnosti u uvjetima kada se pred javni sektor intenzivno postavljaju zahtjevi za postizanje veće uspješnosti, tj. racionalizacije troškova funkcioniranja, veće kvalitete javnih usluga i profesionalan menadžerski kadar. Ti zahtjevi proizlaze prvenstveno iz financijskih ograničenja i sve većih interesa i potražnje različitih dionika za kvalitetom pruženih usluga. Implementacija menadžerskih inovacija može djelovati na racionalizaciju troškova, na veće zadovoljstvo korisnika usluga i na razvoj profesionalnih sposobnosti kadra, koja se može manifestirati u sposobnosti apsorpcije EU fondova.

Funkcionalnom decentralizacijom te prenošenjem sve više poslova sa državne na lokalnu razinu upravljanja, ovi zahtjevi, a time i potreba za primjenom menadžerskih inovacija još je više naglašena. Implementacijom menadžerskih inovacija postiže se veće zadovoljstvo korisnika sa pruženim uslugama, kako je u ovom radu i dokazano. Lokalna samouprava, kao najniža razina javne uprave, kreirana je upravo stoga kako bi bolje odgovorila na preferencije građana za javnim uslugama i dobrima, koje su općenito prostorno različite, te kako bi te usluge i dobra osigurala na troškovno učinkovitiji način. Tako organizirana javna uprava može građanima pružiti javna dobra i usluge koje preferiraju po nižem trošku, promovirati natjecanje između nižih razina uprave u pružanju javnih usluga, zaštititi manjine sa različitim zahtjevima i preferencijama i povećati kvalitetu demokracije.

Primjenom novih metoda i koncepata upravljanja javni menadžeri u lokalnoj samoupravi stvaraju pretpostavke za uspješnije korištenje sredstava iz fondova EU. Učinkovitom implementacijom menadžerskih inovacija moguće je postići veću efikasnost u procesima planiranja i provedbe potencijalnih projekata. Na sposobnost apsorpcije sredstava iz EU, tj. sposobnost i vještinu, u ovom slučaju lokalne samouprave, da pripremi prikladne planove, programe i projekte u predviđenom roku, odlučuje o programima i projektima, organizira koordinaciju između ključnih partnera itd. utječe stupanj pripremljenosti javne uprave da

adekvatno upravlja sredstvima koja joj stoje na raspolaganju. Implementacijom novih metoda upravljanja usavršavaju se procesi strateškog planiranja, projektnog upravljanja, procesi procjene uspješnosti. Isto tako, sam pristup projektnog upravljanja, kao jedna od menadžerskih inovacija, prisutna u nekim od jedinica lokalne samouprave ključna je za efikasnu pripremu i provedbu programa i projekata EU.

Osim izravne veze sa učinkovitosti, implementacijom novih metoda i koncepata upravljanja stvaraju se pretpostavke za uspješnu implementaciju ostalih vrsta inovacija, kao što su primjerice inovacije u uslugama, komunikaciji sa građanima i ostalim korisnicima usluga, inovacije različitih usluga primjenom informacijsko-komunikacijske tehnologije (e-usluge), i time ostvaruju neizravnu vezu sa učinkovitosti. Menadžerske inovacije važan su komplement implementaciji alata baziranih na informacijsko-komunikacijskoj tehnologiji. Uvođenje informacijsko-komunikacijske tehnologije te različitih elektronskih usluga omogućava povećanje učinkovitosti i smanjenje troškova, povećanje odgovornosti i smanjenje korupcije, jačanje demokratske participacije, potpora je decentralizaciji i jačanju povjerenja prema vlasti. Ovakvo djelovanje menadžerskih inovacija proizlazi iz njihovog obilježja kontinuiranog osnaživanja organizacijskih kapaciteta gdje one stvaraju pogodno okruženje za bržu, lakšu i efikasniju implementaciju ostalih inovacija, tj. općenito djeluju na povećanje inovativnosti. Upravo stoga, javni menadžeri bi trebali promatrati menadžerske inovacije kao čimbenik i preduvjet za lakše i uspješnije provođenje promjena, koje su neminovne u lokalnoj samoupravi Hrvatske, tj. kao instrument pomoću kojega je moguće stvoriti okruženje u organizaciji koje lakše prihvaća i upravlja promjenama te je više usmjereno zadanom cilju i strategiji, a što može rezultirati većom racionalizacijom, efikasnošću i konačno većom kvalitetom usluga. Isto tako, primjenom novih menadžerskih koncepata postiže se efikasnija primjena različitih e-usluga, te na taj način javni menadžeri mogu doprinijeti razvoju moderne javne uprave temeljene na suvremenoj primjeni informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Menadžeri u lokalnoj samoupravi moraju biti svjesni da implementacija menadžerskih inovacija ne zahtijeva angažiranje većih financijskih sredstava, za razliku od primjerice implementacije procesnih inovacija. Za njihov nastanak nije potrebna posebna ekspertiza i infrastruktura (kao što je to slučaj sa tehnološkim inovacijama, koje često zahtijevaju uspostavljanje posebnog odjela istraživanja i razvoja, stručna znanja ili značajna financijska sredstva). Čimbenici kao što su podrška menadžmenta i sposobnost stjecanja, asimilacije i primjene znanja su puno važniji od raspolaganja financijskim resursima za uspješnu

implementaciju menadžerskih inovacija. Raspolaganje značajnim financijskim resursima nije presudno u stvaranju pozitivne implementacijske klime i time većeg stupnja implementacije menadžerskih inovacija.

Sukladno prethodno navedenom, javni menadžeri pored pružanja podrške u implementaciji novih metoda i koncepata upravljanja u vidu, primjerice, donošenja službenih mjera kojima se nagrađuju novi pristupi u organizaciji rada, rješavanju problema, i općenito predlaganju novih projekata i metoda, moraju poticati procese suradnje i razmjene iskustva s drugim jedinicama lokalne samouprave te procese partnerstva i umrežavanja. Primjerice, važno je da redovito održavaju sastanke sa dionicima iz okruženja (npr. poduzetnicima, udrugama, građanima, investitorima ili u vidu tzv. lokalnih akcijskih grupa), da njeguju praksu redovite razmjene iskustva i savjeta s drugim jedinicama lokalne samouprave o vlastitim najboljim praksama u rješavanju pojedinih pitanja te također da organizacijski odjeli međusobno putem određenih kanala razmjenjuju znanja i iskustva, itd. Prema provedenom istraživanju takvi su se procesi pokazali ključnima u postizanju višeg stupnja implementacije novih metoda i koncepata upravljanja. U tome se ističe uloga javnih menadžera, koji kreiraju javnu vrijednost na način da stvaraju mreže sudionika koji su uključeni u pružanje javnih usluga. Takvo okruženje potiče inicijativu, kreativnost i inovacije.

Javni menadžeri moraju biti svjesni da implementacija menadžerskih inovacija, zbog svojih karakteristika, kao što su neopipljivost, apstraktnost, nepredvidljivost postizanja zacrtanih rezultata, može dovesti do otežane implementacije. Isto tako, kako se njihovim usvajanjem mijenjaju odnosi između članova u organizaciji često dolazi do nove raspodjele prihoda i koristi unutar organizacije, a što može izazvati odbijanje i otpor u implementaciji. Stoga je važno koristiti određene adaptivne strategije, kao što je to stvaranje pozitivne implementacijske klime za primjenu novih metoda upravljanja, a što se može činiti primjerice putem pružanja edukacijske podrške i redovitog informiranja o novim pristupima i metodama rada. Na taj način javni menadžeri mogu također djelovati na viši stupanj usklađenosti menadžerskih inovacija koje se primjenjuju sa vrijednostima organizacijskih članova, tj. na pozitivnu percepciju o primjeni samih menadžerskih inovacija među onima koji ih primjenjuju. Primjerice, zaposlenici mogu percipirati da sustavna primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu u njihovoj jedinici lokalne samouprave može doprinijeti njihovom daljnjem profesionalnom razvoju, ili da je primjena navedenih metoda važna u dostizanju zacrtane strategije i ciljeva njihove JLS.



### 5.3. OGRANIČENJA I BUDUĆA ISTRAŽIVANJA

Testiranje modela implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija, kao i većina dosadašnjih istraživanja iz područja inovacija, provedeno je kros-sekcijski. Upravo ne provođenje longitudinalnog istraživanja predstavlja jedno od većih ograničenja ovoga rada. Kako stvaranje i implementacija inovacija predstavlja kontinuirani proces, te stoga što je mjerenje rezultata menadžerskih inovacija otežano, procjena utjecaja implementacije menadžerskih inovacija na mjere uspješnosti organizacija koje ih primjenjuju zahtijeva provođenje longitudinalnog istraživanja.

Korištena mjera za varijablu implementacija menadžerskih inovacija originalna je, te ju je potrebno daljnjim istraživanjima testirati i verificirati. Kako je općenito područje istraživanja menadžerskih inovacija u začetku, tako su i empirijska istraživanja oskudna, a korištene mjere nekonzistentne, te zahtijevaju daljnju validaciju. Upravo stoga, korištenje originalne mjere za varijablu implementacija menadžerskih inovacija, može predstavljati ograničenje ovog istraživanja, jer korištena mjera nije potvrđena drugim empirijskim istraživanjima kao valjana.

Kako su glavni predmet istraživanja ovoga rada inovacije, koje u sebi općenito nose pozitivan prizvuk, može se u ispitivanju o inovacijama pojaviti fenomen socijalne poželjnosti. Moguće je da su ciljani ispitanici u istraživanju, a to su pročelnici odjela koji se bave upravljanjem i razvojem, željeli prezentirati pozitivnu sliku vlastite lokalne jedinice, ili njih samih, a kako bi se prilagodili socijalno poželjnim vrijednostima. Kako bi se ovaj rizik socijalno poželjnih odgovora smanjio, u radu je provedena online anketa sa upitnikom koji se može samostalno administrirati. Ovakav se način provođenja anketa pokazao da smanjuje pristranost proizašlu iz pružanja socijalno poželjnih odgovora (Holbrook, Krosnick 2010). Isto tako, pitanja o pojedinim tipovima inovacija postavljena su konkretno i na neutralan način, bazirajući se više na činjeničnom stanju i time ostavljajući malo prostora za šire razmišljanje i iskazivanje stavova.

Jedno od ograničenja, a time i smjernica za buduće istraživanje, odnosi se na to da je model poželjno testirati i na drugim državama, i različitom okruženju. Time bi se u model mogle uključiti i varijable koje uvažavaju kontekst u okviru kojega se menadžerske inovacije

implementiraju. Time bi se interpretacijska snaga modela pojačala i postigla generalizacija modela te se značajnije unaprijedilo područje menadžerskih inovacija.

Model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija u ovom radu testiran je na uzorku organizacija u javnom sektoru, tj. jedinica lokalne samouprave. Kao smjernica za buduće istraživanje, poželjno je model testirati i na organizacijama u privatnom sektoru. Rezultati provedenog testiranja mogu omogućiti usporedbu postignutih rezultata u privatnom nasuprot javnom sektoru, te utvrđivanje eventualnih različitosti i/ili sličnosti.

Buduća istraživanja u ovom području mogu se usmjeriti na uključivanje više kontekstualnih varijabli u model. Primjerice, prilikom testiranja modela implementacije menadžerskih inovacija u javnom sektoru uputno je obuhvatiti politički utjecaj, utjecaj regulatornih normi, i općenito utjecaj institucionalnog okruženja. Isto tako, može se utvrditi da li se nastanak menadžerskih inovacija u organizacijama javnog sektora može okarakterizirati uglavnom kao pristup odozgo prema dolje (top-down) ili odozdo prema gore (bottom-up). Kako je područje istraživanja menadžerskih inovacija novo, puno je smjerova u kojemu se ono dalje može razvijati; počevši od same operacionalizacije konstrukta i njegove standardizacije pa do identifikacije drugih čimbenika koji utječu na njihov razvoj, te utjecaj koji ostvaruju općenito na uspješnost te pojedine mjere uspješnosti.

