

INOVATYVUMAS MODERNIZUOJANT VIEŠĄJĮ VALDYMĄ: BALTIJOS ŠALIŲ IR DANIJOS LYGINAMOJI ANALIZĖ

Alvydas Raipa¹, Lolita Jurkšienė²

¹Mykolo Romerio universitetas, Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
alvydasraipa@mruni.eu

²Kauno technologijos universitetas, K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas, Lietuva
lolita.jurksiene@yahoo.com

Anotacija

Straipsnyje, naudojant teorinio modeliavimo, antrinės duomenų analizės ir lyginamosios analizės metodus, atskleidžiama viešojo valdymo inovatyvumo ir modernizavimo sąveika, lyginami skirtingų šalių taikomi praktiniai šių procesų elementai. Pasitelkiant antrinių duomenų analizę, fokusuotą į lyginamąją Baltijos šalių ir Danijos inovatyvumo rodiklių analizę, lyginamos skirtingų valstybių taikomos inovatyvumo plėtros strategijos ir vertinami inovatyvumo pokyčiai viešųjų organizacijų praktikoje.

Pagrindiniai žodžiai: inovacijos, inovatyvumas, modernizavimas, pokyčiai, naujasis viešasis valdymas.

Įvadas

Šiuolaikinis viešasis valdymas yra itin sudėtingas reiškinys, nulemtas globalių pokyčių, suponuojančių viešojo valdymo reformų, viešųjų institucijų modernizavimo būtinumą. Viešojo valdymo modernizavimas XXI a. pradžios viešojo sektoriaus veikloje tiesiogiai sietinas su inovacinės ideologijos, inovacinių idėjų plėtros ir inovacinės valdymo praktikos, kaip kompleksiško valdymo, apimančio šiuolaikinio valdymo dinamiką, organizacijų pasirengimą priimti inovatyvias idėjas ir perimti inovatyvią praktiką, raiška, modeliuojant inovacinius procesus, mechanizmus, veiklos metodus ir procedūras, prognozuojant galimas inovacijų sėkmės ir rizikos reikšmes.

Viešojo valdymo reformų kontekste straipsnio autoriai esminiu tikslu laiko inovatyvumo ir viešojo valdymo modernizavimo sąveikos modeliavimą remiantis naujausiais moksliniais analitiniais šaltiniais ir ES institucijų dokumentais.

Straipsnyje apibendrinami naujausi požiūriai į inovacinių procesų plėtros galimybes viešajame valdyme, kur inovatyvumo dekompozicija jungiamos ir organizacinės funkcinės galios, ir organizacijos personalo gebėjimai, pastangos, organizacijų lyderių, vadovų iniciatyvumas, inovatyvumas ir gebėjimas veikti įvairiais tarporganizacinės sąveikos lygmenimis. Todėl autoriai tikslingai siekė atskleisti Baltijos šalių

inovatyvumo lyginamąsias charakteristikas valdymo tobulinimo srityse, išskirti tam tikrus inovacinių procesų sėkmės veiksniai ir nustatyti esminius inovatyvumo trukdžius viešojo valdymo inkrementinėje transformacijoje.

Suprasdami inovacinių procesų vietos viešojo valdymo reformavimo, veiklos modernizavimo srityse kompleksinį pobūdį, darbo autoriai dėmesį sutelkė į inovatyvumo strategijų, turinčių tiesioginę įtaką viešojo valdymo tobulinimui, vystymui, kūrimo aplinką ir sąlygas, t. y. identifikavo ir įvertino strategijų kūrimo lygmenį, tarporganizacinės integracijos kokybines dimensijas, inovacinių procesų valdymo modelius ir mechanizmus. Visus išskirtus inovatyvumo procesų skatinimo veiksniai ir aplinkybės autoriai sieja su organizacijų vidinės ir išorinės aplinkos veiksniais – tolerancija rizikos veiksniams, teisine aplinka, konkurencingumu, politinės paramos veiksmingumu, visos šalies viešojo sektoriaus organizacijų potencialiomis galimybėmis ir kt.

Inovatyvumo ir viešojo valdymo modernizavimo sąveika

Dėl vietiniu ir tarptautiniu lygmeniu vykstančių pokyčių šiuo metu reikia holistinio požiūrio (konkreto objekto suvokimo kaip vientisos visumos) į viešąjį valdymą. Tai reiškia, kad dabartiniu laikotarpiu būtinas naujovių diegimas, sistemos struktūrinių elementų išskyrimas siekiant sąveikos veiksnių stiprinimo, pakankamas galimo išorinės ir vidinės aplinkos veiksnių poveikio įvertinimas. Universalios, tradicinėmis pažiūromis ir įsisenėjusiais veiklos modeliais grindžiamos organizacinės struktūros daugeliu atvejų tampa neefektyvios, išryškėja poreikis projektuoti naujo tipo organizacijas, pasižyminčias aukštu technologinių procesų lygiu ir sparčia adaptacija prie aplinkos pokyčių (Raipa ir Jurkšienė, 2013).

Viešojo valdymo inovacijos yra orientuotos į svarbiausių, reikalingiausių valdymo pokyčių įgyvendinimą, strateginių sistemų kūrimą peržengiant

organizacines ribas, naujų išteklių šaltinių pritraukimą. Efektyviai panaudojant inovacijų teikiamas galimybes, tinkamai formuojami visuomenės teisių ir atsakomybės principai, paskirstomos viešosios vertės kūrimo kompetencijos. Viešajame valdyme inovacijų naudą geriausia apskaičiuoti įvertinus jų racionalumą ir efektyvumą skatinant lygybę, teisingumą, visuomenės vystymąsi, nacionalinės svarbos tikslų siekimą, teigiamus pokyčius (Osborne, 2010, p. 52).

Daugybė viešojo sektoriaus teoretikų (Frederickson ir Johnston, 1999; Bouckaert ir Halligan, 2008; McNabb, 2009; Osborne ir Brown, 2011; Bekkers ir kt., 2011) plačiai aptarė inovacijų poreikį viešajame valdyme ir kaip esminį efektyvių modernizavimo procesų indikatorių išskyrė inovacijų konceptualizavimą.

Inovatyvių veiklos modelių taikymas viešajame valdyme turi tiesioginę įtaką identifikuojant ir įgyvendinant svarbius viešojo valdymo modernizavimo etapus. Išskiriama (Raipa ir kt., 2012, p. 3–4):

- ilgalaikis viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės, pagrįstos efektyvumu ir racionalumu, puoselėjimas;
- mišrių organizacijų, užtikrinančių sėkmingą projektų įgyvendinimą ir protingą rizikos paskirstymą, kūrimas;
- tikslinio, į rezultatus orientuoto organizacinio valdymo struktūrų formavimas;
- socialiai orientuotos politikos, susijusios su socialine atsakomybe, piliečių dalyvavimo visuomenės veikloje užtikrinimu ir demokratizacijos procesų skatinimu, įgyvendinimas.

Dauguma šiuolaikinio viešojo valdymo laikotarpio modelių, skirtų modernizavimo procesų plėtočiai, grindžiami inovacine ideologija, kuria, kaip tam tikra grandininių reiškinų ir procesų seka, determinuojamos vykstančios valdymo reformos, būtinos paskirstant organizacinius išteklius, nustatant socialinės ir ekonominės viešųjų institucijų veiklos sąsajas su verslo ir nevyriausybinėmis organizacijomis.

