

Rizikos valdymas viešojo sektoriaus inovaciniuose procesuose

Vidmantė Giedraitytė, Alvydas Raipa

*Mykolo Romerio universitetas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius*

Anotacija. *Inovacijų kūrimas ir įgyvendinimas tampa viena esminių viešojo valdymo modernizavimo sąlygų. Efektyvus rizikos valdymas yra vienas iš sėkmingų inovacinių procesų veiksmų. Autoriai, taikydami mokslinės literatūros metaanalizės, interpretavimo, teorinio modeliavimo, analogų, klasifikavimo, viešojo valdymo procesinių ypatumų, lyginamosios analizės ir kitus mokslinių tyrimų metodus, straipsnyje siekia atskleisti inovacinių procesų rizikos valdymo teorinius aspektus. Aptariami inovacijų rizikos valdymo strategijos formavimo aspektai, viešojo sektoriaus personalo ir tarpsektorinio bendradarbiavimo vaidmuo rizikos valdyme, analizuojamas viešojo valdymo inovacijų išbandymas, kaip vienas iš rizikos valdymo veiksmų.*

Raktažodžiai: *naujasis viešasis valdymas, inovacijos, inovaciniai procesai, rizikos valdymas.*

Keywords: *new public governance, innovations, innovation process, risk management.*

Įvadas

Naujojo viešojo valdymo doktrinoje itin akcentuojama inovatyvumo kaip vieno iš svarbiausių viešojo valdymo modernizavimo faktorių reikšmė. Tačiau inovacijų diegimo procesas yra gana rizikingas, o inovacijų rezultatus yra sunku prognozuoti [10, p. 445].

Inovaciniai procesai viešajame sektoriuje yra sudėtingesni nei privačiame. Inovacijos paprastai paveikia ne tik viešojo sektoriaus tarnautojų įpročius, darbo pobūdį, tačiau turi įtakos ir svarbiausioms viešosioms paslaugoms. Privačiame sektoriuje inovacijos sukelia pasekmes ekonominėje ar užimtumo srityje, o viešojo sektoriaus inovacijų rizika daugiau susijusi su gyvybiškai svarbiais visuomenės ir konkrečių individų poreikiais (pvz., socialinės, medicinos paslaugos ir pan.), o nepasiteisinsusių inovacijų pasekmės viešajame sektoriuje gali būti daug didesnės nei privačiame [4, p. 2].

Viešojo sektoriaus prievolė yra sukurti svarbiausių paslaugų standartus, išlaikyti tęstinumą ir per vietos savivaldos institucijas bei centrinę valdžią, pateikti ataskaitas mokesčių

mokėtojams. Jeigu manoma, kad inovacinis projektas ar programa gali žlugti, ji sulaukia ypač didelės politikų ir žiniasklaidos kritikos. Visuomenės kritika, tam tikros teisinės pasekmės, sumažėjusios karjeros perspektyvos ir galimas pakenkimas organizacijos ir asmens reputacijai, viešajam sektoriui sukelia tam tikrą rizikos baimę [9, p. 30]. Todėl dažnai viešasis sektorius toliau teikia tradicines, patikrintas, bet neefektyvias paslaugas. Valstybinės institucijos dažniausiai yra pernelyg hierarchizuotos, orientuotos į procesą, grindžiamas taisyklėmis ir apibrėžtomis politikos kryptimis bei procedūromis [27, p. 25], todėl diegiant inovacijas dažnai susiduriama su problemomis, kurios sunkina ar stabdo inovacinių procesų eigą. Organizacijos ir jų vadovai yra mieliau linkę rizikuoti tose srityse, kuriose konkrečiai yra žinomos galimybės ir galimos pasekmės. Todėl, tobulinant aukšto lygio rizikos valdymą, itin svarbu atrasti saugią erdvę, kur inovaciniai procesai bei paslaugos būtų išbandomos.

Siaurąja prasme rizika gali būti apibūdinama kaip būsimų rezultatų neapibrėžtumas, nežinojimas. Ji siejama su laiko negrįžtamumo sąvoka, todėl rizikos valdymo praktikoje dominuoja organizacinis sprendimų priėmimas. Valstybės valdymo institucijų rizika, pasak G. Bhatta, gali būti suprantama kaip grėsmė valstybinių įgaliojimų vykdymui, žala reputacijai (vadinama politine rizika), nesugebėjimas išvengti klaidų, patikimos tvarkos žlugimas, veiklos išlaidų nesuvaldymas, nesugebėjimas reaguoti į pokyčius ir iš to kylantis neigiamas poveikis paslaugų efektyvumui [3, p. 3]. Plačiau viešojo valdymo inovacijų rizika gali būti suvokiama kaip technologinė rizika (paslaugų teikėjai nesugeba pasirinkti teisingų ir optimalių technologijų, produktai neveikia kaip tikėtasi, neatitinka paskirties, technologija pasirinkta anksčiau laiko, atsiranda technologijų nesuderinamumas), strateginė ir organizacinė rizika (kyla sektorių politikos, sąnaudų taupymo, viešųjų pirkimų organizavimo, suinteresuotųjų šalių koordinavimo problemų), rinkos rizika (į inovacijų diegimą privatus sektorius reagoja pasyviau, nei tikėtasi, arba nėra įmonių, kurios galėtų dalyvauti viešuosiuose pirkimuose (dažnai dėl per griežtų reikalavimų), finansinė rizika (per didelės, nepasiteisinusios išlaidos), neramumų rizika (iškyla nenumatyti įvykiai, kurie gali pakeisti suinteresuotųjų subjektų prioritetus ir lūkesčius), reputacijos rizika (nepavykusios inovacijos pakenkia konkrečios organizacijos arba viso viešojo sektoriaus reputacijai) [3, p. 3–4; 16, p. 244].

