

## Inovacijų įgyvendinimo trukdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme

Vidmantė Giedraitytė, Alvydas Raipa

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

**Anotacija.** Straipsnyje, taikant metaanalizės, teorinio modeliavimo interpretacinius metodus, siekiama determinuoti inovacijų diegimo trukdžius viešajame valdyme. Remdamiesi epistemologinio ir fenomenologinio pažinimo paradigmu principinėmis nuostatomis, autoriai siekia tipologizuoti esmines kliūtis, trukdančias inovatyvių idėjų formavimui, inovacijų diegimui viešojo valdymo praktikoje. Daugiausia dėmesio autoriai skiria kūrimui palankios inovacinės aplinkos, galinčios išeliminuoti politinius, ekonominius, valdymo technologijų, tarpsektorinės integracijos, informacinės sklaidos ir informacijos valdymo srityse atsirandančius trikdžius, kontrapreneriškas tam tikros dalies viešųjų institucijų vadovų ir vadybininkų pozicijas, nepozityvią organizacinę elgseną ar net aktyvų pasipriešinimą inovatyvių idėjų sklaidai, inovacinių projektų diegimui.

**Raktažodžiai:** inovatyvumas, inovacijų diegimas, naujasis viešasis valdymas, inovaciniai projektai, inovacinė elgsena.

**Keywords:** innovativeness, implementation of innovations, new public governance, innovative projects, innovative behavior.

### Įvadas

Inovatyvumas šiandien tampa vienu iš pagrindinių faktorių, naujajame viešajame valdyme sprendžiant globalių procesų suponuotas viešojo valdymo modernizavimo problemas. Kartu inovacijos yra susijusios ir su tam tikrais veiksniais, kurie trukdo arba iš viso daro jas neįmanomas. Analizuojant inovacinius procesus, nurodomos tokios galimos kliūtys: inovacinių projektų išlaidos, esamos rinkos sąlygos, žinių, motyvacijos trūkumas ir kt. Šios kliūtys iškyla, kai organizacijos neturi reikiamo finansavimo, inovacijoms numatomos per didelės išlaidos, abejojama dėl inovacinių produktų ir paslaugų poreikio, susiduriama su technologinės informacijos sklaidos, darbuotojų kvalifikacijos, inovacijų rizikos ir kitomis problemomis [18, p. 1–10].

Metodologiniu inovatyvumo problematikos pagrindu yra epistemologinis (t. y. pažinimo kaip visumos) metodas, kurio viena iš svarbiausių tyrimo priemonių ir filosofinis racionalistinis tyrimo priemonių kontekstas, leidžiantis glaudžiai susieti inovatyvumą kaip modernią valdymo tobulinimo sąlygą, ir racionalumą kaip filosofinį konstrukta, sintezuoti įvairius technologinius, socialinius, ekonominius determinantus ir fenomenologinės metodologijos teikiamas interpretavimo galimybes, analizuojant individo ir visuomenės sąveiką inovatyvios organizacijų veiklos plotmėje [6, p. 151].

Viešojo sektoriaus rizika ir veiklos pasekmės yra susijusios su gyvybiškai itin svarbiais visuomenės ir konkrečių individų poreikiais, todėl ir inovacijas veikiantys faktoriai viešajame valdyme yra specifiniai. G. Mulganas ir D. Albury skiria tokias inovacinio proceso trikdžių grupes viešajame valdyme [11, p. 24–25]:

- Administracinė našta.
- Strateginio pobūdžio stoka modernizuojant biudžeto ir planavimo procesų valdymą.
- Prasti aktyvios rizikos, pokyčių valdymo įgūdžiai ir rizikos baimė.
- Nenoras panaikinti silpnas, žlungančias programas ar organizacijas.
- Menkas atlygis bei paskatos.
- Būtinų technologijų apribojimas.

S. Borinsas, išanalizavęs daugiau nei 300 inovacijų įgyvendinimo atvejų, kliūtis inovacijoms viešajame sektoriuje klasifikuoja į tris grupes:

1. *Kliūtys, atsirandančios dėl biurokratijos / organizacijos*: priešiškas ir skeptiškas požiūris; kova dėl įtakos / kontrolės; organizacijų veiklos planavimo ir koordinavimo sudėtingumas, diegiant naujas technologijas; logistinės problemos; įvairių grandžių vadovų pasipriešinimas inovacijoms; viešojo sektoriaus pasipriešinimas verslumo (antrepreneriškiems) veiksmams, t. y. tam tikrų kontraprenerystės formų egzistavimas.

2. *Kliūtys, atsirandančios dėl politinės aplinkos*: nepakankamas finansavimas / išteklių; teisinio reguliavimo suvaržymai; politinis pasipriešinimas; politinės paramos kriterijų neįvertinimas iš organizacijų lyderių pusės.

