

COVID-19 PANDEMIJOS KRIZĖS POVEIKIS LIETUVOS VIEŠOJO VALDYMO INOVATYVUMUI

P. Kalkytė, V. Nakrošis

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Visame pasaulyje išplitusio COVID-19 viruso ir pandemijos pristatinėti nebereikia. Pandemijos pradžioje vyravusį tikėjimą, jog virusas bus greitai įveiktas ir visi grįš prie įprastų veiklų, metodų ir procesų, pakeitė mąstymas, jog tai yra naujoji realybė (*angl. new normal*), kurioje reikia išmokti gyventi. Nepaisant pagrindinių Pasaulio sveikatos organizacijos nurodymų, kiekviena valstybė pasirinko skirtingas metodikas ir įrankius stabdyti viruso plitimą bei kontroliuoti neigiamus socio-ekonominius padarinius. Šiuolaikinė technologinė pažanga ir jos teikiamos galimybės sparčiai prisideda prie prevencijos, kontrolės ar ekonomikos veikimo procesų. Vienas iš būdų panaudoti technologinę pažangą kovoje su COVID-19 virusu ir jo šalutiniais efektais – pasitelkti inovacijas viešajame valdyme, siekiant garantuoti greitesnius, tikslesnius ir nenaudotus metodus, paslaugas bei produktus, organizuojant gyventojų kasdienybę, sveikatos apsaugą ir ekonomikos palaikymo sąlygas.

Siekių tirti inovacijas Lietuvos viešajame valdyme apskritai nebuvo daug, tačiau anksčiau atlikti tyrimai turi bendrą išvadų tendenciją – šalis inovacijų srityje turi spragų. Lietuvoje 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, per daug biurokratizuotu požiūriu į inovacinių projektų rengimo ir įgyvendinimo procedūrinius aspektus [1]. Taip pat nustatyta, kad Lietuvoje didesnės (biudžeto ir ypač personalo atžvilgiu) organizacijos yra tikrai aktyvesnės kurdamos inovatyvius produktus ir paslaugas Lietuvos viešajame sektoriuje. O NVV doktrinos argumentai, administracinė kultūra ir organizacijos amžius tam reikšmingos įtakos neturi [2]. Apibendrinant, nepaisant įžvelgiamų teigiamų viešojo valdymo inovatyvumo pokyčių tendencijų, pastebimas per daugybę metų susiformavęs didelis atotrūkis nuo bendro ES inovatyvumo vidurkio, todėl dabartiniame etape būtinas maksimaliai efektyvus modernizavimo procesų plėtojimas [3].

Dėl šio tyrimo tikslas nustatyti, ar ir kaip COVID-19 pandemija akcelerojo inovacijų kūrimą ir diegimą Lietuvos viešajame valdyme. Siekiant įgyvendinti tiriamojo darbo tikslą, išskirti svarbiausi elementai ir suformuotas teorinis modelis inovacijų raidai viešajame valdyme krizės metu. Taip pat nustatyta, ar ir kokio tipo inovacijoms Lietuvos viešajame sektoriuje COVID-19 pandemijos krizė turėjo įtakos bei iširta, kokie veiksniai turėjo reikšmingą įtaką inovacijoms Lietuvos viešajame valdyme COVID-19 pandemijos metu.

Teorinių prieigų analizės metu sukonstruota teorija leidžia vertinti, ar ir kaip COVID-19 krizė paveikė Lietuvos viešojo sektoriaus inovatyvumą. Visų pirma, politikos mokslų teorijos nurodo, kad atitinkamas kontekstas bei įvykiai gali padidinti viešojo sektoriaus lankstumą ir inovacijų diegimą jame. Viena jų – S. Borins viešojo sektoriaus inovacijų teorija, teigianti, kad vienas iš penkių pagrindinių inovacijas lemiančių pokyčių gali būti kilusi krizė [4]. Antra, svarbu tai, kad COVID-19 pandemijos krizė sukūrė poreikį užtektiniams valdžios pajėgumams (finansiniams ir žmogiškiesiems ištekliams), judžiam ir lanksčiam sprendimų priėmimui, tiek tarpinstituciniam, tiek tarpsektoriniam bendradarbiavimui, telkiančiai lyderystei netikrumo sąlygomis, siekiant šią krizę valdyti kiek įmanoma efektyviau [5]. Šių

veiksnių kontekstas, įvertinus inovacijų viešajame valdyme literatūrą, atitinka inovacijų diegimo aplinkos kriterijus viešajame sektoriuje.