## 6. ZAKLJUČAK

Počeci razvoja koncepta inovacija u području ekonomije povezuju se sa analizama J. Schumpetera u prvoj polovici 20-tog stoljeća, koji je inovacije označio kao osnovni čimbenik tehnološkog progresa i ekonomskog razvoja. Glavnina empirijskih istraživanja odnosa između inovacija i organizacijske uspješnosti usmjerena je na tehnološki razvoj, tj. tehnološke oblike inovacija, kao što su primjerice inovacije proizvoda/usluga ili inovacije procesa. Proučavanje inovacija uglavnom je bilo vezano za tehnološka dostignuća, dok se malo pažnje pridavalo drugim oblicima netehnoloških inovacija i samoj dinamici menadžmenta. Međutim, znanstvena literatura upućuje da istraživanje inovacija predstavlja kompleksan proces, koji se ne može vezati samo za tehnološku dimenziju. Dominantan tehnološki aspekt inovacija nailazi na mnoge kritike jer ne obuhvaća u potpunosti inovacije u uslužnim djelatnostima te ignorira mnoge važne netehnološke elemente inovativnih organizacijskih aktivnosti u organizacijama, npr. usvajanje novih i reorganizacija postojećih metoda upravljanja, odnosi sa vanjskim okruženjem i marketing.

Unatrag par desetljeća postaje popularna tehničko-administrativna tipologija inovacija. Ona dijeli pojedine vrste inovacija s obzirom na generalnu distinkciju između tehnologije i socijalne strukture. Netehnološke inovacije, tj. do nedavno dominantan termin administrativne inovacije samo su indirektno vezane za organizacijsku primarnu radnu aktivnost i uglavnom djeluju na njegov menadžerski sustav. Tehnološke inovacije se odnose na promjene u sferi tehnologije i odražavaju tehničko tehnološki napredak. Netehnološke inovacije vezane su za organizacijsko restrukturiranje, ljudske resurse i načine upravljanja te se sa tehnološkim inovacijama često nalaze u uzročno posljedičnim vezama. Netehnološke inovacije puno su teže za replicirati u odnosu na tehnološke oblike inovacija, zbog njihove prirode, koja je uglavnom apstraktna i neopipljiva. Isto tako, ove vrste inovacija mogu doprinijeti dugoročnoj konkurentskoj prednosti, posebice u uvjetima kada se organizacije suočavaju sa povećanom konkurencijom i ubrzanom dinamikom tehnoloških promjena.

Menadžerske inovacije, kao distinktivan tip netehnoloških inovacija, definirane su kao stvaranje i implementacija novih menadžerskih praksa, procesa, struktura ili tehnika koje predstavljaju značajno odstupanje od postojećih praksi i normi. Što se tiče aspekta novine, pojedini autori pod novim praksama, procesima, strukturama podrazumijevaju potpuno nove

još nepostojeće koncepte, dok drugi podrazumijevaju novo u smislu novih praksi, procesa, struktura ili tehnika za organizaciju koja ih primjenjuje. U ovome radu menadžerskim inovacijama se smatraju one koje su nove za organizacijsku jedinicu koja ih implementira. Upravo zbog svog karaktera težeg repliciranja i neopipljivosti, njihov uspjeh je determiniran načinom na koji su takve inovacije adaptirane jedinstvenom kontekstu organizacije. Usvajanje i difuzija menadžerskih inovacija su organizacijski specifične i ne generiraju identične rezultate. Dosadašnja literatura ističe njihov utjecaj prvenstveno u povećanju efikasnosti internih organizacijskih procesa, rastu produktivnosti i organizacijske uspješnosti, ali je potrebno provesti još empirijskih istraživanja kako bi se ova tvrdnja još više „učvrstila“ i verificirala. Navedeno se posebno odnosi na empirijska testiranja u organizacijama javnog sektora. Isto tako, nedavni radovi ukazuju na važnost menadžerskih inovacija za uspješnost organizacija, i to kroz njihovo djelovanje kao komplementa tehnološkim inovacijama. Upravo stoga će se u konceptualnom modelu pretpostaviti da će implementacija menadžerskih inovacija ostvarivati i neizravnu vezu na učinkovitost i to putem utjecaja na ostale inovacije.

Efekte menadžerskih inovacija teško je mjeriti, jer njihovi rezultati nisu direktno vidljivi u npr. ostvarenom udjelu prodaje, kao što je to moguće izmjeriti kod inovacija proizvoda i usluga. Navedeno proizlazi iz toga jer se menadžerske inovacije za razliku od inovacija proizvoda i usluga ne implementiraju direktno na tržištu. Outputi menadžerskih inovacija tipično su neopipljivi i po svojoj prirodi apstraktni te za njihov nastanak nije potrebna posebna ekspertiza i infrastruktura (kao što je to slučaj sa tehnološkim inovacijama, koje često zahtijevaju uspostavljanje posebnog odjela istraživanja i razvoja, posebna stručna znanja ili značajna financijska sredstva). Kako menadžerske inovacije obuhvaćaju promjene u praksama, procesima i/ili strukturi unutar organizacije te utječu na način rada menadžmenta, naglašena je socijalna dimenzija, i to ponajprije kroz utjecaj na organizacijsku kulturu, stavove i norme zaposlenih te promjenu postojećih odnosa autoriteta u organizaciji. Isto tako, otežano je mjerenje samog konstrukta menadžerskih inovacija, za razliku od tehnoloških inovacija, gdje se uobičajeno koriste pokazatelji kao što su patenti, troškovi istraživanja i razvoja (R&D) i lansiranje novog proizvoda, a što nije prikladno kod mjerenja menadžerskih inovacija.

Rezultati istraživanja iz područja menadžerskih inovacija većinom se odnose na organizacije u privatnom sektoru, dok je javni sektor malo zastupljen. Pojam inovacija i inoviranja u javnom sektoru općenito je relativno malo znanstveno istražen. Interes za detaljnijim

znanstvenim istraživanjem organizacijskih i menadžerskih koncepata i metoda u javnom sektoru naglašen je zahtjevima koji se odnedavno intenzivno postavljaju pred organizacije javnog sektora, a to su zahtjevi za postizanje veće uspješnosti, tj. racionalizacije troškova funkcioniranja, veće kvalitete javnih usluga, profesionalan menadžerski kadar, primjenu novih koncepata i metoda upravljanja, odnosno ukupno povećanje efikasnosti i učinkovitosti. Tijekom posljednjih dvadeset godina u većini država OECD-a i državama u razvoju provodile su se reforme koje imaju za cilj povećanje učinkovitosti i efikasnosti javnih aktivnosti i djelatnosti, koje uključuju reformu državne uprave, regionalne i lokalne samouprave.

Republika Hrvatska je u službenim državnim dokumentima najavila reformu državne uprave i reformu sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave. Cilj reformi je stvoriti pretpostavke za racionalniju i kvalitetniju javnu upravu te unaprijediti dostupnost i kvalitetu usluga na dobrobit svih građana. Sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, kao i u ostalim državama regije sa sličnom pozadinom gospodarskog i društvenog razvoja, sadrži mnoga ograničenja sa aspekta učinkovitosti i ekonomske racionalnosti te se kao glavni izazovi modernizacije hrvatskog sustava lokalne samouprave mogu se izdvojiti teritorijalna reorganizacija sustava lokalne samouprave, funkcionalna i fiskalna decentralizacija te izgradnja kapaciteta za racionalno i učinkovito upravljanje. Može se zaključiti kako su upravljačke strukture u hrvatskim jedinicama lokalne samouprave još uvijek uglavnom obilježene rigidnošću, formalnošću i nefleksibilnošću. Upravljanje lokalnih javnih vlasti na načelima efikasnosti i učinkovitosti preduvjet je uspješnoj teritorijalnoj reorganizaciji i fiskalnoj decentralizaciji, jer tek uspješne upravljačke strukture u lokalnim samoupravama mogu stvoriti osnovu za uspješnu teritorijalnu reformu i fiskalnu decentralizaciju.

Konceptualizacija inovacija u javnim organizacijama razlikuje se od onih u privatnim zbog mnogih razlika između ova dva sektora. Organizacije u javnom sektoru ne djeluju na tržišnim načelima i nisu usmjerene na ostvarivanje profita, te nisu toliko izložene prijetnji intenzivnih konkurentskih pritisaka, tj. njihov opstanak nije u značajnoj mjeri ugrožen. Isto tako, korisnici javnih usluga uglavnom nemaju mogućnosti promjene pružatelja usluga, tj. njegove zamjene sa drugim pružateljima u slučaju nezadovoljstva pruženom kvalitetom usluge. Organizacije u javnom sektoru ne djeluju po tržišnim načelima, što podrazumijeva da javne organizacije imaju drugačije društvene ciljeve, kao što je primjerice povećanje kvalitete životnog standarda stanovništva, te su sukladno tome i poticaji i barijere za inovacije različite od onih u privatnom sektoru.

Još jedna razlika odnosi se na prirodu djelovanja procesa inovacija, tj. samu svrhu poboljšanja usluga ili upravljanja. U javnom sektoru svrha inovacija, tj. primjerice novih poboljšanih usluga je širiti ih dalje na ostale organizacije u javnom sektoru, a kako bi se time djelovalo na ukupno povećanje javne vrijednosti. Tako je usvajanje novih načina upravljanja i usluga u jedinici lokalne samouprave koji su se pokazali uspješnim potrebno dalje „prenijeti“ na ostale jedinice lokalne samouprave, kako bi se kvaliteta pružanja usluga za korisnike ujednačila u cijeloj državi. S druge strane, inovacije u privatnom sektoru karakteriziraju snažni konkurentski pritisci, suradnja između strateških partnera i ograničavanje u dijeljenju dobrih praksi, tj. inovacija.

Može se zaključiti kako su inovacije važne jednako za privatni i za javni sektor. Ukoliko se uzme u obzir područje javne uprave, onda je to posebice naglašeno za usluge koje pruža lokalna samouprava, za koju se smatra da bolje od središnjih tijela državne uprave prepoznaje potrebe stanovnika na njihovom području te upravo zato može kvalitetnije i racionalnije osigurati javne usluge građanima. Prednosti organizacije najniže razine javne uprave, tj. lokalne samouprave, leže u tome da takva javna uprava može građanima pružiti javna dobra i usluge koja su u skladu sa lokalnim ukusima i preferencijama po nižem trošku u odnosu na više razine vlasti, promovirati natjecanje između nižih razina uprave u pružanju javnih usluga, zaštititi manjine sa različitim zahtjevima i preferencijama i povećati kvalitetu demokracije. Javnost, odnosno građani, domaće i inozemne institucije i drugi subjekti vrlo su kritični i zainteresirani za rezultate njihovog rada. Iz čega proizlazi potreba, zapravo imperativ za kvalitetnije, racionalnije, efikasnije i efektivnije usluge. Može se zaključiti kako je uvođenje i upravljanje promjenama, a ponajviše inovacijama u lokalnoj samoupravi, uvjet njihova daljnjeg razvoja i opstanka. Važno je stvaranje kulture inovacija koja podržava promjene kreiranjem i implementacijom novih rješenja, te kako bi one postale sistematičnije. U ovome radu promatrao se fenomen menadžerskih inovacija, odnosno inovativnosti u menadžmentu kao koristan pristup za unapređenje upravljanja u lokalnim jedinicama samouprave, a sa svrhom postizanja utjecaja na učinkovitost, tj. uspješnost lokalne samouprave.

Pojam inovacija i inoviranja općenito, a posebice u javnom sektoru predstavlja kompleksan fenomen, koji se može sagledati sa aspekta nekoliko teorijskih okvira. Dominantni pristupi su oni organizacijske i institucionalne teorije. U tumačenju rezultata istraživanja ovoga rada oslanjati će se na racionalnu i institucionalnu perspektivu. Racionalna perspektiva

prevladavajuća je u području istraživanja inovacija u organizacijama. Pretpostavlja se da su menadžerske inovacije, slično kao i ostali tipovi inovacija, sredstvo za postizanje postavljenih ciljeva, tj. one se uvode kako bi se poboljšala organizacijska uspješnost. S obzirom da se radi o implementaciji menadžerskih inovacija u javnom sektoru, te kako je istraživanje usmjereno na lokalnu samoupravu, kao dio javnog sektora, koja je tradicionalno podložna snažnom utjecaju različitih dionika i regulacija, komplementarni pristup je institucionalna teorija. Prema ovoj teoriji organizacije usvajaju promjene i inovacije kako bi se prilagodile očekivanjima ključnih dionika u okruženju. To je relevantno za subjekte koji djeluju u javnom sektoru, jer se promjene organizacijskih karakteristika često provode iz političkih razloga, a kako bi stekli formalni legitimitet. Stoga je potrebno uzeti u obzir institucionalne zahtjeve koji su dio okruženja jedinica lokalne samouprave koje implementiraju menadžerske inovacije, a koji su mnogobrojni s obzirom na aktualne reforme javne uprave.