3. *Kliūtys, atsiradusios dėl išorinės organizacijų aplinkos*: visuomenės abejonės dėl programų tikslingumo ir veiksmingumo; sunkumai pasiekiant programų tikslines grupes; privataus sektoriaus konkurencija, pasipriešinimas viešojo sektoriaus veiklos plėtrai, visuomenės nepasitenkinimas dėl piliečių dalyvavimo galimybių ignoravimo, skepticizmas [3, p. 16].

E. D. Glor teigimu, „viešojo valdymo prigimtis yra tokia, kad, diegiant inovacijas, susiduriama su dideliais keblumais ir kartais gali atrodyti, jog vien jau tai, kad kai kurios inovacijos pradeda veikti, yra stebuklas“. Inovacinių procesų valdymo kliūtis E. D. Glor sieja su tam tikrais inovatyvaus mąstymo aspektais. Jos manymu, inovacijų trikdžiai dažnai atsiranda dėl mąstymo, tyrimo logikos, prielaidų, priežastingumo analizės kokybės, įgyvendinimo ir tyrimų paklaidų bei galimų alternatyvų identifikavimo stokos [7, p. 13].

Inovaciniai procesai pasireiškia tendencija keisti galiojančias veiklos procedūras, valdžios struktūras ir dinamiką, profesinius modelius, darbo pobūdį, valdžios galias ir tam tikros profesinės grupės santykius. Apžvelgus mokslininkų darbus, išryškėja, kad daugiau

siai kliūčių diegiant viešojo valdymo inovacijas iškyla politiniame, valdymo ekonominiame-socialiniame, organizacinės elgsenos pokyčių kontekste.

### Politiniai trukdžiai

Inovacijos, kaip „veikiančios naujos idėjos“, XXI a. tampa kertiniu valstybės strategijos pamatu. Todėl inovacijų, inovacinių procesų sudėtingumo supratimas formuojant viešąją politiką, viešąsias programas ir projektus bei juos įgyvendinant lemia viešojo valdymo, kompleksinį viešojo sektoriaus veiklos modernizavimą [13, p. 1339, 1342]. Vadinamasis politinio palankumo kriterijus pasireiškia pakankamu inovacijų finansavimu, reikalingų teisės aktų bei politinę valią išreiškiančių sprendimų priėmimu. Kaip viena iš viešojo valdymo inovacijų kliūčių, yra įvardijama išrinktų politinių veikėjų ir kitų aukščiausiųjų valdžios institucijų vadovų požiūrio į inovacijas kaita.

J. Kamensky inovacinių procesų trikdžių problemą traktuoja kaip vieną iš politikos ir veiklos vadybos problemų, pasireiškiančių tiek centrinės, tiek lokalinės valdžios institucijose. Informacinėje visuomenėje vienu iš svarbiausių metodikos elementų, leidžiančių geriau identifikuoti inovatyvias viešųjų organizacijų veiklos praktines galimybes, minėtas autorius laiko informacijos pateikimo, jos analizės ir panaudojimo prioritetų nustatymą, kuris leistų viešųjų programų ir projektų vadovams, administratoriams formuoti tam tikras žinių, informacijos, duomenų sistemas, apimančias įvairių lygių, šakų ir sektorių institucijų veiklos reikšmes, determinuojančius indikatorius, kas savo ruožtu leistų tobulinti inovacinės veiklos analizės formas, priimti žymiai efektyvesnius inovatyviomis idėjomis pagrįstus politinius ir ekonominius sprendimus, strategiškai tikslingai planuoti inovatyvių produktų ir paslaugų vystymą, prognozuoti galimas inovacinės veiklos rizikos politines pasekmes [9, p. 6, 14].

Politinių veikėjų palankus inovacijų vertinimas ir palaikymas neretai priklauso nuo to, kiek inovacijos yra naudingos jų reprezentuojamoms politinėms jėgoms, politinėms ambicijoms tenkinti. Dažnai inovatyvūs procesai sulaukia „politinio užnugario“, tačiau, pasikeitus politinei valiai, kitoms politinėms aplinkybėms, jį praranda. N. Hamsono manymu, siekiant išvengti politinių trukdžių, svarbu nustatyti tinkamiausią laiką inovacijų diegimui [8, p. 6–8]. Priešrinkiminiu laikotarpiu yra lengviau gauti politinį palaikymą inovaciniams projektams, nes, norėdami atkreipti žiniasklaidos bei rinkėjų dėmesį, viešosios politikos dalyviai (institucijos, politikai) palaikonovatoriškas idėjas ir, priešingai, svarstant bei skirstant biudžetą įtikinti paremti inovacinius procesus yra gana sudėtinga užduotis [5, p. 204; 8, p. 8].