Anot Vijeikio (2011, p. 18), inovatyviu produktu paverčiamos žinios – jų panaudojimas ir skleidimas išreiškiamas konkrečia technologija, produktu ar paslauga, valdymo sistema ir t. t. Žinias jis skirsto į dvi rūšis:

- *pasyviosios žinios*, tiesiogiai neprisidedančios prie ekonominės vertės kūrimo;
- *produktyviosios žinios*, naudojamos kuriant ekonominę vertę.

Produktyviosios žinios naudojamos inovacijoms, t. y. naujai vertei, kurti. Inovacijoms reikalingos žinios kuriamos dviem lygmenimis: individo lygmeniu (darbuotojų žinios, pasireiškiančios kaip įgūdžiai, gebėjimai, kompetencija ir patirtis) ir organizaciniu lygmeniu (pasireiškia kaip organizacijos kultūros elgsena, įpročiai, darbuotojų bendradarbiavimas).

Inovacijų sąvoką viešojo valdymo kontekste teoretikai pradėjo nagrinėti palyginti neseniai. Nors valdymo ir politikos pokyčiai vyko nuolat, tyrimais ir gilesnėmis įžvalgomis pagrįstos viešojo sektoriaus inovacijų studijos yra gana naujas reiškinys. Lee ir kt. (2012, p. 148–150) akcentuoja, kad viešasis sektorius turi taikytis prie besikeičiančios ir tobulėjančios aplinkos, pripažinti inovatyvumo ideologijos plėtojimo būtinybę. Daugėjant viešojo sektoriaus institucijų ir nepelno organizacijų, vis dažniau tampa svarbu pereiti į bendradarbiavimo paradigmą, kuriai būdingas dalijimasis žiniomis ir atvirumas naujovėms, atviru naujovėms politikos kryptį kūrimas.

Remiantis *Australian National Audit Office* (ANAO, 2009) duomenimis, viešojo sektoriaus inovacijos skirstomos pagal tokius prioritetus:

- inovacijos, padedančios formuoti politikos kryptis – svarbios, nes viešojo sektoriaus vaidmuo yra teikti visuomenei argumentuotus, objektyvius sprendimus ir galimybes. Tokio tipo inovacijos padeda vyriausybei formuoti sprendimų priėmimo programas;
- inovacijos, padedančios įgyvendinti politikos programas – tai inovacijos, kuriomis remdamasi šalies vyriausybė geba teikti efektyvias ir veiksmingas paslaugas visuomenei;
- administracinės inovacijos – padeda valdančiosioms organizacijoms pristatyti naujoves vidinėje aplinkoje ir procesus, siekiant pagerinti veiklos produktyvumą ir mažinti išlaidas.

Koch ir Hauknes (2005, p. 8) taip pat išskiria kelis inovacijų tipus, kurie būdingi būtent valdančiųjų organizacijų veiklai:

- naujos arba patobulintos paslaugos (pvz., sveikatos priežiūra);
- proceso inovacijos;
- administracinės inovacijos (naujų politinių priemonių naudojimas);
- sisteminės inovacijos (naujos organizacijos arba nauji bendradarbiavimo modeliai);
- konceptualiosios inovacijos;
- radikalių permainų inovacijos (radikalūs pokyčiai mega lygmeniu).

Mokslininkai taip pat išskiria pavienes – radikalias inovacijas (reiškiančias naujumo laipsnį – visiškai nauja ar ko nors esamo tobulinimas), „iš viršaus į apačią – iš apačios į viršų“ inovacijas (atspindi, kas organizuoja inovacijas – „viršus“ yra valdančiosios organizacijos ir politiką formuojantys asmenys, o „apačia“ dažniausiai reiškia viešojo sektoriaus organizacijų darbuotojus), poreikių skatinamas – efektyvumo reikalaujančias inovacijas (atskleidžia inovacijos paskirtį – spręsti konkrečias problemas ar efektyvinti paslaugas).

Palankias sąlygas panaudoti žinių srautus, plėtojant turimas technologijas arba kuriant naujas, sudaro

atvirųjų inovacijų modelio taikymas. Pasak De Jong ir kt. (2008), atviroji inovacija reiškia, jog vertingos idėjos gali būti generuojamos ir organizacijos viduje, ir išorėje ir gali būti pateiktos rinkai iš organizacijos vidaus arba išorės. Taigi galima daryti prielaidą, jog pasitelkdama atvirąsias inovacijas viešojo valdymo organizacija gali sėkmingai plėtoti žinių mainų procesus ir palengvinti sudėtingą informacijos sklaidą tarp vidinės ir išorinės aplinkos. Atvirųjų inovacijų principais grįsta organizacijos veikla pasižymi informacijos srautais į organizaciją ir iš jos, o tai, manytina, sudaro palankias sąlygas kurti inovatyvius produktus ir paslaugas. Atvirųjų inovacijų modelis yra orientuotas į skirtingų žinių, kompetencijų ir gebėjimų sujungimą skirtingos specializacijos organizacijoms kuriant mišrias, hibridines valdymo struktūras.

De Jong ir kt. (2008) taip pat išskiria esminius atvirąsias inovacijas plėtojančių organizacijų principus, kurie padeda užtikrinti sėkmingą inovatyvių idėjų diegimą ir vystymą, efektyvų inovatyvumo ideologijos plėtojimą:

- 1) Būtina nuolat kelti žmogiškųjų išteklių kvalifikaciją organizacijos viduje ir kartu neatmesti galimybes, kad pakankamai kompetencijos ir svarbių lyderio savybių gali turėti ir žmogus „iš šalies“.
- 2) Vidinė organizacijos aplinka turi būti formuojama skatinant MTTP (mokslinių tyrimų ir technologijų plėtra) ir organizacijos vidinėse procedūrose, ir bandant prisitaikyti prie dinamiškos išorinės aplinkos.
- 3) Viešajame valdyme diegiant radikaliąsias inovacijas egzistuoja labai didelė ir sunkiai pamatuojama rizika, dėl to neretai naudingiau naudoti jau patikrintus veiklos metodus, strategiškai tinkamai juos sumodeliuojant vietos aplinkai.
- 4) Valdančiųjų organizacijų siekiai turi būti nukreipti ne į inovatyvių idėjų kiekybinę išraišką, o į inovatyvumu grįstais veiksmais sukuriamus, kokybiškai naudingus, efektyvumu ir racionalumu pasižyminčius veiklos modelius.
- 5) Svarbu ne tik įvertinti organizacijos pasirengimą diegti inovacijas, bet ir iš anksto numatyti galimą riziką, kiekybiškai ir kokybiškai apskaičiuoti galimą pasiekti naudą – tai padės apsispręsti, ar planuojami veiksmai yra verti būsimo išteklių panaudojimo.

Šiuolaikinis inovatyvus pokyčių valdymas moderniose struktūrose suvokiamas kaip įvairių rūšių ir formų vadybinės bei administracinės veiklos kūrybingumo išraiška. Siekiant tobulinti ir efektyvinti valdymo reformų realizavimą, būtina inicijuoti tolesnį valdymo principinių nuostatų evoliucionavimą (palaiptinį tobulėjimą), pasireiškiantį valdymo centralizacijos ir decentralizacijos procesų derinimu. Tai ypač svarbu užtikrinant optimalumą ir racionalumą centrinių bei vietos valdžios institucijų veiklos,

finansinių, žmogiškųjų ir technologinių išteklių panaudojimo srityse.