Inovacije se u postojećoj literaturi uobičajeno konceptualizira kao proces ili kao rezultat. Zapravo, inovacija istovremeno predstavlja rezultat i proces kojim se taj rezultat postiže. Postojeća istraživanja iz područja menadžerskih inovacija odnose se uglavnom na aspekt djelovanja menadžerskih inovacija na rezultat, ne uzimajući u obzir čimbenike koji doprinose nastanku i implementaciji samih menadžerskih inovacija. U ovome radu usmjerilo se na sagledavanje prirode utjecaja menadžerskih inovacija na učinkovitost, tj. rezultat, te isto tako, čimbenika koji doprinose višem stupnju implementacije menadžerskih inovacija, odnosno koji se mogu dovesti u vezu sa boljom učinkovitošću. Na taj način omogućila se analiza inovacija sa aspekta djelovanja na rezultat i analiza inovacija sa aspekta samog procesa inovacija, tj. njegove implementacije.

Ovakav pristup istraživanja inovacija puno je manje zastupljen u literaturi u odnosu na istraživanje samog usvajanja inovacija, tj. donošenja odluke „usvojiti inovaciju ili ne“. U literaturi o inovacijama opće poznata je razlika između kreativnosti/invenije i inovacije/implementacije. Ova distinkcija zapravo čini razliku između eksploracije i eksploatacije, a podrazumijeva da inovacija nije samo kreativni proces stvaranja novih ideja (eksploracija), već uključuje i primjenu (ekploataciju), koja naglašava očekivane koristi usvojene inovacije. Orijehtacija u radu na eksploatacijski karakter menadžerskih inovacija implementiranim u javnom sektoru, tj. jedinicama lokalne samouprave očituje se počevši od same specifičnosti javnih organizacija za usvajanjem već postojećih inovacija, uglavnom već primjenjenih u privatnom sektoru, koje su kao takve nove za organizaciju koja ih usvaja, te

nedostatka eksploracijsko inventivnog dijela procesa inovacija. Također, u radu se pokušala objasniti učinkovitost implementiranih inovacija, iz čega je evidentan naglasak na eksploataciji usvojenih inovacija.

Pregledom literature o implementaciji inovacija (Greenhalgh et al., 2005) mogu se izdvojiti različiti institucionalni čimbenici, kao što su struktura (npr. kompleksnost, decentralizacija), vodstvo, resursi, podržavajuća klima (npr. preuzimanje rizika, inicijative) i prakse korištenja znanja (npr. učenje, dijeljenje znanja). Većina dotadašnjih istraživanja fokusirala se na implementaciju pojedine inovacije, kao što je primjerice procesna inovacija ili inovacija proizvoda te izdvaja nekoliko čimbenika njihove uspješne implementacije. Prvi model koji integrira dotadašnje čimbenike implementacije pojedinih tipova inovacija u opće čimbenike koji se mogu primjeniti za sve tipove inovacija i koji je testiran kvantitativnim empirijskim istraživanjem, za razliku od dotadašnjih dominantnih kvalitativnih istraživanja putem pristupa studija slučaja je model kojeg su postavili Klein et al.

U radu se navedeni model adaptirao za ocjenu stupnja implementacije menadžerskih inovacija i njezine uspješnosti u javnom sektoru. Za razliku od originalnog istraživanja koje se bavilo procesnom inovacijom u modelu se analiziralo menadžerske inovacije, kao skup inovacija koje dijele zajedničke karakteristike. Predloženim konceptualnim modelom implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija pokušalo se odgovoriti na pitanje da li je i kako stupanj implementacije menadžerskih inovacija povezan i ostvaruje li utjecaj na učinkovitost lokalne samouprave. Modelom se pokušao objasniti dostignuti stupanj implementacije menadžerskih inovacija sa utvrđenim čimbenicima implementacije menadžerskih inovacija, a to su: financijski resursi, podrška višeg menadžmenta, apsorpcijski kapacitet, implementacijska klima i usklađenost inovacija i vrijednosti. Za razliku od originalnog modela uvedene su dodatne varijable: apsorpcijski kapacitet, usklađenost inovacija i vrijednosti te implementacija ostalih inovacija. Čimbenici u modelu zapravo predstavljaju organizacijske karakteristike koje zajedno povećavaju vjerojatnost uspješne implementacije.

Empirijsko istraživanje provedeno je anketnim ispitivanjem u jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. U Hrvatskoj je ukupno 128 gradova i 428 općina, što zajedno čini ukupnu populaciju od 556 jedinica lokalne samouprave. Postavljen je kriterij za selekciju jedinica lokalne samouprave (JLS) koje mogu sudjelovati u anketi. Prema kriteriju anketa je namijenjena svim gradovima i općinama sa minimalnim brojem stanovnika 3000, što čini



ukupno 282 JLS. Ovakav kriterij postavljen je kako bi se menadžerske inovacije mogle sveobuhvatnije sagledati, jer se očekuje da će u većim JLS menadžerske inovacije biti prisutnije i razvijenije. Anketni upitnik poslan je svim gradovima i općinama putem elektronske pošte. Konačna stopa povrata odgovora iznosila je 25 %, što čini ukupno 71 jedinicu lokalne samouprave. Upitnik je bio namijenjen višem menadžmentu, tj. pročelnicima Upravnih odjela za lokalnu samoupravu i upravu, pročelnicima Jedinistvenih upravnih odjela ili sličnih organizacijskih odjela najviše upućenih u problematiku istraživanja.

Dio varijabli koje čine model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija mjerene su anketnim upitnikom, a dvije varijable: financijski resursi i učinkovitost jedinica lokalne samouprave (učinkovitost JLS) mjerene su podacima iz službenog financijskog izvještaja (osim za jednu od mjera učinkovitosti inovacija koja je također utvrđena na osnovi anketnog upitnika, a odnosi se na zadovoljstvo poduzetnika uslugama jedinica lokalne samouprave). Kako je općenito područje istraživanja menadžerskih inovacija u začetku, te s obzirom da se istraživanje provodi nad jedinicama lokalne samouprave, korištene mjere za varijable uglavnom su originalne, tj. nisu preuzete u cjelini od postojećih autora. Kako bi se utvrdili latentni odnosi unutar mjerenih čestica provedene su faktorske analize. Nad česticama je, sukladno faktorskoj strukturi, provedena analiza pouzdanosti tipa Cronbach alpha. Rezultati provedenih analiza potvrdili su internu konzistentnost korištenih tvrdnji za opis varijabli i pouzdanost mjernih konstrukata. Ukupan model promatran je i testiran u tri dijela, ali međusobno povezana. Odnosi između varijabli u modelu testirani su hijerarhijskom regresijskom analizom te logističkom regresijom. U dokazivanju hipotezi H1, H2, H3, H4 i H5 koristila se hijerarhijska regresijska analiza, dok se u ispitivanju hipoteza H6, H7 i H8 koristila logistička regresija. U svim analizama promatran je utjecaj veličine jedinice lokalne samouprave kao kontrolna varijabla, s obzirom na prethodna istraživanja koja su također obuhvatila ovu kontrolnu varijablu te kako bi se uzela u obzir potencijalna alternativna objašnjenja.

Testiranje modela implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija u glavnini je potvrdilo postavljene hipoteze, čime je istaknuta važnost i potreba za intenzivnijim istraživanjem ovih inovacija. Jedino H1 koja pretpostavlja da će financijski resursi imati pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu pri implementaciji menadžerskih inovacija nije dokazana, tj. varijabla financijski resursi pokazala se nesignifikantnom. Testiranjem postavljenog konceptualnog modela omogućeno je sagledavanje prirode utjecaja

menadžerskih inovacija na učinkovitost, te isto tako, čimbenika koji doprinose višem stupnju implementacije menadžerskih inovacija, tj. koji se mogu dovesti u vezu sa boljom učinkovitosti. Dok su podrška višeg menadžmenta i apsorpcijski kapacitet pokazali pozitivan utjecaj na implementacijsku klimu, varijabla financijskih resursa nije pokazala signifikantan utjecaj, te se dobiveni rezultat na neki način može tumačiti da je sukladan teorijskim spoznajama o menadžerskim inovacijama, kao netehnološkom tipu inovacija, koji ne iziskuje značajna financijska sredstva u razvoju i implementaciji. U radu se pretpostavilo da će se ostvariti pozitivan utjecaj, ali da on neće biti značajan u odnosu na varijablu podrške višeg menadžmenta i apsorpcijski kapacitet. Podrška višeg menadžmenta i apsorpcijski kapacitet, kao što je i pretpostavljeno, ostvarili su pozitivan utjecaj na percepciju organizacijskih članova o važnosti implementacije menadžerskih inovacija. U dosadašnjim istraživanjima upravo su se aktivnosti suradnje organizacija u dijeljenju najboljih praksi i inter-organizacijskog učenja pokazale da doprinose boljem procesu stjecanja znanja, tj. boljem apsorpcijskom kapacitetu.

Stoga, dobiveni rezultati ukazuju na važnost suradnje i dijeljenja znanja u organizacijama koje žele implementirati menadžerske inovacije. Čimbenici kao što su podrška menadžmenta i sposobnost stjecanja, asimilacije i primjene znanja su puno važniji od raspolaganja financijskim resursima za uspješnu implementaciju menadžerskih inovacija. Raspolaganje značajnim financijskim resursima nije presudno u stvaranju pozitivne implementacijske klime i time većeg stupnja implementacije menadžerskih inovacija. Hipoteza o pozitivnom utjecaju implementacijske klime na implementaciju menadžerskih inovacija se potvrdila. Dobiveni rezultati ukazuju na moderirajući pozitivan utjecaj varijable usklađenost inovacija i vrijednosti na odnos između implementacijske klime i implementacije menadžerskih inovacija. Organizacijski članovi pozitivno percipiraju implementaciju menadžerskih inovacija, i to ponajviše kroz percepcije organizacijskih članova o tome kako sustavna primjena ove vrste inovacije može značajno doprinijeti njihovom daljnjem željenom profesionalnom razvoju.

Provedenim empirijskim istraživanjem potvrđen je utjecaj menadžerskih inovacija na sljedeće aspekte organizacijske uspješnosti, i to na uzorku organizacija u javnom sektoru, tj. jedinica lokalne samouprave: omjer vrijednosti proračuna i rashoda za zaposlene, zadovoljstvo korisnika sa uslugama (zadovoljstvo poduzetnika sa uslugama lokalne samouprave) i apsorpcija EU fondova. Dosadašnja literatura iz područja inovacija ukazuje na važnost

menadžerskih inovacija za organizacijsku uspješnost, te je pozitivan utjecaj implementacije menadžerskih inovacija na učinkovitost lokalne samouprave u ovome radu potvrdio i još više učvrstio ovu tvrdnju. Posebno je ovaj odnos menadžerskih inovacija i uspješnosti potvrđen na uzorku u javnom sektoru te je time dokazano da su menadžerske inovacije važne i za javni sektor.

Osim izravne veze sa učinkovitošću, u radu je potvrđena neizravna veza implementacije menadžerskih inovacija i učinkovitosti, i to putem utjecaja na veći stupanj implementacije ostalih inovacija. Ovakav dvojak odnos menadžerskih inovacija i uspješnosti potvrđen je u postojećim empirijskim istraživanjima, ali na uzorku organizacija u privatnom sektoru. Ovim istraživanjem ovakav odnos potvrđen je i na uzorku u javnom sektoru. Može se zaključiti kako se implementacijom menadžerskih inovacija stvaraju pretpostavke za uspješnu implementaciju ostalih vrsta inovacija, kao što su primjerice novi načini realizacije usluga uvođenjem informacijsko-komunikacijske tehnologije, novi načini realizacije usluga u suradnji sa vanjskim partnerima, novi načini komunikacije sa građanima itd.

Rezultati istraživanja govore u prilog primjeni racionalne perspektive pri implementaciji, a time i usvajanju menadžerskih inovacija u javnom sektoru, koja polazi od pretpostavke da su za uvođenje menadžerskih inovacija odgovorni individualci unutar organizacije koji ih uvode sa ciljem postizanja poboljšanja organizacijskih performansi. Međutim, pri tumačenju rezultata istraživanja potrebno je uzeti u obzir i institucionalnu teoriju, koja se temelji na pretpostavci o usvajanju inovacija i promjena prvenstveno kako bi se ostvarila legitimnost i udovoljilo očekivanjima brojnih dionika. Može se zaključiti kako je prosječni ukupni stupanj implementacije menadžerskih inovacija nizak (prosječna ocjena 2,30). Upravo takav dobiveni rezultat može upućivati na utjecaj institucionalnog pritiska, jer se očekuje da bi usvojene inovacije trebale imati veću razinu uspješnosti u implementaciji, iako je zapravo ostvaren pozitivan utjecaj na mjere učinkovitosti. Vjerojatno bi se ostvarenjem viših razina implementacije menadžerskih inovacija i utjecaj na učinkovitost također poboljšala.