Pliuralistinė aplinka palanki ne tik požiūrių, nuomonių sampratų tolerancijos aspektais. Tokia terpė palanki (itin pokomunistinėje visuomenėje) politikos lauko dalyvių (visų pirma politikos formuotojų) iškreiptam požiūriui, leidžiančiam suplakti asmeninius ir valstybės, atskirų individų ir bendruomenės interesus. Neretai inovatyviais metodais ar inovatyviomis idėjomis yra prisidengiama siekiant grupinių interesų, o politinis valstybės pareigūnų neišprusimas, nekompetencija veda į nepamatuota rizika paremtų sprendimų priėmimą, teisėtų piliečių lūkesčių neįgyvendinimą. Todėl inovatyvios idėjos, inovacinė veikla yra

nesuderinama su politikos konstruktorių arogancija, siekiant pridengti nekompetenciją ir net apatiškas, kontrapreneriškas nuostatas inovacinės ideologijos ir praktikos atžvilgiu [19, p. 89–90]. Lietuvos valstybės paskutinių metų praktikoje galima išskirti neretus inovacinės veiklos imitavimo, pseudoinovatyvių valdymo ir valstybės perspektyvos numatymo atvejus. Vienas iš tokių pavyzdžių gali būti mėgėjiškai parengta valstybės strategija – Lietuva 2030, susilaukianti itin kritiško įvertinimo.

### **Organizaciniai inovacijų diegimo trikdžiai**

Šiuolaikinėje viešojo valdymo evoliucijoje nemažai valdymo metodų yra perimama iš privataus ir pritaikoma viešajam sektoriui, tačiau dėl pastarojo specifikos, verslumo patirties, įgūdžių ir kompetencijos bei mokslinių tyrimų stokos susiduriama su tam tikromis problemomis, kurios ypač išryškėja siekiant sėkmingų inovacinių procesų [10, p. 47–50].

Inovaciniams projektams yra būtini finansiniai ištekliai. Finansavimo nelankstumas viešajame valdyme, net ir esant programiniam finansavimui, palyginti su privačiuoju sektoriumi, yra gana opi problema, kylanti dėl centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimo lygmenis, valdžių lygių, rūšių kokybinių charakteristikų ir kt. [14, p. 719]. Finansinių išteklių trūkumas yra vienas iš dažniausiai iškylančių trikdžių inovacijoms. Tradiciškai viešojo sektoriaus inovacijos yra finansuojamos iš laisvų biudžeto lėšų ar iš dėl padidėjusio efektyvumo sutaupytų pinigų. Didžiausia problema yra ta, kad tokio pobūdžio finansavimo šaltiniai yra nepastovūs. Tuo labiau, kad daugelyje valstybių galioja tvarka, jog nepanaudotos lėšos turi būti grąžintos į valstybės išdą. S. Borinsas siūlo reformuoti viešojo sektoriaus finansų valdymą, sustiprinant vidinį inovacijų finansavimą [3, p. 17, 30].

Inovacijas paprastai skatina neatidėliotinas pokyčių poreikis, tačiau pats inovacijų procesas užtrunka gana ilgai. Todėl kaip vieną iš inovacinių procesų problemų G. Mulganas ir D. Albury įvardija trumpalaikį ir nepakankamą biudžeto bei planavimo procesų numatymą. Dėl ribotų planavimo galimybių valdininkai apsiriboja kasdieniniais įsipareigojimais. Reikia sutikti su teiginiu, kad nors inovacijos ir reikalauja ilgalaikių uždavinių numatymo bei vykdymo, tačiau taip pat turėtų būti įgyvendinami ir trumpalaikiai tikslai. Kaip galima kliūtis inovacijoms nurodoma ir administracinė našta bei riboti darbo laiko ištekliai. Didžioji viešojo sektoriaus organizacijų vadovų ir specialistų darbo laiko dalis yra skiriama organizacinei veiklai, viešųjų paslaugų teikimui, dokumentų ir ataskaitų aukštesnėms bei kontrolės institucijoms rengimui. Todėl laiko faktorius diegiant inovacijas dažnai tampa lemiamas [11, p. 25; 7, p. 13].