Diegiant inovacijas viešajame sektoriuje, pirmiausia orientuojamasi į didesnę teikiamų paslaugų efektyvumą ir didesnę viešųjų paslaugų vertę, kuri viešajame sektoriuje atspindima didesne nauda visuomenei ir jos interesams. Valdymo institucijose inovacijos turi būti sutelkiamos nuolatiniuose nenutrūkstamuose sąveikos tarp suinteresuotųjų šalių procesuose, jas pasitelkiant skatinami svarbiausi viešojo valdymo modernizavimo momentai: tobulinami veiklos modeliai ir metodai, sprendimų priėmimo procesai, teikiamų paslaugų kokybė; veikla grindžiama efektyvumo ir racionalumo siekiais; skatinamas visuomenės įsitraukimas; užtikrinamas tęstinis personalo kvalifikacijos kėlimas ir įgūdžių tobulinimas; plėtojama tarpsektorinė integracija.

Modernaus viešojo valdymo inovatyvumo dekompozicijos indikatoriai, veiksniai ir trukdžiai

Šiais laikais egzistuoja gana daug išsamių ir pagrįstų įžvalgų dėl būtinybės diegti naujoves viešajame valdyme, o inovacijos jau nėra laikomos visiškai nauju fenomenu viešojo valdymo sistemose, teorinių ir praktinių tyrimų lygmuo vis dar gerokai žemesnis, palyginti su privačiuoju sektoriumi (Leon ir kt., 2012). Esamą situaciją lėmė ilgametė tyrimų orientacija į privatųjį sektorių ir nuostatos, jog inovacijos gali būti kuriamos tik jame. Tik XXI a. pradžioje reikšmingai išaugo skaičius tyrimų (pvz., „Innobarometer 305“, „Eurobarometer 343“), kuriuose valdančiųjų ir viso viešojo sektoriaus institucijų organizaciniai gebėjimai pradėti tapatinti su atitinkamais privačiojo sektoriaus gebėjimais.

Tyrimai padėjo atskleisti, jog sąvokos *inovatyvumas* bei *konkurencingumas*, taip dažnai eskaluojamos privačiojo sektoriaus kontekste, yra ne mažiau svarbios viešajame sektoriuje. Vėlesni tyrimai, pagrįsti daugybe skirtingų inovatyvumo vertinimo metodikų (pvz., „Innovation Union Scoreboard 2011“), padeda atskleisti, kodėl viešosioms institucijoms dažnai nepavyksta pasiekti planuojamų tikslų ir pozityvių rezultatų, galinčių kur kas pagerinti viešojo valdymo organizacijų veiklos inovatyvumą.

Vertinant inovacines aplinkos sąlygas, kaip vienas iš svarbių viešųjų organizacijų pasirengimo inovatyvių procesų valdymui veiksnių išskiriama inovacinės veiklos kultūra (McNabb, 2009). Kaip daugialypis procesas, organizacinė kultūra gali būti laikoma lemiamu veiksniu siekiant inicijuoti inovacinius valdymo pokyčius. Dažniausiai tai būna susiję su institucijos viduje paplitusiomis įsisenėjusiomis biurokratinės elgsenos nuostatomis ir elementais, pasižyminčiais menka personalo tolerancija valdymo naujovėms ir

organizaciniams pokyčiams. Todėl įvairios šiuolaikinės diskusijos apie inovatyvių idėjų, inovatyvumo ideologijos vietą ir vaidmenį naujojo viešojo valdymo teorinėse interpretacijose ir praktinėje veikloje yra neatsiejamos nuo postmoderniojoje visuomenėje vykstančių bendrųjų valdymo kultūros ideologinių pokyčių, turinčių kompleksinį pobūdį ir globalių kultūrinių bei valdymo sistemų patirties sklaidos tendencijų. Dėl to viešojo valdymo inovacijas tikslinga analizuoti kaip globalių pokyčių, transformacijų, valdymo reformų, viešojo sektoriaus bendrosios vadybinės kompetencijos, organizacinės kultūros pokyčių indikatorius (Weenswijk, 2005). Kitaip tariant, inovacijos viešojo valdymo kontekste gali būti traktuojamos ne tik kaip pokyčių pasekmė, bet ir kaip sėkmingos reformos rezultatas.

Nepaisant to, kad *inovacijos* ir *inovatyvumas* yra glaudžiai susijusios sąvokos, visiškai tapatinti jų nederėtų. Manytina, jog *inovacija*, nepriklausomai nuo veikimo aplinkos, gali būti įvardijama kaip elgesio, veiklos, mąstymo *naujovė*, naujo produkto ar paslaugos kūrinys arba esamo objekto tobulinimas. O *inovatyvumas* šiuo atveju turėtų būti traktuojamas kaip *gebėjimas* naujai veikti, mąstyti, drąsa ir pakankamas pasirengimas keistis, eliminuoti įsisenėjusias teorijas ir metodus, leisti į eksperimentus ir riziką.

Viešojo valdymo inovatyvumo struktūra – tai daugybė skirtingų viešojo valdymo institucijų ir jų atstovų gebėjimų. Aukštesnį inovatyvumo lygį ir vietiniu, ir tarptautiniu lygmeniu lemia viešojo valdymo institucijų gebėjimas greitai reaguoti į pasikeitimus, lanksčiai spręsti svarbius ekonominius ar socialinius klausimus. Aukštam inovatyvumo lygiui pasiekti būtini aukštos kompetencijos specialistai, gebantys rengti, priimti ir įgyvendinti racionalius sprendimus, užtikrinančius viešojo valdymo aplinkos, palankios inovacinių procesų plėtrai, formavimą. Viešųjų organizacijų atstovai privalo išlaikyti ir nuolat didinti valstybės konkurencingumą remiantis inovatyvumo struktūrinėmis dalimis. Inovacijos turi tapti ne tik aukšto šalies konkurencinio lygio palaikymo, bet ir politinio stabilumo, socialinio komforto ir maksimaliai efektyvaus viešųjų paslaugų teikimo proceso užtikrinimo priemone. Viešosios organizacijos privalo garantuoti aukštą tarpsektorinės integracijos lygį. Tarpsektorinis balansas padeda išlaikyti naudingą partnerystę, kurti viešojo valdymo sferoje galinčias sėkmingai veikti naujas hibridines, mišrias organizacijas (Innovations in Public Services..., 2009).

Tinkamai prie išorinės aplinkos pritaikyta inovatyvumo struktūra visų pirma reiškia tinkamą valdančiųjų organizacinių struktūrų vertinimą. Tai reiškia, jog būtina ne tik įžvelgti inovacijų poreikį, bet ir racionaliai įvertinti pasirengimą priimti inovatyvias idėjas, nustatyti, kokias ir kiek jų organizacija pajėgs

generuoti. Šie veiksniai labai svarbūs siekiant, kad greta teigiamų pokyčių valdančiosios organizacijos gebėtų išlaikyti veiklos balansą ir stabilumą. Inovatyvumo struktūros plėtra, inovacijų įgyvendinimas turi būti suvokiamas kaip tęstinis procesas, papildoma priemonė, padedanti sustiprinti demokratinį valdymą ir valdančiųjų struktūrų įvaidžį visuomenėje (Department of ESA, 2007).

Kaip teigia Koch ir Hauknes (2005, p. 31), egzistuoja kelios priežastys, dėl kurių viešosios organizacijos turi būti suinteresuotos plėtoti inovacijas ir skatinti modernizavimo procesus, nepaisant to, kad joms nėra visada aktualus konkurencinis varžymasis ar siekiamybė išlikti rinkoje:

- *politinės priežastys* – su konkurenciniu varžymusi visas viešasis sektorius susiduria ne kaip visuma, o atskiromis dalimis, t. y. jame dalyvauja atskiri politikai, nuo kurių veiklos ir veiksmų priklauso, į kurią politinę partiją jiems pavyks patekti, arba visos partijos, kurios siekia įsitvirtinti valdžioje. Politinė parama ir balsai įgyjami pasirodant geriau už politinius oponentus ir stengiantis sukurti ir pristatyti geresnės kokybės bei kainos viešąsias paslaugas. Būtent tai pasiekti padeda nuolatinis veiklos tobulinimas ir naujų galimybių paieška bei diegimas;
- *asmeninės priežastys* – apimančios daugiau asmeninius viešojo sektoriaus politikos formuotojų, organizacijų vadovų ir darbuotojų savirealizacijos, karjeros bei profesinio pripažinimo siekius ir lūkesčius, kurie turi būti derinami su viešųjų paslaugų kokybės gerinimu.