S. P. Osborne ir K. Brown inovacijų rizikos spektrą apibrėžia kaip riziką, kad [22, p. 190–192; 21, p. 1340]:

- inovaciniai procesai perims pasenusius organizacijų vadovų ir personalo įgūdžius,
- inovacijos kainuos daugiau nei planuota.
- inovacijos turės nenumatytų pasekmių.
- inovacijos gali būti nukreiptos ne tiems socialiniams ar ekonominiams poreikiams tenkinti, kuriems jos yra būtinos, arba kad jos gali būti nukreiptos netinkamai,
- inovacijos gali būti veikiamos išorinių (ypač politinių) suinteresuotųjų šalių, nepriklausomai nuo inovacijų poveikio faktiniam viešųjų paslaugų veiksmingumui ir efektyvumui,
- inovacijos bus sėkmingos, tačiau nesulauks pakankamai veiksmų, užtikrinančių jų finansinį gyvybingumą,

- inovacijos bus sėkmingos, tačiau ateityje viešasis sektorius nesugebės patenkinti padidėjusios naujų paslaugų paklausos.

Teoretikai teigia, kad vienas iš svarbiausių sėkmingų inovacinio proceso veiksmų yra efektyvus rizikos valdymas [6, p. 2]. Šio straipsnio autorių tikslas yra, taikant mokslinės literatūros metaanalizės, interpretavimo, teorinio modeliavimo, analogų, klasifikavimo, viešojo valdymo procesinių ypatumų, lyginamosios analizės ir kitus mokslinių tyrimų metodus, atskleisti inovacinių procesų rizikos valdymo teorinius aspektus, aptariant inovacijų rizikos valdymo strategiją, viešojo sektoriaus personalo ir tarpsektorinio bendradarbiavimo vaidmenį rizikos valdyme bei išskiriant viešojo valdymo inovacijų išbandymą, kaip vieną iš rizikos valdymo veiksmų.

Inovacijų rizikos valdymo strategija

Rizikos valdymas, pasak T. Kalvet ir V. Lember, susiduria su tokiais pagrindiniais uždauotimis: nustatyti ir įvertinti visų suinteresuotų asmenų riziką bei naudą skirtinguose inovacinių procesų etapuose (rizikos priežastis ir šaltinius, tikimybę ir galimas pasekmes (papildomas išlaidas, sumažėjusią naudą); atsižvelgiant į rizikos atsiradimo tikimybę, paskirstyti atsakomybę ir imtis veiksmų siekiant užkirsti kelią arba sumažinti riziką; apibrėžti rizikos galimų pasekmių mažinimo veiksmus ir nustatyti pasekmių šalinimo ir sumažėjusios naudos išlaidas [16, p. 244]. L. Brown ir S. T. Osborne inovacijų rizikos valdymą skirsto į tokius etapus [6, p. 16–19; 23, p. 4–6]:

1. Nustatomas įgyvendinamos inovacijos tipas ir parenkamas tinkamas rizikos valdymo būdas.
2. Aiškiai nurodoma rizikos rūšis ir pobūdis (nustatoma ar poveikis bus individams, organizacijai ar plačiajai visuomenei).
3. Surenkama visa turima informacija apie inovacijos riziką, potencialą, apčiuopiamą naudą bei rezultatus.
4. Nustatomas bendradarbiavimo procesas, leidžiantis suinteresuotiesiems siekti bendro priimtino lygio rizikos supratimo, skirtingų požiūrių pripažinimo bei ginčų sprendimo.
5. Nustatoma atskaitomybė – sukuriamas formalus ir apibendrinamojo vertinimo mechanizmas. Reguliarus monitoringo ir grįžtamojo ryšio svarstymai leidžia kontroliuoti inovacijų proceso rizikos lygį.