Tyrimo objektas – inovacijos taikytos Lietuvos viešajame valdyme COVID-19 pandemijos metu, formuojant visuomenės sveikatos apsaugos ir ekonominį atsaką. Pasirinkta analizuoti visuomenės sveikatos apsaugos ir ekonominio šoko suvaldymo atsako metu pasitelktas inovatyvias priemones. Šios dvi sritys analizuojamos dėl itin reikšmingo COVID-19 pandemijos poveikio ir padarinių joms, be to, siekiant judžiai valdyti viruso plitimą ir išvengti didžiulės ekonominės nesėkmės, šiose valdymo srityse buvo būtina formuoti atsaką greitai ir gebėti prisitaikyti [6].

Atliktas kokybinis dviejų dalių empirinis tyrimas. Tiek pirmoji, tiek antroji empirinio tyrimo dalys yra skirtos bendrai analizei ir grindžiamos proceso atsekimu. Proceso atsekimo metodas pasitelktas gilesnei pagrindinių iniciatyvų analizei, kadangi šis metodas leidžia atsekti mechanizmą, nurodantį kaip nepriklausomi kintamieji lėmė priklausomą kintamąjį [7]. Pirmojoje tiriamojo darbo dalyje atlikta aktualių teisės aktų (e-tar.lt sistemoje), valstybės institucijų oficialių portalų informacijos bei žiniasklaidos priemonių analizė. Antrojoje empirinio tyrimo dalyje, siekiant išanalizuoti kompleksinį tyrimo objektą, įgyvendinta ekspertinių interviu programa. Atlikta 12 ekspertinių interviu su politikais ir valstybės tarnautojais iš Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Ekonomikos ir inovacijų ministerijos, Sveikatos apsaugos ministerijos, Statistikos departamento, agentūros „Versli Lietuva“, Mokslo ir technologijų agentūros.

Sukonstruotas teorinis modelis suteikė galimybę analizuoti kompleksinį inovacijų kūrimo krizės metu reiškinių. Atlikus kokybinę Lietuvos viešojo valdymo, išskirtinai visuomenės sveikatos apsaugos ir ekonominio atsako sričių, atvejo analizę, nustatyta, kad COVID-19 pandemija akcelerojo inovacijų kūrimą ir diegimą. Daugiausia diegtos produkto/paslaugos ir proceso inovacijos, siekiant prisitaikyti prie staiga besikeičiančios aplinkos. Atsižvelgiant į tai, kad daugiausia diegtos viešojo valdymo paslaugų ir produktų inovacijos tik užklupus pandemijai, tai galima labiau įvardinti inovacijoms iš būtinybės (*angl. necessity driven*). Reikšmingų paradigmos inovacijų neužfiksuota, tačiau dėl vyravusios ekonomikos skatinimo politikos, dėmesio sulaukė ir pritraukė finansavimą tos probleminės sritys, kurios anksčiau nebuvo stipriai remiamos – telemedicina ir medicinos skaitmenizacija bei įrodymais grįstų sprendimų priėmimas viešajame valdyme. Todėl šiose srityse galima tikėtis inovacijų proveržio bei augančio efektyvumo, jei skiriamos pinigines injekcijas bus sutelkiamos ir naudojamos išmaniai bei nuosekliai. Tačiau galima pastebėti, kad pritaikius pagrindines paslaugas prie pasikeitusio konteksto, inovacijų kūrimas kiekybine prasme ir viešojo sektoriaus darbuotojų entuziazmas sumažėjo po pirmojo karantino.