Inovacijų ir modernizacijos skatinimą neretai lemia daugelis veiksnių, efektyviai derinamų tarpusavyje. Ypač daug dėmesio reikia skirti organizacijos aplinkai, kuri nuolat (tiesiogiai arba netiesiogiai) veikia ir pačios organizacijos veiklą – naujovių ir pokyčių diegimui įtaką gali daryti socialiniai veiksniai, šalies demografinė padėtis, visuomenės jautrumas pokyčiams, valstybės priimta inovacijų politika, gebėjimai patenkinti daugelį skirtingų interesų grupių (Masiulis ir kt., 2009, p. 6–7).

Siekiant sėkmingai plėtoti inovacijas viešajame valdyme, būtina daug dėmesio skirti žmoغيškiesiems ištekliams: įvertinti jų turimus ar potencialius gebėjimus, skatinti motyvaciją ir nenutrūkstamus mokymo procesus, ugdyti naujus efektyvios veiklos gebėjimus. Ne mažiau svarbiais laikomi ir materialieji ištekliai. Jie turi būti išnaudojami efektyviai: skiriami inovacijoms ir inovatyvioms strategijoms kurti, plėtoti ir įgyvendinti.

Siekiant išugdyti į ateitį orientuotų viešųjų organizacijų inovatyvumą, reikia kurti ilgalaikes strategijas, plėtoti bendradarbiavimą su privačiuoju sektoriumi, mokslo institucijomis, per tai didinti intelektinį

potencialą ir kurti ryšius su išoriniais partneriais. Valstybė savo ruožtu turėtų palengvinti inovatyvumo plėtotės procesus supaprastindama teisinę aplinką, skatindama finansavimą, vengdama daugialypio inovacinės sėkmės vertinimo, ugdydama institucijų augimo sampratą per kokybės tobulinimo prizmę ir orientuodamasi į teikiamų paslaugų kokybės gerinimą atsisakant funkcijų gausos. Smith ir Starkey (2010, p. 103–104) teigia, jog norint sėkmingos inovacijų plėtros ir įgyvendinimo viešajame sektoriuje reikia formuoti mechanizmus, kuriuos pasitelkus pavyktų sukurti labiau patikimą ir riziką toleruojančią aplinką. Dabar dažniausiai šalies viešasis sektorius veikia „besiginančioje“ aplinkoje, t. y. didelės rizikos ir mažo pasitikėjimo segmente. Taigi didžiausia problema kyla dėl to, kad inovatyvių idėjų įgyvendinimas tokioje aplinkoje dažniau priimamas kaip problema, o ne kaip problemos sprendimas.

Vis dėlto šiuo metu dar nėra pakankamai informacijos, padedančios efektyviai modernizuoti viešąjį valdymą konkrečioje valstybėje. Abstrakti tarptautinio lygio informacija, t. y. pritaikyta bendrai visoms valstybėms ir jų valdymo sferoms, egzistuoja, tačiau ji neretai pasirodo esanti netinkama ir nepakankama, nes valdymo modeliai ir metodai, skatinantys inovacijų ir modernizavimo procesų plėtojimą vienuose regionuose, gali būti visiškai nepriimtini regionuose, pasižyminčiuose kitokia socialine, politine, ekonomine, technologine ar kultūrine aplinka (Department of ESA, 2007).

Strazdas ir kt. (2010, p. 68–69) išskiria dažniausias inovacijų diegimą viešajame sektoriuje stabdančias problemas:

- sudėtingas inovacijų rezultato matavimas;
- menkas rizikos toleravimas;
- tiesioginės konkurencijos stoka;
- darbuotojų nuostata priešintis pokyčiams.

Vijeikis (2011, p. 23–25, 31–32) savo ruožtu išskiria kitas reikšmingas problemas, turinčias įtakos inovacijų diegimui viešajame sektoriuje:

- nepakankami žmogiškieji išteklių ir jų gebėjimų, kvalifikacijos stoka (viešosiose organizacijose trūksta kvalifikuotų darbuotojų, galinčių dalytis žiniomis);
- nekokybiškas materialinės bazės formavimas (ypač aktualu skirstant viešųjų organizacijų biudžeto lėšas);
- kūrybiškumo ir verslumo stoka visuose sektoriuose;
- nepakankamas mokslo ir kitų institucijų bendradarbiavimas.

Giedraitytė ir Raipa (2012, p. 190–193) taip pat pritaria aptartoms problemoms ir finansavimo nelygumams, darbuotojų pasipriešinimą, nepakankamą vadovų kvalifikaciją, rizikos dėl neapibrėžtumo baimę ir netinkamą žinių bei informacijos svarbos

vertinimą priskiria prie svarbiausių viešojo sektoriaus inovatyvumo plėtojimo kliūčių. Kaip vienus iš reikšmingiausių trukdžių Giedraitytė ir Raipa (2012, p. 193–194) taip pat įvardija:

- nesugebėjimą perduoti informaciją, dažniausiai nulemtą dėl tarpsektorinės integracijos susidariusių profesinių ir kultūrinių skirtumų, dėl kurių įvairios aplinkybės gali būti vertinamos ir interpretuojamos skirtingai. Siekiant išvengti šio trukdžio, būtina iš anksto iširti galimus esminius skirtumus ir užtikrinti vienareikšmę visų suinteresuotų subjektų komunikaciją;
- tikslų nesuderinamumą, kuris susiformuoja bendradarbiaujant skirtingoms organizacijoms (nebūtinai skirtinguose sektoriuose) ir kiekvienai jų siekiant maksimaliai tenkinti asmeninius interesus. Siekiant išvengti šio trukdžio, būtina inicijuoti organizacijų tarpusavio sutarimus negriaunant pradinio abipusio pasitikėjimo, būtino sėkmingam bendradarbiavimui;
- atsakomybės ir atsakingųjų trūkumą, kuris susiformuoja nesant pakankamai kontrolės ir koordinavimo, aiškiai nepasiskirstant atsakomybės. Siekiant išvengti šio trukdžio, svarbu iš anksto numatyti kontrolės formas, nurodyti būsimos atsakomybės ribas.

Inovacijų diegimas viešajame sektoriuje tiesiogiai sietinas su organizacijų veiklos tobulinimu ir viešųjų struktūrų veiklos efektyvinimu. Valstybėje viešasis sektorius turi ne tik siekti nuolat didinti inovacijų skaičių valdymo veikloje, bet ir tapti inovacijų procesų lyderiu, skatinančiu inovatyvumo ir modernizavimo procesų plėtojimą visos valstybės mastu – inovacijos viešajame sektoriuje yra būtinos racionalumo ir efektyvumo siekiams įgyvendinti. Vis dėlto sėkmingą inovacijų plėtojimą ir modernizavimo procesus valstybėje riboja nemažai trukdžių, kurie susiformuoja organizacijos vidinėje ir išorinėje aplinkoje. Prie vidinių trukdžių priskirtini menki vadovų ir personalo gebėjimai, nepakankamas mokymasis ar turimų žinių panaudojimas, stereotipinis mąstymas, tarpusavio nesusikalbėjimas. Išorinėje organizacijų aplinkoje susiformuoja inovacijų diegimo kliūtys, implikuojančios vis dar netinkamai ir nepakankamai vertinamą konkurencijos aspektą, per menkus ar netikslingai panaudojamus finansinius išteklius, sudėtingą inovatyvumo rezultatų matavimą, menką visuomenės palaikymą, nepakankamą bendradarbiavimo kontrolę. Svarbu strateginius tikslus formuoti taip, kad pavyktų išvengti galimų trukdžių, laiku eliminuoti kliūtis, kurias galima numatyti ir įvertinti kaip potencialius pokyčių barjerus. Sėkmingi pirmųjų inovatyvių pokyčių rezultatai padės kurti patikimesnį pagrindą siekiant išvengti didesnių kliūčių diegiant inovacijas, įveikti kontrapreneriškas organizacijos vadovų ir personalo nuostatas.