Išskiriamos kelios rizikos valdymo problemos. Pirmoji problema yra įvardijama kaip *abejonių ir informacijos asimetrija*. Dauguma pavojų inovacijoms kyla iš netikrumo, neaiškumo, neapibrėžtumo. Skirtingos organizacijos turi įvairių lygių prieigą prie informacijos, bet netgi tuomet, kai faktai yra tie patys, skirtingų asmenų jie yra interpretuojami nevienodai, todėl organizacijos, valdydamos riziką, turi sugebėti pamatyti reikiamus aspektus, turėti reikalingą ir išeliminuoti nereikšmingą informaciją. Antroji problema – *ribotas racionalumas*. Racionalumu daroma prielaida, kad sprendimų rengėjai aiškiai supranta prioritetus, žino galimas alternatyvas, moka elgtis su informacija, sugeba nuosekliai taikyti

sprendimų priėmimo kriterijus. Tačiau asmenys yra linkę dažniau būti racionalūs, t. y. jie vadovaujasi vadinamuoju „ribotu racionalumu“. Esant ribotam racionalumui pasitenkinama tuo, kas yra, o ne ieškoma optimalių ir būtinų sprendimų. Dažnai intuityviai yra nusprendžiama, kad tam tikroje situacijoje turima informacija yra pakankama siekiant priimti sprendimus arba manoma, kad galimos išlaidos bus didesnės, nei papildomos informacijos naudingumas. Trečioji rizikos valdymo problema yra *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?. Kai atsiranda rizikos neaiškumas, dviprasmiškumas, sprendimų rengėjai išsigąsta ateities pasekmių, todėl iš viso nėra linkę veikti inovatyviai [13, p. 192; 26, p. 7].

Viešojo valdymo inovacijas suprantame kaip paslaugų sferos valdymo strateginius pokyčius, kurie apima naujojo viešojo valdymo postuluojamus standartus ir atspindi jau galimus identifikuoti naujojo viešojo valdymo indikatorius, šios valdymo sistemos dedamąsias, t. y. platų spektrą ekonominių, politinių, kultūrideologinių bei socialinių problemų, kurių turinyje kartais sunkiai galima atskirti viešąsias paslaugas ir viešojo sektoriaus produkto vietą kuriant vadinamąją viešąją vertę. Viešosios vertės kūrimas šiandien reikalauja inovatyvios ideologijos, kaip metodologinio pagrindo inovacijų praktiniam diegimui į valdymo. Nepakankamas metodologinis pasirengimas inovacijų veiklos rizikos valdyme sudaro sąlygas ir prielaidas klaidoms, netikslumams formuojant materialinį-techninį inovacinių procesų aprūpinimą, derinant valdžios institucijų funkcijas ir išteklius, planuojant bei prognozuojant inovacinių pokyčių rezultatus ir pasekmes, sudaro sąlygas pseudoinovatyviems sprendimams ir inovacijų diegimo rizikos neproporcingam išaugimui bei sistemingo monitoringo vaidmens sumažėjimui [20, p. 56].

Viešojo valdymo subjektai turi pripažinti, kad net ir tuomet, kai inovaciniai procesai yra gerai valdomi, kartais nepavyksta pasiekti visų norimų rezultatų. Svarbiausia atrasti tinkamą balansą tarp rizikos vengimo ir rizikos prisiėmimo, todėl svarbu nustatyti strategines priimtinausias rizikos ribas [8, p. 2]. Inovacijų rizikos mastai gali būti nustatomi remiantis politiniais interesais, ilgalaikių pagrindinių projektų įsipareigojimais, aukščiausio lygmens vadybininkų atsivadavimu ir parama, glaudžiu bendradarbiavimu su technologijų tiekėjais ir būsimais vartotojais, rinkos (paklausos) žiniomis [25, p. 36].

Viešojo sektoriaus personalo ir tarpsektorinio bendradarbiavimo vaidmuo rizikos valdyme

Viešajame sektoriuje, lyginant su privačiu, pastebimas nemažas rizikos valdymo kvalifikacijos bei įgūdžių trūkumas, kas stabdo inovacijų procesą. Sėkmingam rizikos valdymui didžiulę reikšmę turi viešojo valdymo subjektų nebijojimas rizikuoti, prisiimti atsakomybę.

Organizaciniu lygiu asmens galia yra paremta dalyvio galimybe atlikti tam tikrus veiksmus. Tarpasmeniniai galios šaltiniai gali būti įstaigos arba struktūros pozicija, asmeninės savybės, patirtis, galimybė naudotis specializuotomis žiniomis ir informacija. Manoma, kad organizacijos nariai, kurie disponuoja tam tikra galia, turi didesnę tikimybę pasiekti norimus rezultatus nei tie, kurie turi mažiau galios. Darbuotojų įgalinimas skatina juos imtis iniciatyvos keistis ir nebijoti rizikuoti. Įgalinimo procesas prasideda tuomet,