Dobiveni rezultati istraživanja naglašavaju važnost implementacije menadžerskih inovacija u uvjetima kada se pred javni sektor intenzivno postavljaju zahtjevi za postizanje veće uspješnosti, tj. racionalizacije troškova funkcioniranja, veće kvalitete javnih usluga i profesionalan menadžerski kadar. U radu je potvrđeno da implementacija menadžerskih inovacija može djelovati na racionalizaciju troškova, na veće zadovoljstvo korisnika usluga i

na razvoj profesionalnih sposobnosti kadra, koja se može manifestirati u sposobnosti apsorpcije EU fondova. Učinkovitom implementacijom menadžerskih inovacija moguće je postići veću efikasnost u procesima planiranja i provedbe potencijalnih projekata. Implementacijom novih metoda upravljanja usavršavaju se procesi strateškog planiranja, projektnog upravljanja, procesi procjene uspješnosti. Također, sam pristup projektnog upravljanja, kao jedna od menadžerskih inovacija, prisutna u nekim od jedinica lokalne samouprave ključna je za efikasnu pripremu i provedbu programa i projekata EU. Isto tako, implementacijom menadžerskih inovacija postiže se veće zadovoljstvo korisnika sa pruženim uslugama.

Menadžerske inovacije važan su komplement pri implementaciji ostalih vrsta inovacija, kao što su inovacije usluga i procesne inovacije. Primjerice, to se može odnositi na implementaciju alata baziranih na informacijsko-komunikacijskoj tehnologiji. Stoga bi javni menadžeri trebali promatrati menadžerske inovacije kao čimbenik i preduvjet za lakše i uspješnije provođenje promjena, koje su neminovne u lokalnoj samoupravi Hrvatske.

Ograničenja, a time i smjernice za buduće istraživanje, uglavnom se odnose na neprovođenje longitudinalnog istraživanja. Procjena utjecaja implementacije menadžerskih inovacija na mjere uspješnosti organizacija koje ih primjenjuju zahtijeva provođenje longitudinalnog istraživanja, jer stvaranje i implementacija inovacija predstavlja kontinuirani proces, te je mjerenje rezultata menadžerskih inovacija otežano. Nadalje, model je poželjno testirati i u drugim državama, u različitom okruženju, a time bi se u model mogle uključiti i varijable koje uvažavaju kontekst u okviru kojega se menadžerske inovacije implementiraju. Time bi se interpretacijska snaga modela pojačala i postigla generalizacija modela te područje menadžerskih inovacija značajnije unaprijedilo.

## LITERATURA

1. Abernathy, W., Utterback, J., 1978, Patterns of industrial innovation, *Technology review*, 80,7, 40.
2. Abrahamson, E., 1991, Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations, *The Academy of Management Review*, 16, 3, 586-612.
3. Abrahamson, E., Fairchild, G., 1999, Management Fashion: Lifecycles, Triggers, and Collective Learning Processes, *Administrative Science Quarterly*, 44, 4, 708-740.
4. Adams, R., Bessant, J., Phelps, R., 2006, Innovation Management Measurement: A review, *International Journal of Management Reviews*, 8, 1, 21-47.
5. Adler, J.H., 1965, *Absorptive Capacity: The Concept and Its Determinants*, Brookings Institution, Washington
6. Afuah, A., 1998, *Innovation management*, Oxford University Press, Oxford.
7. Ahire, S.L., Golear, D.Y., Waller, M.W., 1996, Development and validation of TQM implementation constructs, *Decision Sciences*, 27, 1, 23-56.
8. Albury, D., 2005, *Fostering Innovation in Public Services*, *Public Money & Management*, 25, 1, 51-56.
9. Alexander, J.A., Weiner, B.J., Griffith, J., 2006, Quality improvement and hospital financial performance, *Journal of Organizational Behaviour*, 27, 1003–1029.
10. Amabile, T. M., 1998, How to kill creativity, *Harvard Business Review*, 76, 77-87.
11. Amis, J., Slack, T., Hinings, C. R., 2004, The pace, sequence, and linearity of radical change, *Academy of Management Journal*, 47, 1, 15-39.
12. Annerstedt, P., Björkbacka, B., 2010, *Feasibility study of public sector organizations. Sweden: Statistics Sweden.*
13. Ansari, S.M., Fiss, P.C., Zajac, E.J., 2010, Made to fit: how practices vary as they diffuse, *Academy of Management Review*, 35, 1, 67-92.
14. Antić, T., 2002, *Forum o fiskalnoj decentralizaciji*, Zagreb
15. Aristovnik, A., 2009, *Proceedings of 7th International Conference «Economic Integration, Competition and Cooperation», 2-3 April, 2009, University of Rijeka – Faculty of Economics, Opatija*
16. Armbruster, H., Bikfalvi, A., Kinkel, S. i Lay, G. (2008), Organizational innovation: The challenge of measuring non-technical innovation in large-scale surveys, *Technovation*, 28, 10, 647.
17. Ashok, S., Marry, D.L., 1997, Managing client/server implementations: today`s technology yesterday`s lessons, *Journal of Information Technology*, 12, 3, 169.
18. Ashworth, R., Boyne, G., Delbridge, R., 2009, Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 1, 165-187.
19. Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A.L., Laegreid, P., 2009, How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001–2006 Norwegian Welfare Reform, *International Journal of Public Administration*, 32, 12, 1006-25.

20. Bajo, A., 2014, Učinci decentralizacije u Republici Hrvatskoj na ekonomski i fiskalni položaj Istarske županije, Institut za javne financije, Zagreb
21. Bajo, A., Jurlina Alibegović, D., 2008, Javne financije, Školska knjiga, Zagreb.
22. Baldrige, J.V., Burnham, R.A., 1975, Organizational Innovation: Individual, Organizational and Environmental Impacts, *Administrative Science Quarterly*, 20, 2, 165-176.
23. Bamford, D. R., Forrester, P. L., 2003, Managing planned and emergent change within an operations management environment, *International Journal of Operations & Production Management*, 23, 5, 546–564.
24. Baranano, A.M., 2003, The non-technological side of technological innovation: State-of-the-art and guidelines for further empirical research, *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 3, 107-125.
25. Baron, R. M., Kenny, D. A., 1986, The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic and statistical considerations, *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 1173-1182.
26. Barley, S. R., Kunda, G., 1992, Design and devotion: Surges of rational and normative ideologies of control in managerial discourse, *Administrative Science Quarterly*, 37, 363–399.
27. Bartunek, J. M., Rousseau, D. M., Rudolph, J., DePalma, J. A., 2006, On the receiving end: Sensemaking, emotion and assessments of an organizational change initiated by others, *Journal of Applied Behavioral Science*, 42, 2, 182–206.
28. Becker, W., Peters, J., 2000, Technological opportunities, absorptive capacities, and innovation, Universität Augsburg: Institute for Economics.
29. Benders, J., Van Veen, K., 2001, What's in a fashion? Interpretative viability and management fashions, *Organization*, 8, 1, 33-53.
30. Benner, M. J., Tushman, M., 2002, Process management and technological innovation: A longitudinal study of the photography and paint industries, *Administrative Science Quarterly*, 47, 676-706.
31. Berrone, P., Gelabert, L., Fosfuri, A., Gómez-Mejía, L.R., 2007, Can institutional forces create competitive advantage? An empirical examination of environmental innovation, Working Paper. Navarra: University of Navarra.
32. Birkinshaw, J., Mol, M., 2006, How Management Innovation Happens, *MIT Sloan Management review*, 47, 4, 81 – 88.
33. Birkinshaw, J., Hamel, G., Mol, M.J., 2008, Management innovation, *Academy of Management Review*, 33 4, 825-845.
34. Bloch, C., 2010, Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation, Module1 – Conceptual Framework. Denmark: Danish Agency for Science, Technology and Innovation.
35. Borins, S., 1998, *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*, Georgetown University Press, Washington, D.C.
36. Borins, S., 2000, Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers, *Public Administration Review*, 60, 6, 498-507.

37. Borins, S., 2010, *Innovation as Narrative*, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School, Cambridge.
38. Boyne, G., 1998, *Public Choice Theory and Local Government*, Macmillan, Basingstoke, UK
39. Boyne, G. A., 2002, Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39, 1, 97–122.
40. Boyne, G. A., Farrell, C., Law, J., Powell, F., Walker, R. M., 2003, *Evaluating public management reform: Principles and practice*, Open University Press, Buckingham
41. Braunscheidel, M. J., Hamister, J. W., Suresh, N. C., Star, H., 2011, An institutional theory perspective on Six Sigma adoption, *International Journal of Operations & Production Management*.
42. Bresnahan, T.F., Brynjolfsson, E., Hitt, L.M., 2002, Information Technology, Workplace Organization, and the Demand for Skilled Labor: Firm-Level Evidence, *Quarterly Journal of Economics*, 117, 339 – 376.
43. Brynjolfsson, E., Hitt, L., 2000, Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 4, 23 – 48.
44. Brynjolfsson, E., Hitt, L., 2003, Computing Productivity: Firm-Level Evidence, *The Review of Economics and Statistics*, 85, 4, 793 – 808.
45. Brynjolfsson, E., Hitt, L., Yang, S., 2002, Intangible Assets: Computers and Organizational Capital, *Brookings Papers on Economic Activity*, 137 – 198.
46. Bryson, A., Dale-Olsen, H., Barth, E., 2009, How Does Innovation Affect Worker Well-being?, *Centre for Economic Performance, CEP Discussion Paper No. 953*.
47. Buchanan, B., 1974, Building organization commitment: The socialization of managers in work organizations, *Administrative Science Quarterly*, 19, 4, 533-546.
48. Burnes, B., 1996, No such thing as ...a “one best way” to manage organizational change, *Management Decision*, 34, 10, 11-18.
49. Burnes, B., 2009, *Managing change*, Prentice Hall, Newyork
50. Burnes, B., James, H., 1995, Culture, cognitive dissonance and the management of change, *International Journal of Operations & Production Management*, 15, 8, 14.
51. By, R. T., 2005, Organizational change management: A critical review. *Journal of Change Management*, 5, 4, 369–380.
52. Camisón, C., Forés, B., 2010, Knowledge absorptive capacity: New insights for its conceptualization and measurement, *Journal of Business Research*, 63, 707–715.
53. Camisón, C., Villar-López, A., 2012, Organizational innovation as an enabler of technological innovation capabilities and firm performance, *Journal of Business Research*, 67, 1, 2891-2902.
54. Carr, David K. et al., 1996, *Managing the Change Process: A Field Book for Change Agents, Consultants, Team Leaders and Reengineering Managers*, McGraw-Hill, New York
55. Chandler, A. J., 2000, *Comparative Public Administration*, Routledge, London

56. Chatterjee, D., Grewal, R., Sambamurthy, V., 2002, Shaping up for e-commerce: Institutional enablers of the organizational assimilation of Web Technologies, *MIS Quarterly*, 26, 65-89.
57. Choi, S., Chang, J., 2009, Redesigning plan of career development program for profession of public official, Korea administration research institute, Seoul
58. Choi, J. N., Price, R. H., 2005, The effects of person-innovation fit on individual responses to innovation, *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 78, 83-96.
59. Christensen, C. M., 2006, The Ongoing process of Building a Theory of Disruption, *The Journal of Product Innovation Management*, 23, 39-55.
60. Clark, T., 2004, The fashion of management fashion: A surge too far?, *Organization*, 11, 297–306.
61. Cohen, W.M., Levinthal, D.A., 1989, Innovation and learning: The two faces of R&D, *Economic Journal*, 99, 569-596.
62. Cohen, W.M., Levinthal, D.A., 1990, Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation, *Administrative Science Quarterly*, 35, 128-152.
63. Cooper, J., 1998, A multidimensional approach to the adoption of innovation, *Management Decision*, 36, 8.
64. Coram, R., Burnes, B., 2001, Managing organisational change in the public sector: lessons from the privatisation of the Property Services Agency, *International Journal of Public Sector Management*, 14, 2, 205-20.
65. Corson, J.J., Harris, J.P., 1963, *Public Administration in Modern Society*, McGraw-Hill Book Company
66. Crossan, M. M., Apaydin, M., 2010, A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature, *Journal of Management Studies*, 47, 6, 1154-1191.
67. Currivan, D. B., 1999, The causal order of job satisfaction and organizational commitment in models of employee turnover, *Human Resource Management Review*, 9, 495-524.
68. Cyert, R. M., March, J. G., 1963, *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, NJ
69. Černe, M., 2013, A Multilevel Approach in examining non-technological innovation, Doctoral Dissertation, University of Ljubljana, Faculty of Economics.
70. Daft, R.L., 1978, A Dual-Core Model of Organizational Innovation, *Academy of Management Review*, 21, 2, 193-210.
71. Damanpour, F., 1996, Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models, *Management Science*, 42, 5, 693–716.
72. Damanpour, F., Evan, W. M., 1984, Organizational innovation and performance: The problem of “organizational lag”, *Administrative Science Quarterly*, 29, 392–409.
73. Damanpour, F., Aravind, D., 2006, Product and process innovations: A review of organizational and environmental determinants, Hage J., Meeus, M. (Ed.), *Innovation, science, and institutional change*, Oxford, Oxford University Press, 38.