Tyrimu siekta nustatyti, kokie veiksniai bei pokyčiai krizės metu akcelerojo inovacijas viešajame valdyme. Apibendrinus empirinės analizės rezultatus, galima daryti šias išvadas apie nepriklausomų kintamųjų įtaką priklausomam kintamajam. Visų pirma, didelis netikrumas (*angl. uncertainty*) pandemijos metu reikšmingai pagreitino sprendimų priėmimą. Vietoje įprasto taikyto linijinio sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo modelio, krizės metu procesus teko koordinuoti paraleliai, tačiau tai lėmė laiko trūkumą alternatyvių metodų ar produktų svarstymams bei komunikacijai su piliečiais dėl patobulintų, naujai sukurtų produktų ir paslaugų.

Būtinybė pasitelkti viešajam valdymui rečiau būdingus, bendradarbiavimu ar eksperimentavimu grįstus sprendimų priėmimo metodus paskatino reikšmingų inovacijų kūrimą ir diegimą. COVID-19 pandemijos metu viešasis ir privatus sektorius kur kas drąsiau nei įprastai bandė įvairius bendradarbiavimo, atvirusius inovacijų diegimo metodus, siekiant bendrų tikslų ir novatoriškų sprendinių pasitelkimo. Privataus sektoriaus paslaugų teikimas *pro bono* principu bei viešojo sektoriaus prisiimta rizika leisti paslaugas ar produktus MVP stadijoje suteikė galimybę tiek tarpsektoriniam susikalbėjimui ir bendradarbiavimui, tiek

greitam prisitaikymui. Tačiau ne visi bendradarbiavimo atvejai sėkmingi. Programėlės „Karantinas“ kūrimas bei verslo bendradarbiavimas tiek su Vyriausybe, tiek su NVSC tapo nesėkme, prisidedančia prie gajaus mąstymo, jog viešasis sektorius ir dinamiškai startuoliai bendradarbiauti negali. Neabejotinai, valstybės institucijų bendradarbiavimo sėkmę su verslu lemia abiejų pusių tinkamas požiūris, kai verslas nesiekia pasipelnėti. Kadangi COVID-19 pandemija yra visų visuomenės grupių bendra problema, verslas šios krizės akivaizdoje parodė didelį susidomėjimą ir pagalbą valstybės įstaigoms kovoje su pandemijos iššūkiais ir padariniais.

Be to, greitesnį ir sklandesnį inovacijų kūrimo bei diegimo procesą skatina bendradarbiavimui telkiančios lyderystės tipas, atsirandantis politiniame lygmenyje. Tačiau politinio lygmens dėmesys būdingas tik reikšmingoms valstybinėms viešojo valdymo inovacijoms - pavyzdžiui, valstybės duomenų valdysenos sistemos kūrimui. COVID-19 pandemijos metu Lietuvos viešajame valdyme dominavo situacinė lyderystė, atsiradusi dėl išaugusio tarpusavio pasitikėjimo bei skirtingo organizacijų komandų brandos lygio. Susidūrus su vizionieriškos ir bendradarbiavimui telkiančios lyderystės trūkumu, inovacijos kuriamos pavienėse organizacijose, stokojant bendro ir koordinuoto proceso.

Finansinių ir žmogiškųjų išteklių svarbiausias bruožas, siekiant inovacijų, yra lankstumas. Tai, kad krizės metu nebuvo taupoma ir, atvirkščiai, atsirado galimybės naujiems projektams finansuoti, reikšmingai prisidėjo prie inovacijų įgyvendinimo bei viešojo sektoriaus darbuotojų motyvacijos plėtoti norimus sprendimus. Taip pat pastebėta, kad esamų viešojo sektoriaus darbuotojų lankstumas, padidėjęs COVID-19 krizės metu, baimės dėl rizikos ir klaidų sumažėjimas lėmė inovacijų viešojo sektoriaus įstaigose aktyvesnį kūrimą ir diegimą, o galimybė pritraukti naujus darbuotojus bei savo sričių profesionalus prisidėjo prie kokybiškesnio ir efektyvesnio inovacijų diegimo proceso. Tačiau didžiausias lankstumas bei rizikos prisiėmimas vyko tose srityse, kurios buvo labiausiai paveiktos pandemijos iššūkių.