Viešojo valdymo institucijų prievolė yra sukurti svarbiausių paslaugų standartus, išlaikyti sprendimų tęstinumą ir sistemingai informuoti visuomenę bei atsiskaityti mokesčių mokėtojams. Viešojo sektoriaus organizacijos, skirtingai nei privačios įmonės, negali paprastai nurašyti nesėkmių [1, p. 2]. Todėl viešojo valdymo sistemos į pokyčius neretai reaguoja konservatyviai (veikia saugiai) ir į savo sprendimus įtraukia nedaug inovacijų. Pasak B. S. Tan, „polinkis žaisti saugiai ryškiausią poveikį turi skatinant alternatyvų atranką, kuri susideda iš nieko nedarymo. Tvirtas savo pozicijos laikymasis bei konservatyvumas, užuot

ieškojus alternatyvų, vis dažniau reiškiasi ir kitose situacijose.“ Kitaip tariant, viešajame sektoriuje dažnai siekiama ne suvaldyti inovacijų riziką, o tiesiog jos išvengti [22, p. 7]. Rimta tokios pozicijos priežastis yra rizikos bei pokyčių valdymo įgūdžių viešajame sektoriuje trūkumas. Toks reikalaujamos kvalifikacijos „badas“ taip pat gali sukelti grėsmę inovacijų procesui.

Viena iš naujojo viešojo valdymo doktrinos struktūrinių dalių yra daug griežtesnis, racionalesnis požiūris į strateginio valdymo galimybes, jo potencialą įveikiant organizacinio, ekonominio, socialinio pobūdžio trikdžius inovatyvioms idėjoms ir inovacinei veiklos praktikai plėtoti. Dažnai toks inovatyvus „strateginio valdymo“ galimybių traktavimas mokslinėje literatūroje įvardijamas kaip „evoliucionuojantis strateginis valdymas“, „ištekliais pagrįstas strateginis valdymas“, „veikla grįstas strateginis požiūris“. Šiandien strateginis valdymas labiau orientuotas į vartotojų vertybinių orientacijų, konkurencinių galimybių, tobulesnės viešųjų institucijų veiklos vadybos kompleksinės sampratos galimybių išaugimą, t. y. akcentuojamas tarpsektorinės integracijos principų reikšmingumas ir socialinis strateginio valdymo pobūdis [12, p. 98].

### **Organizacinės elgsenos pokyčių vieta inovacinių procesų struktūroje**

Inovacijos paprastai atsiranda technologinių ir organizacinių veiksnių kontekste, organizacijoms derinant savo elgseną, sistemas, valdymo metodus ir procesus. Viešajame sektoriuje inovacijų diegimą dažnai trukdo organizacinės struktūros pasipriešinimas ar nesugebėjimas priimti naujoves. Psichologas E. Sheinas pabrėžia, kad organizacijų vadovai, planuojantys inovacinius pokyčius, naiviai mano, jog paprastas informavimas apie pokyčių būtinumą ir atitinkami norminiai aktai leis pasiekti norimų veiksnių. Atlikti tyrimai rodo, kad vienoks ar kitoks pasipriešinimas pokyčiams atsiranda visuomet [20, p. 65–66]. N. Hamsonas dalyvių požiūrį į inovacijas apibūdina vaizdžiai: „Keiskite ir naujinkite, jei tik yra būtina, bet tik ne mano kieme, ne mano pamainos metu ar ne mano darbo vietoje...“. Taigi, pasipriešinimas atsiranda todėl, kad dalyviai dažnai nenori nieko keisti savo aplinkoje ar neturi motyvacijų keistis patys [8, p. 6]. Dažnai jie netinkamai suvokia faktinę ir juntamą inovacijų naudą [22, p. 7]. Pasipriešinimas inovacijoms kyla dėl ekonominių ir psichologinių motyvacijų ir motyvatorių stokos. Tai yra ne tik darbuotojų pasipriešinimo inovacijoms priežastis, bet dėl šios priežasties atsiradus galimybei gauti didesnę atlyginimą darbuotojai dažnai nusprendžia pereiti dirbti į privačias organizacijas [15, p. 242].

Inovacinės veiklos įgyvendinimo sėkmės sąlyga yra kvalifikuotų vadovų, galinčių rizikuoti savo karjera, būtinas kiekis antrepreneriškoje organizacijoje [20, p. 65–66]. Kaip vienas iš galimų inovacinių procesų viešajame valdyme plėtotės trikdžių išskiriama dažna viešojo sektoriaus institucijų vadovų kaita (keičiantis politinėms jėgoms ar pasibaigus nustatytam kadencijos laikotarpiui). Šią problemą N. Hamsonas vadina „daugelio skrybėlių“ sindromu. Dažna vadovų kaita neleidžia realizuoti pradėtų inovacinių projektų, įsitikinti, jog pokyčiai ir inovacijos turi poveikį. Be to, neretai nauji vadovai koreguoja, o dažnai ir iš esmės, ankstesnę organizacijų inovacinę politiką, jos kryptys dažnai ne tik keičiamos, bet visai užmiršamos [8, p. 1, 3].