74. Damanpour, F., Schneider, M., 2009, Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of public administration research and theory*, 19, 3, 495-522.
75. Damanpour, F., Aravind, D., 2012, Managerial Innovation: Conceptions, Processes, and Antecedents, *Management and Organization Review*, Vol. 8, 2.
76. Davey, K., 2002, Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities, G. Péteri, ed., *Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*, OSI/LGI, Budapest, 35-41.
77. Davies, B., Ferlie, E., 1982, Efficiency prompting innovations in social care: social services departments and the elderly, *Policy and Politics*, 10, 2, 181-203.
78. De Boer, H., Enders, J., Schimank, U., 2007: On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany, *New forms of governance in research organizations, Disciplinary approaches, interfaces and integration*, Springer, Dordrecht, 137-152.
79. Dess, G. G., Picken, J. C., 2000, Changing roles: leadership in the 21st century, *Organizational Dynamics*, 28, 18–34.
80. Dewar, R. D., Dutton, J. E., 1986, The adoption of radical and incremental innovations: An empirical analysis. *Management Science*, 32, 11, 1422-1433.
81. DiMaggio, P., Powell, W., 1983, The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 2, 147–160.
82. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J., 2006, *New Public Management is dead, Long live digital-era governance*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 3, 467-494.
83. Edquist, C., 1997, *Systems of Innovation–Technologies, Institutions and Organizations*, London, Printer Publisher
84. Edquist, C., Hommen, L., McKelvey, M., 2001, *Innovation and employment: Process versus product innovation*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham
85. Eggers, W. E., Shalabh Singh, K., 2009, *The Public Innovation’s Playbook: Nurturing bold ideas in government*, Harvard Kennedy School
86. Ettlie, J., Bridges, W., O’Keefe, R., 1984, Organization strategy and structural differences for radical versus incremental innovation, *Management Science*, 30, 6.
87. Europska povelja o lokalnoj samoupravi,  
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Croatian/122-Croatian.pdf>  
 (2.3.2014.)
88. Evan, W., 1966, Organizational Lag. *Human Organization*, Spring, 25, 1, 51-53.
89. Farnham, D., Horton, S., 1996, *Managing people in the public services*, Macmillan, London.
90. Fernandez, S., Rainey, H.G., 2006, Managing Successful Organizational Change in the Public Sector, *Public Administration Review*, 66, 2, 168–76.

91. Flatten T.C., Engelen A., Zahra S.A., Brettel M.A., 2011, A measure of absorptive capacity: Scale development and validation, *European Management Journal*, 29, 2, 98-116.
92. Forges, J.M., 1991, *Droit administratif (Upravno pravo)*, Presses Universitaires de France, Paris
93. Freeman, C., 1995, The “National System of Innovation in Historical Perspective, *Cambridge Journal of Economics*, 19, 1.
94. Fuglsang, L., 2010, Bricolage and invisible innovation in public service innovation, *Journal of Innovation Economics*, 1, 67-87.
95. Gebauer, H., Worch, H., Truffer, B., 2012, Absorptive capacity, learning processes and combinative capabilities as determinants of strategic innovation, *European Management Journal*, 2012, 30, 57– 73.
96. Gera S., Gu W., 2004, The Effect of Organizational Innovation and Information Technology on Firm Performance, *International Performance Monitor*, 9, 37-51.
97. Gill, J., Whittle, S., 1992, Management by panacea: Accounting for transience, *Journal of Management Studies*, 30, 281–295.
98. Gill, R., 2002, Change management – or change leadership? *Journal of Change Management*, 3, 4, 307–318.
99. Godin, B., 2008, In the Shadow of Schumpeter: W. Rupert Maclaurin and the Study of Technological Innovation, *Minerva*, 46, 3, 343-360.
100. Gopalakrishnan, S., Damanpour, F., 1997, A review of innovation research in economics, sociology and technology management, *Omega – International Journal of Management Science*, 25, 15–28.
101. Grčić Fabić, Mičetić Fabić, 2013, Management and innovation capabilities and local government performance-case of local government in Croatia, XX. Dnevi slovenske uprave, Conference Proceedings, Fakulteta za upravo, Slovenija, Ljubljana
102. Greenhalgh T., Robert G., Bate P., Kyriakidou O., Macfarlane F., Peacock R., 2005, *Diffusion of Innovations in Health Service Organisations: A Systematic Literature Review*, Blackwell, Oxford
103. Greenwood, R., Hinings, C. R., 1996, Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism, *Academy of Management Review*, 21, 4, 1022-1054.
104. Grupp, H., 1998, *Foundations of the Economics of Innovation: Theory, Measurement and Practice*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Glasgow, UK
105. Guille'n, M. F., 1994, *Models of management: Work, authority, and organization in a comparative perspective*, University of Chicago Press, Chicago
106. Gunday, G., Ulusoy, G., Kilic, K., Alpkan, L., 2011, Effects of Innovation Types on Firm Performance, *International Journal of Production Economics*, 133, 2, 662–676.
107. Gurhan, G., Ulusoy, G., Kilic, K., Alpkan, L., 2011, Effects of innovation types on firm performance, *International Journal of Production Economics*, 133, 2.
108. Hamel, G., 2006, The Why, What, And how of Management Innovation, *Harvard Business Review*, 84, 2, 72 – 84.

109. Hammer, M., Champy, J., 1993, Reengineering the Corporation, *Business Horizons*, 36, 5, 90-91.
110. Han, J., Kim, N., Srivastava, R., 1998, Market orientation and organizational performance: is innovation a missing link?, *Journal of Marketing*, 62, 4, 30-45.
111. Hargadon, A., 2003, *How breakthroughs happen: The surprising truth about how companies innovate*, Harvard Business School Press, Boston
112. Hartley, J., 2005, Innovation in Governance and Public Services: Past and Present, *Public Money and Management*, 25, 27-34.
113. Heij, C. V., Volberda, H.W., Van Den Bosch, F. A. J., 2013, How to leverage the impact of new technological on product and service innovations: The complementary effect of management innovation, Working paper, Rotterdam School of Management, Erasmus University, Rotterdam.
114. Helfat, C.E., 1997, Know-How and Asset Complementarity and Dynamic Capability Accumulation, The Case of R&D, *Strategic Management Journal*, 18, 5, 339-360.
115. Helfrich, C., Weiner, B., McKinney, M., Minasian, L., 2007, Determinants of Implementation Effectiveness: Adapting a Framework for Complex Innovations, *Medical Care Research and Review*, 64, 3.
116. Herold, D. M., Fedor, D. B., Caldwell, S., 2007, Beyond change management: A multilevel investigation of contextual and personal influences on employees' commitment to change, *Journal of Applied Psychology*, 92, 4, 942-951.
117. Holahan, P.J., Aronson, Z.H., Jurkat, M.P., Schoorman, F.D., 2004, Implementing computer technology: a multi-organizational test of Klein and Sorra's model, *J. Eng. Technol. Management*, 21, 31-50.
118. Holbrook, A.L., Krosnick, J.A., 2010, Measuring Voter Turnout By Using The Randomized Response Technique, Evidence Calling Into Question the Method's Validity, *Public Opinion Quarterly*, 74, 2, 328-343.
119. Hrženjak, 2004, Značenje lokalne samouprave za priključenje Hrvatske Europskoj Uniji, *Revija za sociologiju*, XXXVI, 2005, 1-2.
120. Hughes, A., Moore, K., Kataria, N., 2011, *Innovation in Public Sector Organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector*, NESTA Index report
121. Hurst, P., 1978, *Implementing Innovative Projects*, The British Council/World Bank, London
122. Isett, K. R., Glied, S. A. M., Sparer, M. S., & Brown, L. D., 2012, When change becomes transformation: A case study of change management in Medicaid offices in New York city, *Public Management Review*, 15, 1, 1-17.
123. Ishikawa, K., 1985, *What is Total Quality Control?*, PrenticeHall, INC., Englewood Cliffs, N.J.
124. Ivanišević, S., 2008, *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi, Tipologija strukturnih oblika i komparativni pregled*, Institut za javnu upravu, Zagreb
125. *Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti naplate prihoda u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Državni ured za reviziju, 2013.

126. Jackson, B., 1986, Re-engineering the sense of self: The manager and the management guru, *Journal of Management Studies*, 33, 571-590.
127. Jansen, J.J.P., van den Bosch, F.A.J., Volberda, H.W. 2005, Managing Potential and Realized Absorptive Capacity: How do Organizational Antecedents Matter?, *Academy of Management Journal*, 48, 999-1015.
128. Jæger, B., 2002, *Innovations in public administration. Between political reforms and user needs, Innovation as strategic Reflexivity*, Routledge
129. Jurlina Alibegović, D., Blažević, Lj., 2010, Pokazatelji uspješnosti i upravljanje lokalnim razvojem: Primjer Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara, *Ekonomski pregled*, 61, 11, 631-665.
130. Jurlina Alibegović et al., 2010, Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, *Ekonomski institut, Zagreb*
131. Karaman Aksentijević, N., Blažić H., Kaštelan Mrak, M., Rosentraub, S.M., 2004, *Ekonomska decentralizacija i lokalna samouprava*, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet Rijeka
132. Kattel, R., Cepilovs, A., Drechsler, W., Kalvet, T., Lember, V., Tõnurist, P., 2013, Can we measure public sector innovation? A literature review, *Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn, Estonia*
133. Klein, K.J., Ralls, R.S., 1995, The organizational dynamics of computerized technology implementation: A review of the empirical literature, *Implementation management of high technology*, CT: JAI Press, Greenwich, 31-79.
134. Klein, K. J., Sorra, J. S., 1996, The challenge of innovation implementation, *Academy of Management Review*, 21, 4, 1055-1080.
135. Klein, K. J., Conn, A. B., Sorra, J. S., 2001 Implementing computerized technology: An organizational analysis, *Journal of Applied Psychology*, 86, 5, 811-824.
136. Klein, K. J., Knight, A. P., 2005, Innovation implementation: Overcoming the challenge, *Current Directions in Psychological Science*, 14, 5, 243-246.
137. Kleinschmidt, E.J., Cooper, R.G., 1991, The impact of product innovativeness on performance, *Journal of Product Innovation Management*, 8, 240-51.
138. Kline, S. J., Rosenberg, N., 1986, An overview of innovation. *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*, National Academy Press, Washington, DC, 275-305.
139. Kickert, W. J. M., 2007, *Public management reforms in countries with a Napoleonic state model: France, Italy and Spain*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
140. Kickert, W.J.M., 2010, Managing Emergent and Complex Change: The Case of Dutch Agencification, *International Review of Administrative Sciences*, 76, 3, 489-515.
141. Kieser, A., 1997, Rhetoric and myth in management fashion. *Organization*, 4, 49-74.
142. Kimberly, J. R., 1981, Managerial innovation, *Handbook of organizational design*, Oxford University Press, New York, 1, 184-104.
143. Kimberly, J. R., Evanisko, M.J., 1981, Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational, and Contextual Factors on Hospital Adoption of