kai vadovas ar lyderis perduoda dalį savo galios pavaldiniams. Įgalinimai yra naudojami suteikiant oficialią juridinę galią, nustatant įgaliojimus numatyti įgyvendinimo priemonės ir galimybes [14, p. 15, 51–52]. Organizacijos darbuotojų įgalinimui naudoja įvairias priemones: organizuoja diskusijas, siekiant pasidalinti požiūriais ir idėjomis, telkia darbo grupes, kurios turi įtakos priimamiems sprendimams, suteikia galimybę dalyvauti priimant svarbius sprendimus [11, p. 206]. Išteklių paskirstymas taip pat yra laikomas vienu iš galios didinimo ar mažinimo metodų. Taigi galia yra aiškinama kaip „oficialių įgaliojimų ar kontrolės organizaciniams ištekliams įgijimas“ ir valdžios pasidalijimo sąvokos pabrėžimas bei įgaliojimų suteikimas – leidžiantis, perduodantis ir decentralizuojantis sprendimų priėmimą [14, p. 52–53]. Naudodami viešojo valdymo įgalinimo mechanizmus, organizavimo teoretikai ir praktikai inovacijų skatinimui sukūrė vadinamąją „abirankės organizacijos“ koncepciją. „Abirankėse organizacijose“ yra formuojami organiškai struktūrizuoti vienetai, kurie tampa atsakingi už inovacijas, tačiau jie yra izoliuojami nuo organizacinės hierarchijos. Šiuose vienetuose darbuotojams suteikiama diskrecija rizikuoti, kurti ir išbandyti radikalesnes idėjas, nebijant nuobaudų, jei tos idėjos nepasiteisintų [11, p. 206].

Diegiant inovacijas ir užtikrinant maksimalų rizikos faktorių išeliminavimą, J. Halligan ir G. Bouckaert itin svarbiu laiko būtinumą suprasti inovacijų procesus visos organizacinės veiklos valdymo kontekste. Jie išskiria tris hipotetines bazines mechanizmų grupes, turinčias įtakos veiklos proceso valdymo kokybinių parametrų dinamiškumui:

- *Išorinis poveikis*, kuris gali įgyti sisteminius bendrojo valdymo, finansinio audito ir kontrolės tobulinimo bruožus, daugiau mechanistinį arba instrumentinį pobūdį, rengiant ir įgyvendinant valdymo reformas glaudžiai sąveikaujant su tarpsektorinės integracijos galimybėmis, siekiant optimalios inovatyvių idėjų įgyvendinimo kombinacijos [5, p. 56–58].
- Antra bazinė veiklos tobulinimo mechanizmų grupė yra siejama su *restruktūrizavimo procesais* ir jų galimybėmis. J. Halligan ir G. Bouckaert išvelgia šio proceso dedamąsias – organizacijų struktūrinės dekompozicijos kaitą (jų mažėjimo tendencijas), organizacijų įgyvendinamų viešojo valdymo ciklų skaidymą, atskirų ciklų realizavimo segmentus arba etapus, siekiant procesų veiklos optimizacijos. Taip pat yra siūloma panaudoti organizacijų dalinio autonomiškumo (pagal jų specializacijos pobūdį, geografinę lokaciją, politinį, administracinį, kompetencijos specializavimo lygmenį) praktikos patirtį.
- Trečią veiklos tobulinimo mechanizmų grupę minėti autoriai sieja su *piliečių kaip vartotojų ir viešųjų paslaugų bendrakūrėjų* galimybėmis viešųjų organizacijų veiklos valdyme. Tai apima piliečių dalyvavimo dizaino, įgyvendinimo ir vertinimo procedūrinius mechanizmus, organizacinę veiklą, realizuojant piliečių teisėtus lūkesčius visuose viešosios politikos ir viešųjų paslaugų teikimo cikluose [5, p. 59–60].

Inovatyviausios organizacijos yra tos, kurios turi ypač platų bendradarbiavimo spektrą. Tarpsektoriniai, tarpdisciplininiai ir tarpjurisdikciniai mainai ir projektai, pasak mokslininkų, yra gana novatoriški ir sėkmingai įveikia kliūtis, kurias kitaip įveikti sunkiau [28, p. 119]. Sėkmingam inovacijų procesui įtakos turi valdžių sąveikos lygis, viešųjų paslaugų teikėjai, nevyriausybinės organizacijos, privataus sektoriaus organizacijos. Tokiu būdu pa-

sidalijama žiniomis bei patirtimi. Ypač svarbu į inovacijų rizikos valdymą įtraukti akademinę bendruomenę, gebančią atlikti nepriklausomą išorės vertinimą rizikos valdymo klausimais [18, p. 20].

Inovacinės aplinkos kūrimui itin svarbiu faktoriumi laikytinas valdžios institucijų funkcinės veiklos užduočių pasiskirstymas, politinių lyderių, biurokratijos vietos ir vaidmens bei požiūrio į inovatyvumo galimybes įvertinimas. Itin reikšmingas tokiu atveju tampa valdžios pasiskirstymas tarp politikų ir administratorių, kuris net ir inovacijų diegimo kontekste neišeina iš tradicinio viešojo administravimo ir politikos dichotomijos supratimo, nors jos modifikacijų įvairovė būdinga bet kurio viešojo sektoriaus valdymo organizavimo lygmenims, politiniams ir administravimo mechanizmams [29, p. 133].

Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė ne tik suteikia galimybę perimti abipusę praktiką, sukurti ir įdiegti efektyvesnes viešąsias paslaugas, bet ir leidžia kartu prisiimti atsakomybę bei pasidalinti rizika. Rizikos prisiėmimas apibrėžiamas kaip siekis numatyti galimybes ir sumažinti riziką bei įsipareigojimas pasirūpinti reikiamomis lėšomis [18, p. 21]. Svarbu, kad partneriai aiškiai apibrėžtų, pasiskirstytų rizika ir kad daugiausiai jos prisiimtų būtent ta organizacija, kuri geriausiai supranta, sugeba kontroliuoti riziką bei gali padidinti visuomeninę naudą. Įprasta teigti, kad dažniausiai už riziką yra atsakingas viešasis sektorius [15, p. 14]. Kartu manoma, kad nemažai rizikos turėtų prisiimti privatus sektorius, o viešojo sektoriaus pareiga būtų suformuluoti aiškią rizikos valdymo strategiją. Rizikos analizės metodika turėtų užimti svarbią vietą planuojant viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę bei sudarant metines apžvalgas [12, p. 479–480].

1 lentelė. Viešojo ir privati partnerystė – rizikos veiksniai ir jų paskirstymas

Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės etapai	Rizikos kategorija	Rizikos pobūdis	Rizikos paskirstymas
Generavimas ir planavimas	Politinė rizika	Politinė opozicija Teisės aktų keitimas Suinteresuotųjų šalių įtraukimas	Viešasis sektorius Viešasis sektorius Bendras ar pagal susitarimą Privatus sektorius
	Finansinė rizika	Išlaidų pokyčiai	
Konstravimas	Dislokacijos rizika	Dislokacijos vietos parinkimas Leidimai Aplinkos rizikos	Bendras ar pagal susitarimą Privatus sektorius Privatus sektorius
	Konstravimo rizika	Išlaidų finansavimas Išlaidų viršijimas Subrangovų veikla Viešosios valdžios pokyčiai Darbų atidė(lio)jimas	

Veikimas	Veikimo rizika	Naudojimas/paklausa Našumas/pagrindiniai veiklos rodikliai Vertinimas Technologiniai pokyčiai Išmokos iš pajamų Prieinamumas ir paslaugos Išlaikymas ir aptarnavimas	Bendras ar pagal susitarimą Privatus sektorius Viešasis sektorius Privatus sektorius
	Pabaigos rizika	Įsipareigojimų nevykdymas Nenumatytos (<i>force major</i>) aplinkybės Likutinė vertė (išlaidos)	Bendras ar pagal susitarimą Privatus sektorius Privatus sektorius Privatus sektorius Viešasis sektorius Viešasis sektorius

Šaltinis: parengta pagal Forrer et al. [12].

Siekiant nustatyti inovacijų riziką, dažnai yra įtraukiami ir klientai – paslaugų gavėjai. Jų dalyvavimas inovacijų kūrimo ir rizikos formavime padidina tikimybę, kad bus nustatyti ir ištaisyti trūkumai bei išaiškintos kokybės problemos. Diskusijose su paslaugų gavėjais išryškėja platesnio pobūdžio idėjos, vertybės, struktūros ir veiksmingumo ribos [2, p. 4; 24, p. 12].

Viešojo valdymo inovacijų išbandymas, kaip rizikos valdymo veiksnys

Viešajame valdyme, siekiant sėkmingų inovacijų, būtina inovacinius procesus ir paslaugas išbandyti. Inovatyvių projektų išbandymas suteikia patikimumą patikrintoms idėjomis, padeda sumažinti konfliktus ir ginčus, išbandyti naujas idėjas nereikalaujant didelių lėšų, nekritikuojant visuomenei bei žiniasklaidai [19, p. 291]. Bandomieji ir parodomieji inovacijų projektai ne tik atkreipia dėmesį į galimas problemas, tačiau kartu padeda įrodyti sėkmingų projektų potencialią bei inovacijoms įgyti didesnę pagreitį [14, p. 48]. Inovacijų išbandymui, įgyvendinimo ir vertinimo organizacinių struktūrų veiklos finansavimui yra reikalingos papildomos investicijos.

Mokslinėje literatūroje skiriami tokie inovacinių projektų išbandymo būdai: „saugi erdvė“, kontroliuojamas eksperimentas, imitavimas ir modeliavimas [1, p. 16–22; 17, p. 15; 7, p. 6; 14, p. 62–65].