G. Bhatta išskiria keletą inovacijų trikdžių aspektų, susijusių su rizikos valdymu [1, p. 3–6]:

- *Abejonės ir informacijos asimetrija*. Dauguma pavojų inovacijoms kyla iš netikrumo, neaiškumo, neapibrėžtumo. Skirtingos organizacijos turi įvairių lygių prieigą prie informacijos, bet netgi tuos pačius faktus skirtingi asmenys interpretuoja nevienodai. Kokio tipo informacija bebūtų, svarbiausia, kad organizacijos, valdydamos riziką, sugebėtų pamatyti reikiamus aspektus, išfiltruotų reikalingą ir atmestų visą nereikšmingą informaciją.

- *Ribotas racionalumas*. Racionalus elgesys yra vienas iš svarbiausių inovacijų rizikos nustatymo principų. Racionalumu daroma prielaida, kad sprendimų rengėjai aiškiai supranta prioritetus, žino galimas alternatyvas, moka elgtis su informacija, sugeba nuosekliai taikyti sprendimų priėmimo kriterijus [1, p. 5]. Problema ta, kad žmonės yra linkę dažniau būti racionalūs, t. y. jie vadovaujasi vadinamoju „ribotu racionalumu“. Esant ribotam racionalumui pasitenkinama tuo, kas yra, o ne ieškoma optimalių ir būtinų sprendimų. Todėl ne visuomet gaunama visa reikalinga informacija, o jei ji net ir gaunama, tai ne visada tinkamai panaudojama. Dažnai intuityviai yra nusprendžiama, kad tam tikroje situacijoje turima informacija yra pakankama priimti sprendimus, arba manoma, kad galimos išlaidos bus didesnės nei papildomos informacijos naudingumas [22, p. 7].

- *Rizikos neaiškumo baimė ir nenoras rizikuoti*. Valdymo personalas yra labiau linkęs rizikuoti, jei turi pakankamai informacijos apie galimą riziką. Kita vertus, rizikos baimė iškelia klausimą: „kaip mes esame pasirengę priimti sprendimus, kurie gali išprovokuoti kitus sprendimus, kurie turės neigiamų pasekmių mums?“ [1, p. 4–6]. Taigi pastebima, kad tuomet kai atsiranda rizikos neaiškumas, dviprasmiškumas, sprendimų rengėjai išsigąsta ateities pasekmių, todėl iš viso nėra linkę veikti inovatyviai.

Inovacijos, inovatyvumas gana dažnai yra traktuojami skirtingai, priklausomai nuo politinės valios, ekonominių sąlygų, socialinės valstybės struktūros, kultūrideologinių institucijų veiklos kryptingumo lygmens ir kt. Todėl inovacijų valdymas viešajame sektoriuje, kaip inovatyvių sprendimų rengimas ir įgyvendinimas, projektinės inovacijos, yra siejamas su tam tikru rizikos laipsniu, nes inovacinės veiklos vadybos teorija, kaip viešojo sektoriaus modernizavimo instrumentarijus, ir inovacinės veiklos vadyba, kaip viešojo sektoriaus veiklos tobulinimo praktika, reikalauja iš organizacijų vadovų ir vadybininkų daug nenumatytų pastangų, neplanuotos veiklos [16, p. 38–39]. Inovacijų valdymas yra rizikingas procesas todėl, kad inovatyvios veiklos planavimas turi dažnai remtis ne vien gerai žinomomis strateginio planavimo metodologijomis, bet plačiai naudoti ekstrapoliacinių metodologijų, tokių kaip mokslinis prognozavimas, teorinis ateities modeliavimas, numatymas ir net spėjimas, t. y. visais įmanomais moksliniais ateities tikimybių metodais, siekiant normatyvinių inovacijų valdymo variantų, pageidaujамų ateities inovacinių procesų determinavimo [4, p. 142–143].

Idėjos, žinios ir informacijos srautai sudaro inovacinių procesų valdymo pagrindus. Dėl informacinių kanalų ir srautų gausos organizacijos susiduria su informacijos tikslumo svyravimais. Informacija gali svyruoti nuo itin tikslios iki spekuliatyvinės. Tikslī informacija padeda priimti racionalius sprendimus, kas leidžia organizacijoms optimizuoti ir planuoti savo veiksmus, siekiant maksimizuoti tikėtinus rezultatus. Spekuliatyvi informacija

sufokusuota į tikimybių ir tikimybinio naudingumo galimybių paieškas [1, p. 5]. Todėl gaunamą informaciją inovacijų procese būtina įvertinti, atrinkti bei adaptuoti prie konkrečios institucijos organizacinių ir inovacinių procesų specifikos.