Krizės metu akceleruotas inovacijų kūrimo procesas viešajame sektoriuje remiasi atsiradusia būtinybe veikti greitai bei tarpsektorinio bendradarbiavimo, situacinės lyderystės darbuotojų iniciatyvos ir greitesniais finansavimo procesais. Pastarieji, išskyrus lyderystę, ne krizės režime yra sudėtingai įgyvendinami, kadangi institucinė sąranga nėra pritaikyta tokiai dinamikai, o turima institucinė atmintis per daug įtakinga ir palaikanti biurokratinę tvarką. Tyrime dalyvavę viešojo valdymo ir politikos kūrimo bei įgyvendinimo praktikai ir ekspertai teigia, jog siekiant reikšmingų pokyčių ir inovacijomis grįsto viešojo valdymo, ypatingai svarbu yra pritraukti aukštos kvalifikacijos ir naują darbo kultūrą skleidžiančius profesionalus, atsisakyti linijinio sprendimų priėmimo metodo, o pasitelkiant teisėkūrą įgalinti eksperimentavimą ir lankstesnius darbo viešajame sektoriuje metodus. Kol galimos nesėkmės kuriant inovacijas atgraso nuo jų diegimo, reikšminga pasitelkti papildomas motyvacinės sistemos tiek įstaigoms, tiek jų darbuotojams.

Svarbu paminėti tai, kad ir ankstesni, ir šis tyrimas patvirtina, jog Lietuvai inovacijų viešajame valdyme tematika yra aktuali bei turi būti plėtojama, siekiant identifikuoti pagrindinius barjerus bei atrasti mechanizmus, kurie padeda diegti inovacijas viešajame sektoriuje. Tokio pobūdžio išsami atvejo analizė yra naudinga ir kitoms panašių charakteristikų valstybėms, siekiant mokytis tiek iš nesėkmių, tiek iš gerosios praktikos pavyzdžių. Nors pasirinktas tyrimo metodas neleidžia šių išvadų generalizuoti kitiems atvejams, tačiau sukuria galimybę mokslinei diskusijai bei empirinių ryšių patikrinimui lyginamosios analizės atvejų studijomis ar kiekybinės prieigos tyrimais. Ateities tyrimuose rekomenduojama sutelkti dėmesį į viešojo sektoriaus transformaciją post-pandemijos metu, atsiradusias ne tik galimybes, bet ir teisinius ar etinius iššūkius inovacijų kūrimui ir diegimui bei jų sprendimo būdus skirtingose valstybėse.

Literatūra

- [1] Giedraitytė, V., Raipa, A. Inovacijų įgyvendinimo trukdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme. *Viešoji politika ir administravimas*, 2013, 187-197.
- [2] Martinaitis, Ž., Nakrošis, V. Explaining innovations in the Lithuanian public sector: new public management, administrative culture and structural capacities. *Lithuanian Political Science Yearbook*, 2009, 81-97.
- [3] Raipa, A., Jurkšienė, L. Inovatyvumas modernizuojant viešąjį valdymą: Baltijos šalių ir Danijos lyginamoji analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, (3), 2013, 22-32.
- [4] Borins, S. Encouraging innovation in the public sector. *Journal of intellectual capital*, 2001, 310-319.
- [5] Christensen, T., Lægreid, P. Balancing governance capacity and legitimacy-how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer. *Public Administration Review*, 2020, 774-779.
- [6] Abele-Brehm, A., et al. Making the Fight against the Coronavirus Pandemic Sustainable. Ifo Institute, 2020, 28.
- [7] Puton, M., Welle, K. Applying Process Tracing in Five Steps. Centre for Development Impact Practice Paper Number 10 Annex, 2015, 8.