Inovacijų plėtros viešajame sektoriuje lyginamoji analizė

Siekiant pagrįsti straipsnyje aptartus teorinius aspektus, tikslinga remtis iš skirtingų empirinių tyrimų gautais duomenimis. Dėl to straipsnyje pasirinkta naudoti antrinę duomenų analizę, kuri sufokusuota į lyginamąją kelių ES valstybių analizę. Duomenų šaltinis – ES valstybėse atliktas tyrimas „Inobarometras 2010“ (angl. *Inobarometer 2010*), kurio tikslas buvo išanalizuoti inovacijų plėtros strategijas Europos valstybių viešojo sektoriaus institucijose ir įvertinti institucijų inovatyvumo pokyčius atsižvelgiant į didėjančias pokyčių galimybes ir nustatytus ES reikalavimus. Analizei pasirinkta lyginti visų Baltijos šalių, t. y. Lietuvos, Latvijos ir Estijos, duomenų rezultatus. Siekiant atskleisti labai inovatyvių ir menkai inovatyvių valstybių skirtumus, pasirinkta lyginti ir Danijos valstybės, kuri yra antra pagal inovatyvumą visoje ES, duomenis. Iš inovacijų lyderių grupės būtent ši valstybė pasirinkta todėl, kad jos respondentų skaičius yra artimiausias kitų lyginamų valstybių respondentų skaičiui. Analizuojant duomenis, pateikiamas ir bendras ES valstybių narių rezultatų vidurkis.

Antrinių duomenų analize atskleista, jog ir bendras visų ES šalių, ir Latvijos bei Estijos viešųjų institucijų inovatyvumo lygmuo yra menkas, dauguma organizacijų priskiriamos prie menkų novatorių. Be to, dauguma viešojo sektoriaus organizacijų dažniau kopijuoja egzistuojančius paslaugų modelius, t. y. pačios nekuria radikalių inovacijų, galinčių inicijuoti esminius viešojo valdymo pokyčius. Tokias išvadas galima daryti remiantis duomenimis, įrodančiais, jog tik maža dalis organizacijų būna pirmosios, pasiūliusios visuomenei inovatyvias, iki šiol neįdiegtas paslaugas. Lietuvoje naujų, analogų neturinčių paslaugų pradininkės tiriamuoju laikotarpiu buvo 12,5 % viešųjų institucijų, Estijoje – tik keliais procentais daugiau. Latvijoje viešajame sektoriuje bent vieną naują ar reikšmingai atnaujintą paslaugą pirmos pristatė ketvirtadalis viešųjų institucijų. Šiuo rodikliu išsiskiria tik Danija – joje konkrečių inovatyvių paslaugų pradininkės buvo beveik pusė tyrime dalyvavusių organizacijų (žr. 1 lentelę).

Analizuojant duomenis atskleista, jog daugiausiai pokyčių viešajame sektoriuje įdiegta modernizuojant organizacijų veiklą ir paslaugų visuomenei teikimo metodus, taip pat daug dėmesio skirta teigiamiems visuomenės ir organizacijų personalo elgesio pokyčiams. Didžiausios pastangos visose lyginamose valstybėse sutelktos į viešųjų paslaugų gerinimą ir gerų abipusių santykių su piliečiais palaikymą, technologijų, padedančių gerinti kasdienius organizacinės veiklos procesus, tobulinimą (arba visiškai naujų diegimą). Kaip ne mažiau svarbus aspektas išskiriamas inovatyvių metodų diegimas viešojo valdymo

1 lentelė

Naujų paslaugų pristatymas viešojo sektoriaus organizacijose

ES šalių vidurkis			
Taip	66,3 %	Pirmoji pristatė inovatyvią paslaugą:	25,5 %
Ne	32,4 %		
Nežinau arba nėra atsakymo	1,4 %		
Lietuva			
Taip	48 %	Pirmoji pristatė inovatyvią paslaugą:	12,5 %
Ne	52 %		
Nežinau arba nėra atsakymo	0 %		
Latvija			
Taip	79,2 %	Pirmoji pristatė inovatyvią paslaugą:	26,2 %
Ne	20,8 %		
Nežinau arba nėra atsakymo	0 %		
Estija			
Taip	63,5 %	Pirmoji pristatė inovatyvią paslaugą:	15,2 %
Ne	34,6 %		
Nežinau arba nėra atsakymo	1,9 %		
Danija			
Taip	66 %	Pirmoji pristatė inovatyvią paslaugą:	48,5 %
Ne	30 %		
Nežinau arba nėra atsakymo	4 %		

Šaltinis: parengta autorių pagal „Inobarometrą 2010“.

procesuose, siekiant gerinti viešųjų institucijų personalo darbą, užtikrinti strateginį mąstymą, racionalių sprendimų priėmimą. Vis dėlto pačių valdymo sistemų tobulinimas ir naujų valdymo metodų diegimas priskiriamas prie aspektų, kuriems skiriama per mažai pastangų. Taigi galima teigti, kad vienos iš svarbiausių

Bendradarbiavimas kuriant naujas paslaugas

	Bendradarbiauja su kitomis viešojo sektoriaus organizacijomis	Bendradarbiauja su privačiuoju sektoriumi	Bendradarbiauja su pelno nesiekiančiomis organizacijomis	Bendradarbiauja su įvairiomis organizacijomis, bet trumpuoju laikotarpiu	Nebendradarbiauja visai
ES šalių vidurkis	62,1 %	41 %	35,8 %	26,1 %	69,2 %
Lietuva	70,8 %	25 %	58,3 %	45,8 %	70,8 %
Latvija	45,2 %	26,2 %	35,7 %	14,3 %	59,5 %
Estija	48,5 %	39,4 %	45,5 %	45,5 %	57,6 %
Danija	81,8 %	75,8 %	45,5 %	27,3 %	84,8 %

Šaltinis: parengta autorių pagal „Inobarometrą 2010“.

sričių, kurias būtina tobulinti siekiant teigiamų viešojo valdymo pokyčių ir efektyvių rezultatų, tiriamuoju laikotarpiu vis dar sulaukė per mažai dėmesio.

Per analizę atskleista, jog viešąsias paslaugas teikiančios organizacijos retai bendradarbiauja su kitomis viešojo sektoriaus organizacijomis diegiant ir plėtojant inovatyvius pokyčius, modernizuojant viešąjį valdymą ir dažniausiai renkasi savarankišką veiklą. Būtina atkreipti dėmesį ir į gana menką bendradarbiavimą su privačiuoju sektoriumi – šis rodiklis aukštas tik Danijoje (žr. 2 lentelę).