- Technological and Administrative Innovations, *The Academy of Management Journal*, 24, 4, 689-713.
144. Kisiel, J. F., 2003, Teachers, museums, and worksheets: A closer look at a learning experience, *Journal of Science Teacher Education*, 14, 1, 3-21.
  145. Kirner, E., Som, O., Armbruster, H., Lay, G., Zhou, W., 2008, Measuring organisational innovation – concepts, indicators and outcomes, 6 CP Workshop-Non-Technical Innovations – Definitions, Measurement and Policy Implications. Karlsruhe: Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research (ISI)
  146. Kogut, B., Zander, U., 1992, Knowledge of the firm, combinative capabilities, and the replication of technology, *Organization Science*, 3, 383–397.
  147. Kohl, H., Depner, H., 2010, The Implementation of an Organizational Innovation: Examples of Mass Customizing Firms of the Capital Goods Industry, *International Journal of Industrial Engineering and Management (IJIEM)*, 1, 3, 85 – 95.
  148. Koprić, 2010, Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, 10, 4, 941–959.
  149. Koprić, I., 2012, *Managing Public Affairs in South Eastern Europe: Muddled Governance, Governance: Is It for Everyone?*, Nova Publishers, New York
  150. Kossek, E. E., 1987, Human resources management innovation, *Human Resource Management*, 26, 71–91.
  151. Kostopoulos, K., Papalexandris, A., Papachroni, M., Ioannou, G., 2011, Absorptive capacity, innovation, and financial performance. *Journal of Business Research*, 64, 12, 1335-1343.
  152. Lauc, 2005, *Lokalna samouprava i građani*, Organizacija za građanske inicijative – OGI, Osijek
  153. Lauc, Z., 2010, Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti, *Anali Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku, Zagreb-Osijek*, 26, 23-36.
  154. Lightfoot, H.W., Gebauer, H., 2011, Exploring the alignment between service strategy and service innovation, *Journal of Service Management*, 22, 5, 664 – 683.
  155. Linderman, K., R. G., Schroeder, S., Zaheer, C., Liedtke A. S., Choo, 2004, Integrating quality management practices with knowledge creation processes, *Journal of Operations Management*, 22, 589–607.
  156. Lorsuwannarat, T., 2013, Innovation discontinuation in public organizations: From the institutional and ecological perspectives, *Thai Journal of Public Administration*, 11, 1.
  157. Love, P.E.D., Skitmore, M.R., 1996, *Approaches to Organisational Effectiveness and Their Application to Construction Organisations*, Proceedings 12th Annual Conference and Annual General Meeting, The Association of Researchers in Construction Management, Sheffield Hallam University
  158. Lugarić, Rogić, T., Maksimovska Veljanovski, A., 2011, Samoopozivanje kao izvor financiranja lokalnih jedinica – hrvatska i makendonska iskustva, *Zbornik PFZ*, 61, 2, 391-416.
  159. Meeus, M. T. H., Edquist, C., 2006, *Innovation, science and institutional change*, Oxford University Press, Oxford, 24-37.

160. Meyer, A.D., Goes, J.B., 1988, Organisational Assimilation of Innovations: A-Multi Level Contextual Analysis, *Academy of Management Review*, 31,897-923.
161. Meyer, C., 1993, *Fast cycle time: How to align purpose, strategy, and structure for speed*, Free Press, New York
162. Mičetić Fabić, M., 2010, *Primjena projektne organizacije u JLS kao čimbenik povećanja transfera sredstava iz EU fondova*, magistarski znanstveni rad,
163. Ministarstvo financija, *Ostvarenje proračuna JLP(R)S za period 2010. - 2013.*, <http://www.mfin.hr/hr/ostvarenje-proracuna-jlprs-za-period-2010-2013> (10.11.2013.)
164. Mol, M.J., Birkinshaw, J., 2009, The sources of management innovation: When firms introduce new management practices, *Journal of Business Research*, 62, 12, 1269-1280.
165. Moran, J. W., Brightman, B. K., 2001, Leading organizational change, *Career Development International* ,6, 2, 111–118.
166. Mulgan, G., Albury, D., 2003, *UK Cabinet Office Discussion Paper: Innovation in the Public Sector*, Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office, UK
167. Nahapiet, J., Ghoshal, S., 1998, Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage, *Academy of Management Review*, 23, 2, 242-66.
168. Nelson, R. R., Winter, S. G., 1982, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Belknap Press, Harvard University Press, Cambridge
169. Niehoff, B.P., Moorman, R.H., 1993, Justice as a mediator of the relation between methods of monitoring and organizational citizenship behavior, *Academy of Management Journal*, 36, 527–556.
170. Nootboom, B., Stam, E., 2008, *Micro-foundations for Innovation Policy*, Amsterdam University Press
171. Oates, W., 1969, The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis, *Journal of Political Economy*, 77, 957–71.
172. Oates, W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, NY
173. OECD, 2002, *Fiscal Decentralization in EU Applicant State and Selected EU Member States*, <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/2765013.pdf> (5.2.2014.)
174. Olson, M., 1969, The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review*, 59, 2, 479–87.
175. Ongaro, E., 2010, *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar Publishing, Northampton
176. Osborne, S. P., 1998, *Voluntary Organisations and Innovation in Public Services*, Routledge, London
177. *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd Edition, 2005, OECD, <http://www.oecd.org/sti/inno/oslomanualguidelinesforcollectingandinterpretinginnovationdata3rdedition.htm> (03.09.2010.)

178. Ostroff, C., Kinicki, A.J., Tamkins, M.M., 2003, *Organizational culture and climate*, Handbook of psychology, John Wiley, Hoboken, NY.
179. Otajagić, F., 2011, *Savremene tendencije u javnoj upravi*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, Zenica
180. Pavić, Ž., 2002, *Tipovi jedinica lokalne samouprave*, Hrvatska javna uprava, 4, 1.
181. Pavić, Ž., 2010, *Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice*, Hrvatska javna uprava, 10, 1, 81–131.
182. Pennings, J. M., Harianto, F., 1992, *The diffusion of technological innovation in the commercial banking industry*, Strategic Management Journal, 13, 1, 29-47.
183. Perko Šeparović, I., 2006, *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Golden marketing - Tehnička knjiga, Zagreb
184. Perry, J.L., Rainey, H.G., 1988, *The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy*, Academy of Management Review, 13, 182-201.
185. Petak, Z., 1992, *Fiskalna decentralizacija i regionalni razvoj Hrvatske*, Društvena istraživanja, 1, 1, 101-113.
186. Pettigrew, A., Ferlie, E., McKee, L., 1992, *Shaping Strategic Change*, Sage, London
187. Pfeffer, J., Salanick, G.R., 1978, *The external control of organisations: a resource dependence perspective*, Harper Row, New York
188. Pinchot, G., Pinchot, E., 1993, *The End of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organization*, Berrett-Koehler Publishers, Incorporated
189. Pleschak, B. Sabisch, H., 1996, *Innovationsmanagement*, UTB, Stuttgart
190. Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Moorman, R. H., Fetter, R., 1990, *Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviours*, Leadership Quarterly, 1, 2
191. Polder, M.J., 2010, *Product, Process and Organizational Innovation: Drivers, Complementarity and Productivity Effects*, UNU-MERIT working paper series, Maastricht: UNU-MERIT, Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology
192. Pollitt, C., 2003, *Public management reform: reliable knowledge and international experience*, OECD Journal on Budgeting, 3, 3, 121-136.
193. Pollitt, C., Bouckaert, G., 2004, *Public management reform, A comparative analysis*, Oxford University Press.
194. Poole, M.S., Van de Ven, A.H., 2004, *Theories of organizational change and innovation processes*, Handbook of organizational change and innovation, Oxford University Press, 374-398.
195. Productivity Commission, 2013, *On efficiency and effectiveness: some definitions*, Staff Research Note, Canberra.
196. Pullig, C., Maxham, J.G., Hair, J.F., 2002, *Salesforce automation systems—an exploratory examination of organizational factors associated with effective implementation and sales force productivity*, J. Bus. Res., 55, 401–15.
197. Pusić, E., 2002, *Nauka o upravi*, XII. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb

198. Quinn, J., 1992, *Intelleamt Enterprise*, The Free Press
199. Quintane, E., Casselman, M., Reiche, S., Nylund, P., 2011, Innovation as a knowledge-based outcome, *Journal of Knowledge Management*, 15, 6, 928 – 947.
200. Rainey, H.G., 1997, *Understanding and Managing Public Organizations*, 2nd edn., CA: Jossey-Bass, San Francisco
201. Reichard, C., 2003, Local Public Management Reforms in Germany, *Public Administration*, 81, 2, 345–63.
202. Robertson, J., Sorbello, T., Unsworth, K., 2008, Innovation implementation: The role of technology diffusion agencies, *Journal of Technology Management & Innovation*, 3, 3.
203. Rogers, E.M., 1995, *Diffusion of innovations* (4th edition), The Free Press, New York.
204. Rogers, M., 1998, *The Definition and Measurement of Innovation*, Melbourne Institute Working Paper, 10/98.
205. Rogers, E.M., 2003, *Diffusion of innovations* (5th ed.), Free Press, New York
206. Rogers, E.M., Shoemaker, F.F., 1971, *Communication of innovations: A cross-cultural approach*, Macmillan, New York
207. Rosenberg, N., 1976, *Perspectives on Technology*, Cambridge University Press, New York
208. Rosenberg, N., 1982, *Learning by Using, Inside the Black Box*, Cambridge University Press, Cambridge, 120-140.
209. Rosenbloom, David A., 1998, *Public administration*, The McGraw-Hill Companies, Inc., New York
210. Rothkopf, M., 2009, *Innovation in Commoditized Service Industries: An Empirical Case Study Analysis in the Passenger Airline Industry*, LIT Verlag Münster
211. Rusaw, A.C., 2007, *Changing Public Organizations: Four Approaches*, *International Journal of Public Administration*, 30, 3, 347–61.
212. Rutgers, M., Van der Meer, H., 2010, The Origins and Restriction of Efficiency in Public Administration: Regaining Efficiency as the Core Value of Public Administration, *Administration & Society*, 42, 7, 755–79.
213. Santos-Vijande, M.L., Alvarez-Gonzalez, L.I., 2007, Innovativeness and organizational innovation in total quality oriented firms: The moderating role of market turbulence, *Technovation*, 27, 9, 514-532.
214. Sapprasert, K., 2007, *The Impact of ICT on the growth of the Service Industries*, TIK Working Papers on Innovation Studies, Centre for Technology Innovation and Culture, University of Oslo
215. Sawang, S., 2008, *Innovation implementation effectiveness: a multiorganizational test of Klein Conn and Sorra's model*, PhD thesis, Queensland University of Technology.
216. Sawang, S., Unsworth, K., Sorbello, T., 2007, An Exploratory Study of Innovation Effectiveness Measurement in Australian and Thai SMEs, *International Journal of Organisational Behaviour*, 12, 1.



217. Sawhney, M., Wolcott, R., Arroniz, I., 2006, The 12 different ways for companies to innovate, *Sloan Management Review*, MIT, 47, 75-81.
218. Schmidt, T., Rammer, C., 2007, Non-technological and Technological Innovation: Strange Bedfellows?, *ZEW Discussion Paper* 07-052.
219. Schneider, B., 1990, The climate for service: An application of the climate construct, *Organizational Climate and Culture*, Jossey Bass, San Francisco, pp. 383-412.
220. Schumpeter, J.A., 1939, *Business Cycles*, McGraw-Hill, New York
221. Schumpeter, J.A., 1947, *Capitalism, socialism, and democracy*, Harper & Brothers, New York
222. Scott, S.G., Bruce, R.A., 1994, Determinants of Innovative Behavior: A Path Model of Individual Innovation in the Workplace, *The Academy of Management Journal*, 37, 3, 580-607.
223. Shah, A., 2005, A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers, *Policy Research Working Paper* World Bank, Washington, DC, <http://ssrn.com/abstract=873893>, (15.4.2014)
224. Shah, A., Shah, S., 2006, The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments, *Local Governance in Developing Countries, Public Sector Governance and Accountability Series*, The World Bank, Washington
225. Shah, A., 2014, Responsibility with accountability: A FAIR governance framework for performance accountability of local governments, *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Rijeka*, 32, 2, 343-377.
226. Simon, H.A., 1962, The architecture of complexity, *Proceedings of the American Philosophical Society*, 106, 6, 467-482.
227. Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj, *Vlada Republike Hrvatske*, 2010, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/Arhiva//67%20-%201.4.pdf> (12.05.2013.)
228. Spicker, P., 2012, Leadership: Perniciously vague concept, *International Journal of Public Sector Management*, 25, 1, 34-47.
229. Staropoli, C., 1998, Cooperation in R&D in the pharmaceutical industry - The network as an organizational innovation governing technological innovation, *Technovation*, 18, 1, 13-23.
230. Stigler, G., 1957, The Tenable Range of Functions of Local Government, In *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, ed. Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy, U.S. Congress, U.S. Government Printing Office, Washington, DC
231. Stock, G.N., Greis, N.P., Fischer, W.A., 2001, Absorptive capacity and new product development, *Journal of High Technology Management Research*, 12, 77-91.
232. Suddaby, R., 2010, Construct clarity in theories of management and organization, *The Academy of Management Review*, 35, 3, 346-357.
233. Šavle, B., 2012, Non technological innovations, Going beyond „technology to market“ thinking, *Knowledge Economy Network*, Brussels, [179](http://www.knowledge-</a></li>
</ol>
</div>
<div data-bbox=)

economy.net/uploads/documents/2012/briefs/KEN%20Brief,%20No.%2030,%20Year%202.pdf (3.2.2014.)