Žinomi žinių valdymo tyrėjai J. Swanas ir H. Scarborough teigia, jog žinių sklaida lemia inovacijų sėkmę tik glaudžiai bendradarbiaujant įvairioms struktūroms ir organizacijoms [21, p. 914–915]. Tinklinė organizavimo forma – tinklaveika – yra įvardijama kaip gebanti sujungti skirtingas organizacines nuostatas, žinias ir pastangas bendrai inovacinei veiklai. Tačiau čia susiduriama ir su tam tikromis problemomis. T. Blandas, B. Brukas, D. Kimas ir K. T. Lee nustatė tris kliūtis, galinčias kilti inovaciniame procese taikant tinklinę žinių bei informacijos valdymo formą [2, p. 6–7]:

1. *Junginių įvairovė – nesugebėjimas perduoti informaciją.* Naudojant tinklų valdymo formas yra didesnės galimybės gauti specializuotas žinias, informaciją ir patirtį, tačiau tai gali būti tiek privalumas, tiek trūkumas diegiant inovacijas. Vienas iš svarbiausių iššūkių, su kuriais susiduria tarpsektorinės integracijos dalyviai, yra susijęs su kultūros ir profesiniais skirtumais. Skirtingos organizacijos ir jose dirbantys asmenys gali skirtingai interpretuoti, vertinti problemas. Norint sukurti veiksmingus komunikacijos kanalus, būtina iširti kultūrinius ir profesinius skirtumus bei užtikrinti visų tinklaveikos dalyvių teises hibridinėse, matricinėse organizacijose.

2. *Nesuderinti tikslai – balansavimas tarp kelių interesų.* Tinklai dažnai jungia dalyvius, kurių tikslai gali sutapti, bet gali ir skirtis. Problemų kyla, kai tinklo dalyviai stengiasi maksimizuoti savo pačių interesus. Pagrindinis inovacijų plėtros uždavinys yra nustatyti, kaip pasiekti susitarimą nesugriaunant tarpusavio ryšių ir pasitikėjimo, kurie yra gyvybiškai svarbūs politikos, vadybos tinklų valdyme.

3. *Koordinavimas – niekas nėra atsakingas.* „Nė vieno atsakingo“ problema reiškia, kad tinklų institucijų pobūdis skiriasi nuo tradicinių organizacijų, kurios paprastai remiasi tiesioginio – vertikalaus – pavaldumo santykiais. Tinkluose komandų ir kontrolės procedūrų dažnai trūksta. Esant dideliame kompleksiskumui ir neaiškiai atsakomybei, atsiradusios koordinavimo problemos gali pakenkti inovacijų diegimo procesui, todėl reikalingos naujos postbiurokratinės inovacinės kontrolės formos.

Individų ir organizacijų veiklą reguliuoja daugybė regulaminų, standartų, elgesio modelių ir procedūrų. Visi jie yra sąmoningų ir nesąmoningų veiksmų, kurie veikia asmenis, idėjas bei procesus, rezultatas. Sąmoningi veiksmai yra pačių pasirinkti ar sukurti, o nesąmoningi – paveldėti, kitų perduoti iš kartos į kartą. Todėl, diegiant inovacijas, susiduriama ir su tam tikrais kultūriniais trikdžiais – kultūrine emigracija, kultūriniu suvokimu, bendruomenine verslumo orientacija, korporatyvine socialine atsakomybe, gebėjimu prisitaikyti prie sudėtingų fizinių ir socialinių sąlygų [8, p. 1–3].

Atskaitomybės procesų modernizavimas, siekiant užtikrinti viešųjų paslaugų kokybę, viešojo sektoriaus personalo kompetenciją, yra aktualus naujojo viešojo valdymo mokslininkų tyrimo objektas [15, p. 244]. Atskaitomybės paskirstymo problema ypač aktuali inovaciniuose procesuose. Inovacijos reikalauja autonomijos, decentralizavimo, rizikos prisiėmimo ir neužprogramuotų užduočių, tuo tarpu atskaitomybė yra grindžiama išankstine prognostika, standartizavimu, pasikartojimu ir stabilumu. Inovatyvūs viešojo sektoriaus