Norint sėkmingai diegti inovacijas labai svarbu bendradarbiavimas – ir skirtingų organizacijų išorinėje aplinkoje, ir tarp personalo specialistų, organizacijos viduje. Dėl organizacijų ir jų narių bendradarbiavimo trūkumo gali susiformuoti modernizavimo procesų barjerai, pasunkėti žinių, informacijos, gebėjimų ir įgūdžių, reikalingų inovacijoms diegti ir procesams modernizuoti, dalijimasis, sumažėti susitelkimas siekiant bendrų tikslų.

Pasitelkiant antrinių duomenų analizę atskleista, jog viešųjų institucijų atstovai įžvelgia nemažai iki šio laikotarpio jau įdiegtų inovacijų sukeltų teigiamų pokyčių viešajame sektoriuje. Kaip pagrindiniai ir daugiausiai atsinaujinę veiksniai įvardijamas didesnis vartotojų skaičius ir didesnis pasitenkinimas aptarnavimo kokybe, geresnis informacijos prieinamumas ir didesnis paslaugų teikimo greitis, geresni organizacinio planavimo procesai. Iš visų lyginamų šalių galima išskirti tik kur kas mažesnę vartotojų pasitenkinimą Lietuvoje bei Estijoje ir išskirtinai teigiamai vertinamą pagerėjusį paslaugų teikimo greitį Danijoje. Pastarojoje šalyje taip pat neatsirado nė vieno respondento, kuris būtų nurodęs, kad išskirtiems veiksniais diegiamos inovacijos neturėjo teigiamo efekto.

Galima teigti, kad vienu iš svarbiausių veiksnių, lemiančių sėkmingą inovacijų diegimą ir plėtrą

lyginamose šalyse, galima laikyti valdymo procesuose kylančias idėjas. Ne mažiau vertingomis laikomos tarp personalo ir visuomenės narių generuojamos idėjos ir pasiūlymai. Dalyvavimas konferencijose ir kitų specialių organizacijų (rengiančių mokymus, seminarus) pagalba laikoma vidutiniškai reikšminga diegiant pokyčius viešosiose institucijose. Taip pat nėra laikoma labai svarbia geroji kitų organizacijų patirtis. Atsakymai visose lyginamose valstybėse pasiskirstė vidutiniškai tolygiai.

Inovacijų diegimo ir plėtros bei viešojo valdymo modernizavimo procesams ypač svarbios ne tik aplinkoje susiformavusios sąlygos, bet ir atitinkami būtinos informacijos šaltiniai, užtikrinantys periodinę reikiamos informacijos gavimą ir žinių perpratimą. Vienu iš sėkmingų dalijimosi informacija būdų laikoma tarpsektorinė integracija, organizacijų tarpusavio bendradarbiavimas ir vietiniu, ir tarptautiniu lygmeniu. Visos šiame tyrime lyginamos valstybės tinkamiausiu informacijos, padedančios kurti naujoves ir modernizuoti veiklą, šaltiniu laiko vietiniu lygmeniu veikiančias kitas viešojo ir privačiojo sektoriaus organizacijas. Šį šaltinį kaip svarbiausią išskyrė 66,7 % Lietuvos, 82,7 % Latvijos, 84,4 % Estijos ir 87,8 % Danijos respondentų, taip pat vidutiniškai 66,6 % visų ES valstybių respondentų. Vidutiniškai perpus mažiau reikšmingos informacijos, pasak respondentų, gaunama iš kitų ES šalių organizacijų, o mažiausiai naudos teikiančiu pavyzdžiu dažniausiai laikoma kitų šalių, ne ES narių organizacinė patirtis. Šiuo aspektu išsiskiria tik Danijos respondentai, kurie nurodė, jog vis dėlto daugiau patirties galima pasisemti iš ES nepriklausančių šalių (28,6 % atsakymų) nei iš kitų ES narių (18,4 % atsakymų).

Aptariant skirtingų procesų įgyvendinimo aplinkybes, kaip valstybėje svarbūs ir įtakos turintys veiksniai visuomet išskiriamos ne tik politinės reguliavimo

Pagrindiniai inovacijų diegimo barjerai

		Vadovų palaikymo trūkumas	Personalo skatinimo priemonių trūkumas	Darbuotojų priešinimasis pokyčiams	Norminiai reikalavimai	Finansinių ir žmogiškųjų išteklių trūkumas	Rizikos netoleravimas
ES šalių vidurkis	Visai nesvarbu	29,7 %	24,8 %	28,8 %	16,5 %	11,1 %	24,9 %
	Beveik nesvarbu	14,3 %	18,4 %	20,6 %	12,9 %	8,4 %	18,3 %
	Vidutiniškai svarbu	23,5 %	29,4 %	27,7 %	30,4 %	26,7 %	33 %
	Labai svarbu	25,9 %	22,9 %	18,6 %	35 %	50,7 %	18,3 %
Lietuva	Visai nesvarbu	18 %	14 %	26 %	12 %	6 %	12 %
	Beveik nesvarbu	8 %	6 %	12 %	2 %	4 %	10 %
	Vidutiniškai svarbu	18 %	30 %	28 %	38 %	18 %	46 %
	Labai svarbu	48 %	42 %	26 %	40 %	64 %	18 %
Latvija	Visai nesvarbu	22,6 %	9,4 %	17 %	11,3 %	7,5 %	26,4 %
	Beveik nesvarbu	7,5 %	17 %	5,1 %	5,7 %	3,8 %	22,6 %
	Vidutiniškai svarbu	26,4 %	30,2 %	30,2 %	32,1 %	20,8 %	28,3 %
	Labai svarbu	39,6 %	39,6 %	30,2 %	45,3 %	66 %	13,2 %
Estija	Visai nesvarbu	34,6 %	11,5 %	32,7 %	13,5 %	1,9 %	26,9 %
	Beveik nesvarbu	17,3 %	15,4 %	23,1 %	13,5 %	1,9 %	19,2 %
	Vidutiniškai svarbu	23,1 %	50 %	28,8 %	26,9 %	25 %	26,9 %
	Labai svarbu	25 %	19,2 %	15,4 %	46,2 %	71,2 %	13,5 %
Danija	Visai nesvarbu	34 %	32 %	28 %	14 %	6 %	18 %
	Beveik nesvarbu	12 %	12 %	24 %	12 %	16 %	26 %
	Vidutiniškai svarbu	6 %	20 %	18 %	30 %	38 %	20 %
	Labai svarbu	44 %	26 %	24 %	34 %	34 %	26 %

Šaltinis: parengta autorių pagal „Inobarometrą 2010“.

priemonės, bet ir daug kitų, organizacijos vidinės aplinkos nulemtų veiksmų. Atsižvelgiant į straipsnyje aptariamus inovacijų diegimo trukdžius, 3 lentelėje pateikiami lyginamose šalyse įvardijami pagrindiniai inovatyvumo ir modernizavimo procesų barjerai.

Atsižvelgiant į atitinkamos šalies atsakymų rezultatus, lentelėje pažymėti svarbiausi (paryškintas skaitmuo) ir mažiausią reikšmę (pabrauktas skaitmuo) turintys inovatyvumo viešosiose organizacijose plėtros trukdžiai. Remiantis bendru ES šalių vidurkiu ir visų trijų Baltijos šalių rezultatais, matyti, kad didžiausiu barjeru inovacijų diegimo ir plėtros procese respondentai laiko finansinių ir žmogiškųjų išteklių trūkumą viešosiose organizacijose. Mažiausiai svarbiu laikomas vadovų palaikymo ir skatinimų įgyvendinti inovatyvius pokyčius organizacijoje trūkumas.