1. „Saugi erdvė“ (prototipai). „Pilotai“, „kelrodžiai“, „zonos“, „inkubatoriai“ yra įvardijami kaip „saugios erdvės“, padedančios nustatyti inovacijų rizikos valdymo parametrus. „Pilotai“ – tam tikri testai (dažnai elektroninėje erdvėje), kurie naudojami siekiant patikrinti naujas idėjas ir politinius siūlymus. Testuojamos atsitiktinai parinktos tikslinės grupės. Pasitelkus „pilotavimą“ galima atsakyti į inovacijų rizikos valdymo klausimus: ar teisingai nustatytos laiko skalės (pagrįstas ryšys tarp veiksmų ir rezultatų); ar pasirengta reaguoti į rezultatus, įskaitant proporcingą lėšų didėjimą; ar pakankamai aiškiai apibrėžti modeliai. Tam, kad pilotavimo rezultatai būtų naudingi, sėkmingai testuotą modelį būtina

užfiksuoti („užšaldyti“). Reikėtų atkreipti dėmesį, kad atliekant „pilotinį“ testavimą, galima susidurti su tam tikromis teisinėmis problemomis, pvz., kaip taikant „pilotavimą“ nustatyti socialinio kompromiso principą – ar teisės aktais, ar remiantis bendrais teisingumo pagrindais. Su tokiomis problemomis dažniausiai susiduriama, kai testuojamos viešosios paslaugos testuojamiesiems vartotojams suteikia tam tikrą pranašumą, lyginant su asmenimis, kurie naudojami įprastinėmis paslaugomis. Tokiu būdu gali būti pažeidžiamas asmenų lygybės principas ir sukeliama nedalyvaujančiųjų „pilotiniame“ projekte asmenų nepasitenkinimas [1, p. 17–18; 14, p. 64–65].

„Kelrodžiai“ („pėdsekiai“) – turi mažiau apribojimų nei „pilotai“, todėl ypač dažnai naudojami ten, kur viešojo valdymo subjektai jaučia didelį politinį spaudimą imtis veiksmų. „Kelrodžių“ veikla pasireiškia tuo, kad inovaciniai projektai pirmiausiai įgyvendinami mažesnėse teritorijose, stengiamasi greitai mokytis, numatyti sunkumus, problemas, o jas išsprendus, netrukus įdiegti inovacijas nacionaliniu lygmeniu.

„Zonos“ – pasirenkamos tam tikros siauresnės sritys, kuriose patikrinami alternatyvūs inovacijų modeliai arba įdiegiami nauji praktikos metodai, kurie po to galėtų būti įgyvendinti plačiau. Svarbu, kad tokiam inovacinių projektų tikrinimui būtų skiriama pakankamai laiko ir, siekiant nustatyti perspektyviausias idėjas, būtų atliekama nuolatinė stebėseną.

„Inkubatoriai“. Geri „inkubatoriai“, nevaržomi didelio išorinio spaudimo ir taisyklių, gali būti patarimų, bendros pagalbos ar net piniginių lėšų šaltiniai. Privačiame sektoriuje „inkubatoriai“ yra gana dažnas reiškinys – ypač rizikos kapitalo valdyme. Jie teikia pradinį kapitalą, verslo konsultacijas, technologinę ar infrastruktūros paramą. Viešajame sektoriuje „inkubatoriai“ gali būti kuriami siekiant skatinti ir remti inovatyvias idėjas, kurios sukurtų viešąją vertę ir būtų reikšmingos viešųjų paslaugų tobulinimui [1, p. 18–19].

2. *Kontroliuojamas eksperimentas*. Politikos ar paslaugų srityse išskylančios problemos, kurių priežastys yra nežinomos arba sunkiai nustatomos, gali būti sprendžiamos naudojant sąmoningai kontroliuojamą eksperimentą, kurio metu išbandomi ir palyginami skirtingi metodai, įvertinami skirtingi požiūriai.

3. *Imitavimas*. Dažniausiai sudėtingiausiuose inovacijų politikos siūlymuose numatoma per daug kintamųjų ir per daug įvairiausių aspektų, kurie turi įtakos asmenų elgesiui. Todėl, siekiant užfiksuoti šį kompleksiskumą ir saugiai išbandyti inovacijas, gali būti naudojamas elgsenos imitavimas.

4. *Modeliavimas*. Kai kuriose viešojo valdymo srityse „saugių erdvių“, eksperimentų kūrimo ir įgyvendinimo išlaidos būna labai didelės. Todėl kaip alternatyvus metodas, kurio išlaidos yra mažesnės, gali būti naudojamas inovacijų rizikos modeliavimas. Modeliuojant, perspektyviausias idėjos patikrinamos svarstant įvairius scenarijus, atsižvelgiant į konkrečias sąlygas, kurios artimos „tikrovei“ [1, p. 20–22].