darbuotojai, dirbdami griežtai taisyklėmis besivadovaujančioje organizacijoje, kartais rizikuoja tapti pažeidėjais arba savotiškais „inovacijų partizanais“ organizacijos viduje [7, p. 13]. Taisyklių laužymas ir viešojo sektoriaus darbuotojų įgalinimas įvardijami kaip vienos iš sąlygų inovatyvioms idėjoms klestėti [5, p. 206]. Tačiau ne visada aišku, kas yra atsakingas už inovacijų įgyvendinimą. Taigi iškyla konfliktas tarp institucijų poreikio veikti laisviau ir centrinės kontrolės, kuri siekia užtikrinti viešąjį interesą, t. y. toliau išlieka centralizuoto vadovavimo ir decentralizuoto valdymo suderinimo poreikis. Vakarietiškoje demokratijoje vykstančios viešojo valdymo reformos kaip vieną iš svarbiausių praktinių inovatyvios valdymo veiklos problemų išskiria viešojo valdymo sistemų (biurokratinių institucijų) kontrolės įgyvendinimą naudojant veiksmingas (politinės ir pilietinės) kontrolės formas [17, p. 18–19]. Esminėmis tarp naujojo viešojo valdymo doktrinos adoruojamų inovatyvių kontrolės formų determinuojamos skaidrumo ir atsakomybės, stebėsenos, anti-korupcinės veiklos, korporatyvinės socialinės atsakomybės dimensijos.

## Išvados

1. Inovacinių procesų viešajame valdyme šiuolaikiniame etape įgyvendinimo struktūra, formos, metodai pasižymi gausia įvairove. Tas pats pasakytina ir apie inovatyvių idėjų, inovatyvumo, kaip organizacinės veiklos vertybių realizavimo, kliūtis ir trikdžius, išskylančius veiklos rizikos faktorius. Struktūrizuojant inovatyvių viešojo valdymo veiklos pokyčių dekompoziciją, matoma, kad inovacijų diegimo sėkmę lemia viešųjų institucijų vidinės ir išorinės aplinkos parametrų kokybinės charakteristikos, siejamos su organizacijų strateginio valdymo įgūdžiais, pokyčių ir veiklos vadybos kokybe, ekonominiais-finansiniais, socialiniais faktoriais, nepakankamais personalo – vadovų ir vadybininkų – gebėjimais, perdėm biurokratizuotu požiūriu į inovacinių projektų rengimo ir įgyvendinimo procedūrinius aspektus.

2. Inovacinių procesų sėkmė, kaip ir trikdžiai, labai priklauso nuo viešosios politikos konstruktorių politinių, ekonominių nuostatų, politikos galių centrų gebėjimo arba negebėjimo užtikrinti inovacinių procesų strateginių krypčių tęstinumą, t. y. itin reikšmingu faktoriumi, siekiant išelimituoti inovatyvios ideologijos praktinio pritaikymo trikdžius, tampa valstybės politinė valia arba vadinamosios politinės paramos veiksmingumo kriterijus. Loginė analizė, teorinis modeliavimas leidžia teigti, kad, siekiant išvengti politinių inovatyvių procesų trukdžių, itin svarbus tampa laiko faktorius, būtinos analitinės politikos proceso stratifikacijos įžvalgos, t. y. ne tik suvokimas, bet ir objektyvus procesas, nes nėra nieko galingesnio už idėją, kurią laikas įgyvendinti.

3. Specifikuodami inovacijų trukdžius, autoriai itin akcentuoja organizacines kliūtis, tokias kaip nepakankami biudžetiniai asignavimai inovaciniams procesams vystyti, inovatyvių idėjų generavimui finansuoti. Kitas svarbus faktorius inovacijų diegimo procese, siejamas su organizacijų strateginiais uždaviniais, kurių realizavimą dažnai stabdo ir trukdo vadinamieji „einamieji“ arba trumpalaikiai tikslai, kuriems įgyvendinti organizacijų personalas turi skirti nenumatytų pastangų, laiko ir biudžeto lėšų. Todėl strateginio



valdymo vertybės, akcentuojamos naujojo viešojo valdymo doktrinoje, reikalauja tobulinti racionalistines inovacinės veiklos pastangas, remtis ištekliais orientuoto strateginio valdymo plėtojimu, siekiant įtvirtinti inovacine veikla grįstą strateginį požiūrį, inovacinius organizacijos elgsenos standartus, plačiau inovacinės veiklos vadyboje naudoti ekstrapoliacinių metodologijų galimybes.