Bendrame kontekste išsiskiria Danijos rezultatai: kaip mažiausiai reikšmingas inovacijų plėtros Danijoje barjeras įvardijamas vadovų palaikymas (kaip ir kitose lyginamose šalyse), tačiau šis barjeras, palyginti su kitais, pateiktais lentelėje, išskiriamas ir kaip vienas iš svarbiausių. Tokį prieštaringą tyrimo respondentų atsakymų pasiskirstymą paaiškinti sudėtinga. Manytina, kad šią situaciją nulėmė itin skirtingos tyrime dalyvavusių organizacijų vadovų kompetencijos, turinčios įtakos ir skirtingiems jų komandų narių vertinimams.

Apibendrinant atliktos analizės rezultatus galima teigti, jog didžioji dalis ES valstybių narių viešojo sektoriaus organizacijų vis dar laikomos visai neinovatyviomis (Lietuva) arba menkai inovatyviomis (Estija, Latvija, Danija, ES vidurkis). Viešosios

organizacijos linkusios diegti inovacijas, tačiau dažniausiai tai būna reti, pavieniai ir radikalumu nepasižymintys atvejai. Didžiausias dėmesys skiriamas teigiamiems viešųjų paslaugų kokybės pokyčiams, visuomenės atstovų gebėjimų kokybės gerinimui, santykių su visuomene plėtojimui. Vis dar per menka pažanga daroma plėtojant tarpsektorinį bendradarbiavimą, tobulinant valdymo sistemas ir modernizuojant viešąjį valdymą, diegiant inovatyvius valdymo metodus. Inovacijų diegimas lemia teigiamus pokyčius bandant užtikrinti visuomenės poreikių tenkinimą, pateikti lengviau ir patogiau prieinamą informaciją, gerinti organizacinio planavimo metodus, padeda taisyti suinteresuotųjų pusių laiko išteklius. Esminiais trukdžiais, ribojančiais sėkmingą inovacijų vystymą ir modernizavimo procesų plėtrą, laikomas išteklių (finansinių, žmogiškųjų) trūkumas, menkas vadovų skatinimas kurti naujus pokyčius, baimė rizikuoti, pasipriešinimas galimiems pokyčiams.

Išvados

Išryškėjęs poreikis modernizuoti viešąjį valdymą XXI a. pradžioje suprantamas kaip visuma būtinų priemonių, tarp kurių itin svarbios tampa inovacinės ideologijos, inovatyvių idėjų ir viešojo sektoriaus organizacijų inovatyvios praktikos skaida. Vertindami inovacinių procesų plėtrą, teoretikai išskiria keletą trajektorijų, nukreiptų į viešojo valdymo modernizavimo strateginių tikslų siekimą. Tai – naujų organizacinių struktūrų, veikiančių tarpsektorinės integracijos principais, kūrimas, strateginis modernizavimo pobūdis, kai inovatyvumo lygmuo priklauso nuo organizacinių gebėjimų identifikuoti ir numatyti modernizavimo procesų valdymo esmines kryptis ir įgyvendinimo mechanizmus.

Modernizavimo viešajame valdyme sampratos analizė atskleidžia skirtingas viešojo valdymo pokyčių trajektorijas, pagrįstas inovacijų diegimu ir plėtra. XX a. pabaigoje prasidėjusios reformos vertė valstybes vadovautis inovatyviomis valdymo sistemomis, o inovacijų diegimas tapo neišvengiamas formuojant valdymo metodus, teikiant viešąsias paslaugas ar kuriant viešuosius produktus. Inovacijų plėtra įvardijama kaip esminis viešojo valdymo modernizavimo procesų indikatorius, padedantis įgyvendinti reikšmingiausias ir reikalingiausias pokyčius, kurie gali padėti užtikrinti efektyvias valdymo modifikacijas.

Inovacijų valdymo kokybinės dimensijos rodo organizacijų gebėjimą modernizuotis. Inovatyvumas šiais laikais neatsiejamas nuo konkurencinių gebėjimų intelektualinio organizacijos potencialo, t. y. intelektualinio kapitalo panaudojimo ne tik privačiose struktūrose, bet ir viešojo valdymo aplinkoje. Kartu viešojo valdymo inovacijų vietą ir vaidmenį modernizuojant

viešųjų struktūrų veiklą vis labiau lemia globalūs pokyčiai ekonominėje, politinėje, socialinėje erdvėje. Todėl ir pokyčiai, viešojo valdymo modernizavimas, ir inovacijoms palankios aplinkos kūrimas bei kitos inovatyvumo procesų plėtros dedamosios gali būti traktuojamos ne tik kaip objektyvi globalizacijos pasekmė, bet ir kaip sėkmingos organizacinės subjektyvios veiklos rezultatas.

Viešojo valdymo inovatyvumo struktūra implikuoja daugelį svarbių viešųjų organizacijų specialistų gebėjimų, būtinų siekiant užtikrinti valdymo kokybės gerinimą, naujų, sėkmingai veikiančių viešųjų organizacijų kūrimą. Racionali veikla ir efektyvus, tikslingas turimų išteklių panaudojimas laikomi svarbiausiais inovatyvumo plėtros veiksniais, tačiau ne mažiau svarbu įvertinti ir eliminuoti ar bent maksimaliai sumažinti sėkmingo inovacijų diegimo valstybėje trukdžius. Pagrindiniais barjeriais laikomas menkas rizikos toleravimas, idėjų generavimo ir kūrybiškumo trūkumas, klaidingi darbuotojų įsitikinimai ir nuostata priešintis pokyčiams, menki žinių perpratimo gebėjimai, netinkamas atsakomybės paskirstymas, skirtingų organizacijų bendravimo spragos, netikslingas finansinių lėšų paskirstymas.

Baltijos šalių, Danijos ir vidutinis visų ES valstybių narių viešųjų organizacijų inovatyvumas laikomas silpnai išvystytu. Dauguma organizacijų vengia diegti radikalias inovacijas ir būti visiškai naujų viešųjų paslaugų pradininkėmis valstybėje, nėra linkusios bendradarbiauti su kitomis organizacijomis. Kaip didžiausias barjeras, lemiantis menką inovatyvumo lygį viešosiose organizacijose, įvardijamas finansinių ir žmogiškųjų išteklių trūkumas, mažiausiai svarbia laikoma vadovų parama ir pagalba inicijuojant inovacijų diegimą ir plėtrą organizacijoje.

Viešųjų organizacijų atstovai viešojo valdymo inovatyvumo lygmenį vertina gana palankiai ir pastariaisiais metais išvelgia nemažai teigiamų pokyčių. Išsiskiria ir lyginamų valstybių padėtis bendrame kontekste – Danija dažniausiai pasižymi labiausiai teigiamais ir mokslinės literatūros teiginiams artimais rezultatais, o Lietuvoje ir Estijoje pastebėta intensyvios inovacijų plėtros požymių. Vis dėlto, nepaisant išvelgiamų teigiamų viešojo valdymo inovatyvumo pokyčių tendencijų visose Baltijos šalyse, per daugybę metų susiformavęs didelis atotrūkis nuo bendro ES valstybių inovatyvumo vidurkio sunkiai įveikiamas ir dabartiniame etape reikia maksimaliai efektyvaus modernizavimo procesų plėtojimo masto.

Antrinių duomenų analizė suteikia galimybę pagrįsti kai kurias teorines inovacijų plėtros strategijos nuostatas, institucijų inovatyvumo kriterijus ir pokyčius vertinant inovatyvumo rezultatus. Autorių atlikta statistinių dokumentų analizė leidžia teigti, kad

Baltijos valstybėse inovatyvumo rodikliai yra prasti, palyginti su senosiomis ES valstybėmis. Viešosios organizacijos dažniau kopijuoja esamas inovacines praktikas, trūkstant radikalesnio inovatyvumo dažniau naudojamasi egzistuojančia inovatyvaus valdymo praktika. Kartu galima pastebėti, kad tam tikra dalis organizacijų teigiamai vertina inovatyvumo plėtotės kryptių strategijas, visų pirma bendradarbiavimą su kitomis struktūromis kuriant naujas paslaugas.