Išvados

1. Inovacijų kūrimas ir įgyvendinimas tampa viena iš svarbiausių viešojo valdymo modernizavimo sąlygų, tačiau inovacijų diegimo procesas yra gana rizikingas, o sėkmė

ne visada yra garantuota. Nevykęs inovacinis projektas ar programa dažnai atneša nemažų finansinių nuostolių, turi įtakos svarbiausiems visuomeniniams poreikiams bei sulaukia ypač didelės politikų, visuomenės ir žiniasklaidos kritikos. Viešasis sektorius dažnai nusprendžia iš viso vengti bet kokių inovacijų paieškų. Valstybinės institucijos yra daugiau hierarchinės, orientuotos į procesą, grindžiamas taisyklėmis ir apibrėžtomis politikos kryptimis bei procedūromis, todėl, diegiant inovacijas viešajame sektoriuje, būtina suformuoti ypač aukšto lygio rizikos valdymą ir atrasti saugias erdves, kuriose inovacinius procesus bei paslaugas būtų galima išbandyti.

2. Viešojo valdymo inovacijų rizika gali būti suvokiama kaip technologinė, strateginė, organizacinė, rinkos, finansinė, neramumų ir reputacijos rizika. Rizikuojama, kad inovaciniai procesai perims pasenusius organizacinius įgūdžius, kainuos daugiau nei planuota, inovacijos turės nenumatytų pasekmių, bus nukreiptos ne tiems socialiniams ar ekonominiams poreikiams tenkinti. Rizikos valdymas gali susidurti su tokiais problemomis kaip abejonių ir informacijos asimetrija, ribotas racionalumas ar rizikos neaiškumo baimė bei nenoras rizikuoti. Sprendžiant šias ir kitas problemas, būtina aiškiai suformuoti rizikos valdymo strategiją, t. y. skirtinguose inovacinių procesų etapuose nustatyti ir įvertinti riziką, galimas pasekmes, priežastis bei naudą, paskirstyti atsakomybę ir imtis veiksmų, siekiant užkirsti kelią arba sumažinti riziką organizacinės veiklos perspektyvoje.

3. Būtina atrasti tinkamą balansą tarp rizikos vengimo ir prisiėmimo, t. y. nustatyti priimtinausias rizikos ribas. Siekiant nubrėžti sprendimų priėmimo gaires, reikia sukurti organizacinės atrankos („galimybių“) taisykles, taip pat nuolat stebėti ir tirti kitų valstybių, organizacijų, tam tikrų sektorių, technologinių naujovių, mokslinių tyrimų, inspektavimo ir audito išvadas. Sėkmingam rizikos valdymui yra reikšmingas ir viešojo valdymo subjektų pasiryžimas bei nebijojimas rizikuoti, prisiimti atsakomybę.

4. Darbuotojų įgalinimas laikomas vienu esminių veiksmų, skatinančių imtis iniciatyvos ir nebijoti rizikuoti. Inovatyviausios organizacijos yra tos, kurios turi ypač platų tarpinstitucinį bendradarbiavimo spektrą – centrinė bei vietinė valdžia, viešųjų paslaugų teikėjai, nevyriausybinės organizacijos, privataus sektoriaus organizacijos, akademinė bendruomenė, visuomenė. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė ne tik suteikia galimybę perimti abipusę praktiką, sukurti ir įdiegti efektyvesnes viešąsias paslaugas, bet ir leidžia kartu prisiimti atsakomybę bei pasidalinti rizika. Būtina, kad naujojo viešojo valdymo kontekste partneriai aiškiai apibrėžtų, pasiskirstytų riziką ir kad daugiausiai jos prisiimtų būtent ta pusė, kuri geriausiai supranta, sugeba kontroliuoti riziką bei gali padidinti visuomeninę naudą.

5. Viešajame valdyme, siekiant sėkmingo inovacijų rizikos valdymo, reikia atrasti erdvę („saugios erdvės“, kontroliuojamieji eksperimentai, modeliavimai, imitavimai), kur inovacinius procesus ir paslaugas būtų galima išbandyti. Bandomieji ir parodomieji inovacijų projektai ne tik atkreipia dėmesį į galimas problemas, tačiau kartu padeda įrodyti sėkmingų projektų potencialą ir padeda invacijoms įgyti didesnę pagreitį, stiprinti tarpsektorinę integraciją, kurti naujo tipo hierarchines organizacijas, laikinas projektų ir programų rengimo bei įgyvendinimo struktūras, aktyvai dalyvaujant paslaugų vartotojams kaip viešosios vertės bendrakūrėjams.