## Literatūra

1. Bhatta, G. “Don’t Just Do Something, Stand There!” Revisiting the Issue of Risks in Innovation in the Public Sector, *The Innovation Journal*, 2003, Vol. 8, No 2, p. 1-12.
2. Bland, T., Bruk, B., Kim, D., Taylor Lee, K. Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship. *The Innovation Journal*, 2010, Vol. 15, No 3, p. 1-18.
3. Borins, S. *The Challenge of Innovating in Government*. Washington: IBM Centre for the Business of Government, 2006.
4. Dunn, W. *Viešosios politikos analizė*. Vilnius: Homo liber, 2006.
5. Fernandez, S., Pitts, D. W. Understanding Employee Motivation to Innovate: Evidence from Front Line Employees in United States Federal Agencies. *The Australian Journal of Public Administration*, 2011, Vol. 70, No 2, p. 202-222.
6. Fredericson, H. G., Smith, K. B. *The Public Administration Theory Primer*. Oxford: Westview Press, 2003.
7. Glor, E. D. Innovation Traps: Risks and Challenges in Thinking About Innovation. *The Innovation Journal*, 2003, Vol. 8, No 2, p. 1-18.
8. Hamson, N. Why Innovation Doesn’t Work: And What To Do About It. *The Innovation Journal*, 2004, Vol. 9, No 1, p. 1-7.
9. Kamensky, J. The Next New Thing in Performance Management. *PA Times*, 2011, Vol. 34, No 5, p. 6-14.
10. Koppell, GS J. Administration without Borders. *Public Administration Review*, 2010, Vol. 70, No 1, p. 46-55.
11. Local Government Improvement and Development 2005. *Innovation in Public Services. Literature Review*. <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552> [2010-02-04].
12. Melian – Gonzalez, A., Batista – Canino, R. M., Sanchez – Medina, A. Identifying and Assessing Valuable Resources and Core Capabilities in Public Organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 2010, Vol. 76, No 1, p. 97-114.
13. Osborne, S. P., Brown, L. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in The UK: The Word That Would Be King? *Public Administration*, 2011, Vol. 89, No 4, p. 1335-1350.
14. Page, S. What’s New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review*, 2005, Vol. 65, No 6, p. 713-727.
15. Perry, J. L., Buckwalter, N. D. The Public Service of the Future. *Public Administration Review*, 2010, Vol. 70, No 1, p. 238-245.
16. Pollitt, Ch. Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview. In: V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn (eds.). *Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership*. London: Palgrave Macmillan, 2011, p. 36-43.
17. Raipa A. Biurokratijos ir demokratinio valdymo sąveika. Kn.: A. Raipa (red.). *Biurokratija demokratinėje visuomenėje*. Kaunas: Technologija, 2011, p. 7–22.

18. Segarra-Blasco, A., Garcia-Quevedo, J., Teruel-Carrizosa, M. Barriers to Innovation and Public Policy in Catalonia. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 2008, Vol. 4, No 4, p. 431-451.
19. Spicer, M. W. *In Defense of Politics in Public Administration*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2010. p.89 -90.
20. Staniškis J. K. ir kt. *Darniosios inovacijos Lietuvos pramonėje kūrimas ir diegimas*. Kaunas: Technologija, 2010.
21. Swan, J., Scarborough, H. The Politics of Networked Innovation. *Human Relations*, 2005, Vol. 58, No 7, p. 913-943.
22. Tan, B. S. The Consequences of Innovation. *The Innovation Journal*, 2004, Vol. 9, No 3, p. 1-43.

Vidmantė Giedraitytė, Alvydas Raipa

### **Obstacles of Implementation of Innovations in Modern Public Governance**

#### Abstract

The essential purpose of public administration reforms, which are presupposed by the global change, is realising the guidelines for government strategy, to modernise the necessary programmes and projects of public policy-making and administration. Innovative business management, affected by the conditions of information society, knowledge society and high technologies, becomes a very important element, factor and management instrumentation. The generation and implementation of innovative ideas is a systematic and complex phenomenon, requiring integrate efforts of all kinds and levels of governmental and public sector, overcoming the problems, obstacles and even some innovative process-braking mechanisms.

The article focuses on the typologisation of innovation obstacles and problems in the public sector. By using the meta-analysis method, the authors attempted to model interferences of the barriers to innovation: political and legal environment, the objectives and provisions of interest groups and some pathology of bureaucratic management structures.

Special attention in this article is paid to the disclosure and assessment, application of extrapolated methods in the factors of innovative activity risks and organisations practice, predicting the potential structural dimensions of activity risk, which are related to the problems in organisational psychology.

*Vidmantė Giedraitytė* – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Teisės katedros lektorė, teisės magistrė.

E. paštas: vidmante.giedraityte@ktu.lt

*Alvydas Raipa* – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: alvydas.raipa@ktu.lt

*Vidmantė Giedraitytė*, Master of Law, is a Lecturer at the Department of Law, Faculty of Social Sciences, Kaunas University of Technology.

E-mail: vidmante.giedraityte@ktu.lt

*Alvydas Raipa*, Doctor of Social Sciences, is a Professor at the Department of Public Administration, Faculty of Social Sciences, Kaunas University of Technology.

E-mail: [alvydas.raipa@ktu.lt](mailto:alvydas.raipa@ktu.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. balandžio mėn.