234. Šimac, N., 2002, *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb
235. Teece, D.J., 1980, Economics of scope and the scope of the enterprise, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1, 3, 223-247.
236. Teece, D. J., 2007, Explicating Dynamic Capabilities: The Nature and Microfoundations of (Sustainable) Enterprise Performance, *Strategic Management Journal*, 28, 13, 1319-50.
237. Tidd, J., 2001, Innovation management in context: Environment, organization and performance, *International Journal of Management Reviews*, 3, 3, 169–183.
238. Thaker, S., Steckler, A., Sanchez, V., Khatapoush, S., Rose, J., Hallfors, D.D., 2008, Program characteristics and organizational factors affecting the implementation of a school-based indicated prevention program, *Health Education Research*, 23,2.
239. Thompson, J. D., 1967, *Organizations in Action*, McGraw Hill, New York
240. Tushman, M.L., O'Reilly, C.A., 1996, Ambidextrous organizations: managing evolutionary and revolutionary change, *California Management Review*, 38, 8–30.
241. Utterback, J., Abernathy, W., 1975, A dynamic model of process and product innovation, *The International Journal of Management Science*, 3, 6.
242. Vaccaro, V. L., Ahlawat, S., Cohn, D. Y., 2010, Diffusion of innovation, marketing strategies, and global consumer values for a high technology product, *International Journal of Business Strategy*, 10, 3, 113–128.
243. Van de Ven, A., Douglas, H., Polley, E., Raghu Garud, Sankaran Venkataraman, 1999, *The Innovation Journey*, Oxford University Press, New York
244. Voet, J., 2013, The effectiveness and specificity of change management in a public organization, Transformational leadership and a bureaucratic organizational structure, *European Management Journal*
245. Volberda, H.W., Foss, N.J., Lyles, M.A., 2009, Absorbing the Concept of Absorptive Capacity: How To Realize Its Potential in the Organization Field, *Organization Science*, 21, 4.
246. Volberda, H. W., Van Den Bosch, F. A. J., Heij, C. V., 2013, Management innovation: Management as fertile ground for innovation, *European Management Review*, 10, 1–15.
247. Walker, R.M., 2006, Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government, *Public Administration*, 84, 2, 311-335.
248. Walker, R.M., 2008, An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 4, 591-615.
249. Walker, R.M., Damanpour, F., Devece, A.C., 2011, Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 2, 367-386.
250. Watson, J. T., 1986, *Management, Organisation, and Employment Strategy: New Directions in Theory and Practice*, Routledge & Kegan Paul

251. Waldo, D., 1968, Scope of the Theory of Public Administration, Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods, The American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, 8-9.
252. Weiner B., Lewis, M., Linnan L., 2009, Using organizational theory to understand the determinants of effective implementation of worksite health promotion programs, Health Education Research, 24, 2, 292-30.
253. West, M.A., Farr, J.L., 1990, Innovation at work, Innovation and creativity at work: Psychological and organizational strategies, Wiley, Chichester, England, 3–13
254. Windrum, P., 2008, Innovation and entrepreneurship in public services, In: Windrum, P., Koch, P. (Eds.), Public Sector Services – Entrepreneurship, Creativity and Management, Edward Elgar, Cheltenham, UK/Northampton, USA, pp. 3–20.
255. Wollmann, H., 2000, Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves, Public Administration, 78, 4, 915–36.
256. Wollmann, H., Thurmaier, K., 2012, Reforming Local Government Institutions and the New Public Management, The Oxford Handbook of Urban Politics
257. Yeh-Yun Lin, C., Yi-Ching Chen, M., 2007, Does innovation lead to performance? An empirical study of SMEs in Taiwan, Management Research News, 30, 2, 115-132.
258. Yilmaz, S., Vaillancourt, F., Dafflon, B., 2012, State and Local Governments: Why they Matter and How to Finance Them, The Oxford Handbook of State and Local Government Finance, Oxford University Press, Oxford and New York
259. Yosty, P., 1990, Attentive Model of Innovation Process, R&D Management, 20, 1.
260. Zahra, S. A., George, G., 2002, Absorptive capacity: A review, reconceptualisation, and extension, Academy of Management Review, 27, 2, 185-203.
261. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13
262. Zakono o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN, 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12 i 147/14
263. Zammuto, R.F., O'Connor, E.J., 1992, Gaining Advanced Manufacturing Technologies' Benefits: The Roles of Organization Design and Culture, Academy of Management, The Academy of Management Review, 17, 4, 701.
264. Zekić, Z., 2007, Menadžment-poduzetnička tehnologija, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Opatija.

## POPIS TABLICA

Redni broj	Naslov tablice	Stranica
1.	Jedinice lokalne samouprave prema broju stanovnika	26
2.	Jedinice lokalne i regionalne samouprave prema ostvarenim prihodima za 2011.g.	27
3.	Broj jedinica lokalne samouprave prema ostvarenim prihodima za 2011.g.	28
4.	Jedinice lokalne samouprave prema ostvarenim vlastitim prihodima za 2011.g.	29
5.	Tipologije inovacija	45
6.	Različite vrste netehnoloških inovacija (termini)	50
7.	Definicije menadžerskih inovacija	65
8.	Tipologija organizacijskih inovacija	69
9.	Pregled istraživanja o specifičnim čimbenicima uspješnosti implementacije inovacija u javnom sektoru	79
10.	Primjeri mjera troškovne efikasnosti i učinkovitosti u okviru programa za mjerenje uspješnosti jedinica lokalne samouprave	101
11.	Obilježja uzorka	111
12.	Korištene tvrdnje za Podršku višeg menadžmenta i deskriptivna statistika	113
13.	Faktorska analiza za Podršku top menadžmenta	114
14.	Korištene tvrdnje za Apsorpcijski kapacitet i deskriptivna statistika	116
15.	Faktorska analiza za Apsorpcijski kapacitet	117
16.	Korištene tvrdnje za Implementacijsku klimu i deskriptivna statistika	118
17.	Faktorska analiza za Implementacijsku klimu	119
18.	Korištene tvrdnje za Usklađenost inovacija i vrijednosti i deskriptivna statistika	120
19.	Faktorska analiza za Usklađenost inovacija i vrijednosti	121
20.	Korištene tvrdnje za Implementaciju menadžerskih inovacija i deskriptivna statistika	124
21.	Faktorska analiza za Implementaciju menadžerskih inovacija	125
22.	Korištene tvrdnje za Implementaciju ostalih inovacija i deskriptivna statistika	127
23.	Faktorska analiza za Implementaciju ostalih inovacija	128
24.	Rezultati regresijske analize: utjecaj financijskih resursa, podrške višeg menadžmenta i apsorpcijskog kapaciteta na implementacijsku klimu	132
25.	Rezultati regresijske analize: utjecaj implementacijske klime na implementaciju menadžerskih inovacija i moderatorski utjecaj usklađenosti inovacija i vrijednosti	134
26.	Deskriptivna statistika - varijabla veličina lokalne samouprave u odnosu na varijablu učinkovitost JLS	135
27.	Rezultati globalnog testa	138
28.	Rezultati globalnog testa	139

Redni broj	Naslov tablice	Stranica
29.	Analiza maksimalne vjerodostojnosti	139
30.	Omjer vjerojatnosti	140
31.	Rezultati globalnog testa	141
32.	Rezultati globalnog testa	141
33.	Analiza maksimalne vjerodostojnosti	141
34.	Omjer vjerojatnosti	142
35.	Rezultati globalnog testa	143
36.	Rezultati globalnog testa	143
37.	Analiza maksimalne vjerodostojnosti	143
38.	Omjer vjerojatnosti	144

## POPIS SHEMA

Redni broj	Naslov shema	Stranica
1.	Struktura javnog sektora	14
2.	Dvije kategorije dimenzija inovacija	43
3.	Model implementacijske učinkovitosti, Klein et al. (2001)	82
4.	Model implementacije i učinkovitosti menadžerskih inovacija	85

## POPIS GRAFIKONA

Redni broj	Naslov grafikona	Stranica
1.	Prihodi po stanovniku općina, gradova i županija na području županija u 2013. (u tis.kn)	30
2.	Kontingencijska tablica varijabli učinkovitost JLS i implementacija menadžerskih inovacija	136
3.	Kontingencijska tablica varijabli učinkovitost JLS i implementacija ostalih inovacija	137

**PRIVITAK:** Anketni upitnik

## **ANKETNI UPITNIK**

**Istraživanje o implementaciji novih pristupa, metoda i praksi u organizaciji i menadžmentu u jedinicama lokalne samouprave**

### **OPĆI PODACI**

**Tip jedinice lokalne samouprave:** a) grad

b) općina

**Naziv jedinice lokalne samouprave:** \_\_\_\_\_

**Godišnje izvršenje proračuna za 2013.:** \_\_\_\_\_

**Broj zaposlenih:** \_\_\_\_\_

**Radno mjesto osobe koja popunjava upitnik:** \_\_\_\_\_

**Spol:** a) Ž b) M

**Dob:** a) 20-30 godina b) 30-40 godina c) 40-50 godina d) 50-60 godina e) više od 60 godina

**Stupanj obrazovanja:**

- a) SSS
- b) VŠS
- c) VSS
- d) sveučilišni specijalist struke
- e) magistar znanosti
- f) doktor znanosti
- g) \_\_\_\_\_

**Ukoliko je vaš stupanj obrazovanja VSS, ono je iz područja:**

- a) društvenih znanosti b) humanističkih znanosti c) tehničkih znanosti d) prirodnih znanosti

**Radno iskustvo:** a) manje od 5 godina b) 5-10 godina c) 10-20 godina d) više od 20 godina

## IMPLEMENTACIJA MENADŽERSKIH I OSTALIH INOVACIJA

Ispituju se inovacije, tj. novi pristupi, metode i prakse u organizaciji i upravljanju, nove i/ili inovirane usluge, prakse usmjerene na rješavanje lokalnih problema, uvođenje informacijsko-komunikacijske tehnologije i sl. koje su implementirane u posljednjih pet godina u vašoj JLS. Uvedene i implementirane inovacije moraju biti rezultat strateške odluke uprave poduzeća (moraju biti formalizirane putem odgovarajućih odluka, pravilnika...)