Literatūra

1. Albury, G., Mulgan, J. Innovation in the Public Sector. 2006. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/pubinov2.pdf> [2012–09–11].
2. Beresford, P., Croft, S. Democratising Social Work – A Key Element of Innovation: From ‘Client’ As Object, to Service User As Producer. *The Innovation Journal*, 2008, Vol. 13, No 1, Article 2, p. 1–22.
3. 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.
4. 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, Article 3, p.1–18.
5. Bouckaert, G., Halligan, J. *Managing Performance. International Comparisons*. London: Routledge, 2008.
6. Brown, L., Osborne, S. P. Risk and Innovation. *Public Management Review*, 2012, p. 1–24. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2012.707681> [2012–09–18].
7. Bučinskas A., Raipa A., Giedraitytė V. Inovacinių procesų valdymo viešajame sektoriuje dekompozicija: Metodologinis aspektas. *Tiltai*, 2012, Nr. 2 (59), p. 1–15.
8. CCAF. 2009. A CCAF Discussion Paper. Taking Chances: Finding Ways to Embrace Innovation, Risk and Control in Public Sector Organizations. <http://www.ccaf-fcvi.com/IRCSymposium/english/IRC-TakingChances.pdf> [2012–09–18].
9. Commonwealth of Australia. 2010. Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service. http://www.innovation.gov.au/Innovation/PublicSectorInnovation/Documents/Empowering_Change.pdf [2012–09–18].
10. Damanpour, F., Aravind, D. Managerial Innovation: Conceptions, Processes, and Antecedents. *Management and Organization Review*, 2012, Vol. 8, No 2, p. 423–454.
11. 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.
12. Forrer, J., Kee, J. E., Newcome, K. E., Boyer, E. Public – Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, 2010, Vol. 70, No 3, p. 475–484.
13. Giedraitytė V., Raipa A. Inovacijų įgyvendinimo trukdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme. *Viešojo politika ir administravimas*, 2012, Nr. 11 (2), p. 185–195.
14. Glor, E. D. *A Gardener Innovator’s Guide to Innovating in Organizations*. Ottawa: The Innovation Journal, 2006.
15. Gow, J. I. Quality Management and Organizational Innovation in Canada. *The Innovation Journal*, 2005, Vol. 11, No 1, Article 2, p. 1–38.
16. Kalvet, T., Lember, V. Risk Management in Public Procurement for Innovation: the Case of Nordic – Baltic Sea Cities. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2010, Vol. 23, No 3, p. 241–262.
17. Local Government Improvement and Development 2005. Innovation in Public Services. Literature Review. <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552> [2010–02–04].

18. Matthews, M., Lewis, Ch., Cook, G. Public Sector Innovation: A Review of the Literature 2009. http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Suppliment_Literature_Review.pdf [2012–09–18].
19. Michels, A. Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 2011, Vol. 77, No 2, p. 275–293.
20. Moore, M., Hartley, J. Innovation in Governance. In: St. Osborne (ed.). *The New Public Governance*. London: Routledge, 2010, p. 52–72.
21. Osborne, S. P., Brown, K. 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.
22. Osborne, S. P., Brown, K. *Managing change and innovation in public service organizations*. London: Routledge, 2005.
23. Osborne, S. P., Brown, L. Innovation in Public Services: Engaging With Risk. *Public Money and Management*, 2011, Vol. 31, No 1, p. 4–6.
24. Radebe, T. The Strategic Value of Innovation in the Public Sector. *Ideas that Work: The Public Sector Innovation Journal*, 2009, Vol. 1, No 1, p. 10–14.
25. Scott-Kemmis, D. Assessing Policies, Programs and Other Initiatives to Promote Innovation in the Public Sector: International Case Studies 2009. http://www.innovation.gov.au/Innovation/PublicSectorInnovation/Documents/Empowering_Change_Annex_1.pdf [2012–09–18].
26. Tan, B. S. The Consequences of Innovation. *The Innovation Journal*, 2004, Vol. 9, No 3, p. 1–43.
27. Teofilovic, N. The Reality of Innovation in Government. *The Innovation Journal*, 2002, Vol. 7, No 3, p.1–30.
28. Walker, R. M., Avellaneda, C. N., Berry, F. S. Exploring the Diffusion of Innovation Among High and Low Innovative Localities. *Public Management Review*, 2011, Vol. 13, No 1, p. 95–125.
29. Žilinskas G. Biurokratija vietos savivaldos sistemoje. Kn.: A. Raipa (red.). *Biurokratija demokratinėje visuomenėje*. Kaunas: Technologija, 2011, p. 123–141.

Vidmantė Giedraitytė, Alvydas Raipa

Risk Management in the Public Sector Innovation Processes

Abstract

Innovation design and implementation become one of the essential conditions for the modernisation of public governance. Effective risk management is one of the factors for the successful innovation processes. The authors, based on scientific literature meta-analysis, interpretation, theoretical modelling, analogue, classification, public administration procedural characteristics, comparative analysis and other research methods, seek to reveal the theoretical aspects of innovation risk management. The article analyses the aspects of strategy development of innovation risk management, the role of public sector personnel and intersectoral integration in risk management, and describes the public governance innovation testing as one of the risk factors.

Vidmantė Giedraitytė – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros doktorantė, teisės magistrė.

E. paštas: vidmante.giedraityte@gmail.com

Alvydas Raipa – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: alvydas.raipa@ktu.lt

Vidmantė Giedraitytė, Master of Law, is a Doctoral Student at the Department of Public Administration, Faculty of Policy and Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: vidmante.giedraityte@gmail.com

Alvydas Raipa, Doctor of Social Sciences, is a Professor at the Department of Public Administration, Faculty of Policy and Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: alvydas.raipa@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. spalio mėn.