Literatūra

- De Jong, J. P. J., Vanhaverbeke, W., Kalvet, T. & Chesbrough, H. (2008). *Policies for Open Innovation: Theory, Framework and Cases*. Prieiga per internetą: <http://www.openinnovation.eu/download/OIPAFfinalreport.pdf>.
- Innobarometer 2010. Analytical Report: Innovation in Public Administration. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_305_en.pdf.
- Innovations in Governance in the Middle East, North Africa and Western Balcans. (2007). New York: United Nations. Department of Economic and Social Affairs (ESA). Prieiga per internetą: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025283.pdf>.
- Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions. (2009). Australian National Audit Office (ANAO). Prieiga per internetą: <http://www.anao.gov.au/bpginnovation/pdf/BPG-Innovation.pdf>.
- Innovation in Public Services. (2009). Literature review. Prieiga per internetą: <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>.
- Giedraitytė, V., Raipa, A. (2012). Inovacijų įgyvendinimo trukdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme. *Viešoji politika ir administravimas*, 11 (2), 187–197.
- Koch, P., Hauknes, J. (2010). *On Innovation in the Public Sector*. Prieiga per internetą: <http://thelearningnetwork.net/Downloads/Library/PUBLIN-publicsectorinnovation.pdf>.
- Lee, S. M., Hwang, T., Choi, D. (2012). Open Innovation in the Public Sector of Leading Countries. *Management Decision*, 50 (1), 147–162.
- Leon, L. R., Simmonds, P., Roman, L. (2012). *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*. Inno Policy Trendchart. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/psi-trend-report_en.pdf.
- McNabb, D. E. (2009). *The New Face of Government*. New York: CRC Press.
- Masiulis, K., Sudnickas, T., Židonis, Ž., Gudelis, D. (2009). Inovacijos Europos Sąjungos šalių regionuose: viešojo administravimo institucijų vaidmuo. *Viešasis administravimas*, 1/21, 6–11.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Raipa, A., Bučinskas, A., Giedraitytė, V. (2012). Inovacijų procesų valdymo viešajame sektoriuje dekompozicija: metodologinis aspektas. *Tiltai*, 2(59), 1–14.
- Jurkšienė, L., Raipa, A. (2013). Inovaciniai pokyčiai viešosiose organizacijose: vertinimo problemos. *Viešasis administravimas*, 3 (35).
- Smith, M., Starkey, A. (2010). The Utilisation of Private Sector Governance Paradigms for the Development and Implementation of Innovations in the Public Sector. *International Journal of Innovation Science*, 2/3, 103–111.
- Strazdas, R., Bareika, R., Grachiov, E., Jančoras, Ž., Zabieliavičius, A. (2010). *Inovacijų valdymas viešojo administravimo institucijose*. *Viešasis administravimas*, 3/4, 68–7.
- Vijeikis, J. (2011). *Inovacijų vadyba: inovacijų ir naujo produkto vystymas*. Vilnius: MRU.
- Weenswijk, M. (2005). *Organizing Innovation*. Amsterdam: Tos Press.

Raipa, A., Jurkšienė, L.

Innovativeness by Modernizing Public Governance: Comparative Analysis of Baltic States and Denmark

Summary

The subject of the article is the core of modern public governance. Public sector and public governance modernization is the development of new public management forms by new public management in incremental evolution to new public governance. Public sector modernization analyses its several dimensions as a methodological construct and theoretical concept, with possibilities to identify and explain an holistic view of integration and modernization processes and dimensions. Adopting the innovation performance model has an important impact directly related with the identification and implementation of public sector modernization strategies.

In a time of global financial and economic crisis, it is very important to analyse methodological problems of innovativeness in the modern stage of public governance using comparative method possibilities. Understanding the role of innovations in public governance transforming process in the modern state is the primary goal of public sector organizations management staff and leaders and increasingly requires creativity throughout state, private and nonprofit sector activity and a great deal of innovativeness in public sector governance directed at the primary long-term period.

The article focuses on analyzing rapid technological, economic and social innovation processes. The analysis and typology of innovations and its role in the modernization

of public governance requires social, technological and intellectual creativity, stable politics administration power concentration, radical public administration reforms, the abilities of public sector managers and leaders to use strategic management, and new forms of preparing and implementing public policy to develop new kinds of public, private and third sector integration and create positive conditions for real public participation in the decision-making and implementing process.

The main purpose of the authors is to compare the development innovation process in the Baltic States and Denmark. The article helps to reveal that all Baltic States, Denmark and the average of all European Union Member States' public organizations are assigned to the current low level of innovativeness and the innovativeness is slightly developed. Most public organizations avoid introducing radical innovations or pioneering any new or significantly improved services in the public sector. The analysis also showed that organizations tend to not cooperate with other related organizations. The main barrier determining a low level of innovation in the public sector is identified as the lack of financial and human resources. The analysis helps to reveal the main success factors for developing innovation: new ideas that emerge during the management processes, as well as ideas, knowledge and suggestions generated among staff and the public; efficiency and expediency in all public activities; and decisions based on rational strategies and movements.

The main conclusion of the analysis shows that the level of innovativeness in the Baltic States comparative to that in Denmark is lower by approximately 2-4 times. The main reasons for such a situation are the lack of political attention to the development of innovative ideology and instilling innovative ideas in governance practice. Additional, the lack of stimulation, human and financial resources, resistance on the part of the organization and personnel staff total ignorant of the innovation implementing process also contribute to the lower levels of innovativeness. The analysis performed in this article gives reason to maintain that Lithuania and Estonia have symptoms of intense innovation development in public governance. However,

despite all positive changes, trends in all Baltic States public governance remains at a low innovativeness level in the context of all European Union Member States. This situation is determined from a large gap from the overall average of all European Union Member States, which has formed over the years. Now countries have to concentrate the maximum efforts to develop modern public governance and to implement all necessary changes in the contemporary stage.

The author's position is resumed to predict the main goals and tasks to the public sector organization. They should be more capable to formulate a comprehensive vision of the public governance innovation process, to create more positive conditions for development priorities of innovation process, incorporate these priorities into the practice of government decision-making, and to prepare the public governance state staff to approach innovation as the main challenge of public sector modernization. The changes of understanding the role of innovation in public sector modernization determine the various attitudes and forms of cross-sectoral integration, better implementation of new models of innovative governance, creation of result-oriented performance conditions, new forms of methods and procedures, a positive environment to spread innovative forms of finance management, and the coordination of human and technological resources.

Installing innovation strategy programmes is directly related to adopting new forms and components of the governance reform process. It is generated by key innovation implementing tools such as legislative changes, budgetary controls, the training of staff of public governance structures and the formulation of a new organizational culture in line with new forms of organizational behavior and new mentalities. The innovations in public governance would have the main result of creating efficiency and effectiveness of the public sector in a time of crisis, to maximize the quality of governance, to develop changes in organizational structures, and to protect citizen participation and democratic values of governance.

Keywords: innovation, innovativeness, modernization, changes, public governance.

Straipsnis recenzuotas.

Straipsnis gautas 2013 m. birželio mėn., priimtas 2013 m. spalio mėn.

The article has been reviewed.

Received in June 2013, accepted in October 2013.