Ocjenom od 1 do 5 ocijenite stupanj njihove implementacije (zaokružite ocjenu s kojom se slažete: 1-ne primjenjuje se, 2 primjenjuje se u par elemenata, 3-djelomična primjena, 4-primjena gotovo u cijelosti, 5-u potpunosti se primjenjuje):

Decentralizacija i slične promjene u organizacijskoj strukturi (npr. ukidanje/dodavanje/spajanje pojedinih službi, odsjeka, odjela...)	1	2	3	4	5
Izmjene ustroja gradske/općinske uprave (npr. promjene naziva odjela, odsjeka, službi, rukovoditelja upravnih odjela, povećanje broja odjela...)	1	2	3	4	5
Formiranje timova po potrebi.	1	2	3	4	5
Delegiranje odlučivanja sa viših razina na niže.	1	2	3	4	5
Implementiran je novi sustav mjerenja i ocjenjivanja rada zaposlenika.	1	2	3	4	5
Implementiran je novi sustav mjerenja i ocjenjivanja rada menadžmenta.	1	2	3	4	5
Implementiran je novi sustav nagrađivanja zaposlenika.	1	2	3	4	5
Implementiran je novi sustav nagrađivanja menadžmenta.	1	2	3	4	5
Uspostavljeni su kriteriji napredovanja menadžmenta.	1	2	3	4	5
Uspostavljeni su kriteriji napredovanja zaposlenika.	1	2	3	4	5
Formalno je uspostavljen sustav rotacije zaposlenika na druga radna mjesta u svrhu razvoja i napredovanja.	1	2	3	4	5
Implementiran je sustav upravljanja kvalitetom prema ISO normama.	1	2	3	4	5
Primjenjuje se projektni način upravljanja (u upravljanju projektima koristi se priznata	1	2	3	4	5

metodologija i metode upravljanja projektima).					
Redovito se razmjenjuju iskustva s drugim JLS u zemlji i inozemstvu u vezi najbolje prakse rješavanja problema.	1	2	3	4	5
Formalno je uspostavljen novi sustav osposobljavanja i usavršavanja znanja zaposlenika.	1	2	3	4	5
Kreirana je i redovito se održava web stranica.	1	2	3	4	5
Formalno uspostavljeni novi načini uključivanja građana u planiranje rada JLS.	1	2	3	4	5
Formalno uspostavljeni novi načini uključivanja građana u odlučivanje.	1	2	3	4	5
Uvedeni su novi načini komunikacije s građanima (elektronski i na drugi način).	1	2	3	4	5
Uvedeni su novi načini realizacije usluga uvođenjem informacijsko-komunikacijske tehnologije (različite e-usluge).	1	2	3	4	5
Uvedeni su novi načini realizacije usluga u suradnji sa vanjskim partnerima (druge JLS, poduzeća, fakulteti, udruge i sl.).	1	2	3	4	5
Uvedene su nove prakse, tj. pristupi u rješavanju problema koji zadovoljavaju potrebe korisnika na nov način	1	2	3	4	5
Uvedene su potpuno nove usluge za korisnike (građani, gospod. subjekti itd.)	1	2	3	4	5
Uveden je novi slogan grada/općine.	1	2	3	4	5

Implementirane su inovacije u organizaciji i upravljanju koje nisu iznad navedene:

## PODRŠKA VIŠEG MENADŽMENTA

Zaokružite ocjenu: 1-uopće se ne slažem, 2-djelomično se slažem, 3-niti se slažem niti ne slažem, 4-uglavnom se slažem, 5-u potpunosti se slažem

Gradonačelnik i pročelnici svojim primjerom potiču kreativni pristup rješavanju problema i realizacije usluga	1	2	3	4	5
Gradonačelnik i pročelnici svojim primjerom potiču predlaganje novih načina organizacije rada	1	2	3	4	5
Vaša JLS donijela je službene mjere(u) kojima se nagrađuju novi pristupi u organizaciji rada, rješavanju problema, i općenito predlaganje novih projekata i programa	1	2	3	4	5

Na razini vaše JLS ukupan broj službeno donesenih strategija pojedinih područja razvoja iznosi:

1, 2, 3, 4, 5, više

Da li je Vaša JLS službeno donijela strategiju vlastitog ukupnog razvoja:

da ne

Da li je u strateškim dokumentima navedena važnost kreativnijeg, inovativnijeg pristupa u pružanju javnih usluga:

da ne

Da li je u strateškim dokumentima navedena važnost organizacijske efikasnosti, prihvaćanja novih načina rada, pristupa?

da ne

## Stjecanje znanja - Navedite u kojoj mjeri vaša JLS koristi vanjske izvore informacija

Zaokružite ocjenu: 1-uopće se ne slažem, 2-djelomično se slažem, 3-niti se slažem niti ne slažem, 4-uglavnom se slažem, 5-u potpunosti se slažem

U proračunu se planiraju sredstva za stručna usavršavanja (seminare, tečajeve, pretplata na profesionalne časopise)	a) da b) ne				
Održavanje sastanaka sa dionicima iz okruženja (npr. poduzetnicima, udrugama, građanima, investitorima, kao što su primjerice LAG-lokalne akcijske grupe) je redovita aktivnost.	1	2	3	4	5



Redovita razmjena iskustva i savjeta s drugim JLS o vlastitim najboljim praksama u rješavanju pojedinih pitanja.	1	2	3	4	5
Partnerstvo i umrežavanje (sa drugim JLS, županijama, gosp. subjektima, institucijama u zemlji i inozemstvu...) kao pristup u kreiranju i realizaciji programa i projekata naglašen je u strateškim dokumentima vaše JLS i većina razvojnih programa i projekata se realiziraju na takav način.	1	2	3	4	5
<b>Navedite u kojoj mjeri se sljedeće tvrdnje uklapaju u komunikacijsku strukturu vaše JLS</b>					
Postoji obavezan raspored održavanja sastanaka između gradonačelnika/načelnika i pročelnika, primjerice svaki tjedan.	1	2	3	4	5
Uspostavljen je stalni sustav informiranja unutar organizacije o novim pravnim propisima, vanjskim informacijama od interesa i sličnim informacijama.....intranet...	1	2	3	4	5
O novim načinima rada i drugim promjenama redovito se održavaju edukacije i treninzi	1	2	3	4	5
<b>Navedite u kojoj mjeri se sljedeće tvrdnje uklapaju u obradu i analizu informacija i znanja u vašoj JLS</b>					
Odjeli (odsjeci, službe) međusobno razmjenjuju znanja i iskustva na sastancima ili na neki drugi zajednički dogovoreni način.	1	2	3	4	5
<b>Navedite u kojoj mjeri se sljedeće tvrdnje uklapaju u komercijalnu eksploataciju novog znanja</b>					
Zaposlenici primjenjuju nova stečena znanja (iz pravnih propisa, seminara, tečajeva...) u svom radu.	1	2	3	4	5
Zaposlenici često predlažu poboljšanja, iznose ideje za nove programe, projekte...	1	2	3	4	5

## IMPLEMENTACIJSKA KLIMA

Zaokružite ocjenu: 1-uopće se ne slažem, 2-djelomično se slažem, 3-niti se slažem niti ne slažem, 4-uglavnom se slažem, 5-u potpunosti se slažem

Zaposlenici dobivaju edukativnu podršku kod promjene organizacije rada	1	2	3	4	5
Zaposlenicima se odaje priznanje za uspješnu primjenu novih metoda rada	1	2	3	4	5
Menadžmentu se daje priznanje za uspješnu primjenu novih metoda rada	1	2	3	4	5
Zaposlenike se redovito informira na sastancima o novim pristupima i metodama rada	1	2	3	4	5
Menadžment ima stav da je vrlo važno poticati zaposlenike da se dodatno edukacijski usavršavaju vezano za nove metode rada u organizaciji i to čine (koje će im olakšati primjenu novih metoda i pristupa rada)	1	2	3	4	5
U međusobnim razgovorima upravljačkog kadra i bližih suradnika koriste se riječi "promjena", "inovacije", "važnost novoga pristupa organizacije", "timski rad"....	1	2	3	4	5

Smatram da primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu (npr. timski rad, projektno upravljanje, upravljanje kvalitetom...) je važna u dostizanju zacrtane strategije i ciljeva naše JLS	1	2	3	4	5
Smatram da primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu ove JLS može značajno doprinijeti njezinoj većoj troškovnoj učinkovitosti	1	2	3	4	5
Smatram da primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu ove JLS u konačnici može rezultirati većom kvalitetom naših usluga, a time i zadovoljstvom korisnika	1	2	3	4	5
Smatram da sustavna primjena novih pristupa i metoda u organizaciji i menadžmentu ove JLS može značajno doprinijeti mom daljnjem željenom profesionalnom razvoju	1	2	3	4	5

## **MJERENJE USPJEŠNOSTI (UČINKOVITOSTI, KVALITETE)**

Kvaliteta usluga koje JLS pruža se redovito mjeri: a) da b) ne

Ukoliko je prethodan odgovor pozitivan, na koji način, tj. pomoću kojih pokazatelja se mjeri kvaliteta usluga?  
(moguće je zaokružiti više odgovora)

a) anketama o zadovoljstvu korisnika

b) izračunavanjem određenih pokazatelja (primjerice povećanje brzine u ispostavljanju određene dokumentacije...)

c) molim Vas da navedete koje pokazatelje koristite: \_\_\_\_\_

JLS redovito mjeri efikasnost i učinkovitost na vlastitoj organizacijskoj razini: a) da b) ne

Ukoliko je prethodan odgovor pozitivan, na koji način, tj. pomoću kojih pokazatelja se mjeri efikasnost i učinkovitost?

a) izračunavanjem određenih pokazatelja (primjerice korištenjem određenih pozicija rashoda iz proračuna, korištenjem određenih rezultata/outputa u odnosu na plan...)

c) molim Vas da navedete koje pokazatelje koristite: \_\_\_\_\_

**HVALA VAM NA SURADNJI!**

## ŽIVOTOPIS

Mirjana Grčić Fabić je rođena 27. lipnja 1982. godine u Rijeci. Nakon završene osnovne i srednje ekonomske škole "Mijo Mirković", 2000. godine je upisala Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci. Za vrijeme studija je bila demonstrator na kolegijima Osnove ekonomije, Informatika i Gospodarstvo Hrvatske. Dobitnica je Dekanovih nagrada i Rektorove nagrade za najboljeg studenta Ekonomskog fakulteta u Rijeci. Tijekom studija zapošljava se honorarno u Hrvatskoj obrtničkoj komori Obrtničkoj komori Primorsko-goranske županije u području stručne izobrazbe obrtnika. Diplomirala je 2005. godine, te također te iste godine upisala poslijediplomski znanstveni studij Menadžment, također na Ekonomskom fakultetu u Rijeci. U 2006. godini zasniva radni odnos u konzultantskoj tvrtki Poslovni biro PBIRO d.o.o. kao suradnik u području poslovne edukacije na poslovima pripremanja i izvođenja seminara iz područja financija i računovodstva, osmišljavanja i organizacije poslovnih edukacija, te je koautor brošure "Poduzetništvo te čeka" u izdanju Primorsko-goranske županije u svibnju 2007. U rujnu 2007. godine zapošljava se u revizorskoj tvrtki Inženjerski biro revizija d.o.o. na radnom mjestu revizora, a u prosincu te iste godine zasniva radni odnos na Ekonomskom fakultetu u Rijeci kao znanstveni novak u sklopu znanstvenog projekta "Tercijarna logistika – čimbenik uključivanja Hrvatske u europski gospodarski sustav". Magistrirala je 2010. godine s temom Špediter u funkciji racionalizacije logističkih lanaca, kod mentora prof.dr.sc. Ratka Zelenike. U travnju 2010. godine upisala je Poslijediplomski doktorski studij Ekonomije i Poslovne ekonomije Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Suradnica je na znanstvenom projektu "Razvoj menadžmenta u funkciji integracije hrvatskoga gospodarstva u EU", voditeljice prof.dr.sc. Nataše Rupčić, financiranog od strane Sveučilišta u Rijeci, te na znanstvenom projektu "Model mjerenja efikasnosti javno zdravstvenih usluga", voditeljice prof.dr.sc. Nede Vitezić, financiranog od strane Hrvatske zaklade za znanost.

U okviru znanstvene djelatnosti sudjeluje na domaćim i međunarodnim konferencijama, te je objavila nekoliko znanstvenih radova:

Zekić, Z., Samaržija, L., Grčić Fabić, M.: Should Water Resources be Managed as a Public or as a Private, Economic Good – the Croatian Dilemma, British Journal of Economics, Management & Trade, 4 (9), 2014.

Fabić, M., Pavletić, D., Grčić Fabić, M.: Differentiation of Quality Management Approach in Turnaround Projects: An Empirical Research in Oil Refineries, 16th QMOD Conference on Quality & Service Sciences, Conference Proceedings, Slovenija, Portorož, 2013, p. 617-632.

Grčić Fabić, M., Mičetić Fabić, M.: Management and innovation capabilities and local government performance-case of local government in Croatia, XX. Dnevi slovenske uprave, Conference Proceedings, Slovenija, Ljubljana., 2013.

Pavlić Skender, H., Grčić Fabić, M.: Book review: Traffic Industry Economics /Ratko Zelenika, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu, 2011, 29, 1, 227-230.

Zanne, M., Grčić, M.: Challenges of LNG (Liquefied Natural Gas) Carriers in 21st Century, Promet - Traffic&Transportation, 2009, 21, 1

Zanne, M., Zelenika, R., Grčić, M.: How maritime sector responds to the increased attractiveness of natural gas, ICTS 2008, Transport Policy, Conference Proceedings, 11th International Conference on Traffic Science, Slovenija, 2008, p. 21-29.

Zelenika, R., Grčić, M., Pavlić Skender H.: Tercijarna logistika u fokusu svih logistika, Zbornik radova Poslovna logistika u suvremenom menadžmentu, 8. međunarodni znanstveni skup, Osijek, 2008.

Pavlić, Skender, H., Grčić, M.: Book review: Principles of Economy and Economics/Ratko Zelenika, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, Časopis za ekonomsku teoriju i praksu, 2008, 26, 1.

## IZJAVA

Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je doktorska disertacija isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, što pokazuje korištenje bilješke i bibliografija. Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nezadovoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

Student

---

U Rijeci, 15. lipnja, 2015.