

Ziņojuma “Publiskā sektora inovācijas sistēma Latvijā” kopsavilkums

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas
Publiskā sektora inovācijas observatorija

2020.gads

Ziņojuma kopsavilkumu sagatavoja Valsts Kancelejas Inovācijas laboratorija ar Eiropas Savienības finansiālu atbalstu. Dokumentā paustais neatspoguļo oficiālo Eiropas Savienības viedokli.



Valsts kanceleja



Publiskā sektora inovācijas ekosistēma ir viens no valsts attīstības stūrakmeņiem. Sistēmiska pieeja inovācijai ir svarīga, lai valstiskā līmenī gūtu panākumus izvirzīto mērķu sasniegšanā, spētu efektīvi organizēt darbu un attīstītu risinājumus, kas sniedz vislielāko labumu iedzīvotājiem un uzņēmējiem. Inovācijas sistēma nav kaut kas tāds, ko var "izveidot un tad aizmirst", tā pieprasa nepārtrauktu uzraudzīšanu, pilnveidošanu un pārveidošanu. Lai atbalstītu efektīvas, pieejamas, inovatīvas un uz rezultātu vērstas publiskās pārvaldes attīstību Latvijā, Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (ESAO) Publiskā sektora inovācijas observatorija sadarbībā ar Valsts kanceleju veica Latvijas publiskā sektora inovācijas ekosistēmas izvērtējumu. Tā ietvaros ir analizēti līdzšinējie sasniegumi un izaicinājumi un sniegti priekšlikumi turpmākai ekosistēmas attīstībai.

Šajā kopsavilkumā ir ietverts īss pārskats par būtiskāko ziņojumā: kāpēc inovācijas ir svarīgas, kādas ir Latvijas iniciatīvas inovāciju veicināšanā publiskajā pārvaldē, ko parādīja pētījums par inovāciju ekosistēmu Latvijā un kas būtu darāms tālāk. Kopsavilkuma beigās interesentiem ir pieejama pētījuma metodoloģija.

Kāpēc inovācijas ir svarīgas?

Mēs dzīvojam dinamiskā laikā, kad publiskajam sektoram ir jāspēj ātri pielāgoties un piedāvāt risinājumus arvien kompleksākām problēmām. Šajā procesā inovācija palīdz uzlabot politikas veidošanas procesu un nodrošināt iespējami labāko publisko pakalpojumu sniegšanu iedzīvotājiem un uzņēmējiem. Inovāciju var raksturot kā "pretošanos ierastajai kārtībai", jo inovēšanas pamatā ir pastāvīga tiekšanās uz izcilību, meklējot atbildi uz jautājumu – ko un kā darīt vēl labāk? Tas nozīmē, ka nepieciešams iziet ārpus komforta zonas un (kaut nedaudz) pārveidot ierasto kārtību, piedāvājot jaunus un labākus risinājumus. Īpaši liels izaicinājums tas ir gadījumos, kad nav redzama tūlītēja un spiedīga problēma vai pat krīze, kas liktu nekavējoties mainīt tik ļoti ierasto. Tāpēc inovācija un uzticība inovācijas idejai ir svarīga nepārtraukti, jo tādā veidā iespējams nodrošināt publiskā sektora spēju reaģēt uz pašreizējiem un nākotnes izaicinājumiem.

Inovācijas publiskajā sektorā ir būtiskas vairāku iemeslu dēļ:

1. Veicina politisko solījumu īstenošanu, ieviešot jaunas pieejas labākai un uz iedzīvotājiem orientētas politikas veidošanā
2. Uzlabo publiskā sektora darba efektivitāti un pieņemto lēmumu kvalitāti
3. Uzlabo publisko pakalpojumu kvalitāti
4. Sekmē publiskās pārvaldes iestāžu pārveidi, veidojot tās par efektīvām, proaktīvām, spējīgām darboties mainīgajā vidē un reaģēt uz jaunām vajadzībām

Publiskās pārvaldes institūcijas visā pasaulē inovē un Latvija nav izņēmums. Vienlaikus ESAO plašā pieredze, analizējot valstu inovāciju centienus pasaules mērogā, ļauj secināt, ka Latvijā publiskajam sektoram ir potenciāls inovāciju izmantot vēl vairāk un plašāk. Piemēram, COVID-19 pandēmija skaidri atspoguļoja publiskā sektora spēju pielāgoties ātri un efektīvi atrast inovatīvus risinājumus mainīgajā situācijā. Inovēšanas procesā būtiska ir arī sinerģiju veidošana starp publisko un privāto sektoru, kas var pozitīvi ietekmēt zināšanu un prasmju apmaiņu un inovāciju veidošanas procesu.

Latvijā ir daudzveidīgas iniciatīvas inovāciju veicināšanā publiskajā pārvaldē

Latvijas līdzšinējos centienus ieviest inovācijas publiskajā pārvaldē ir pozitīvi ietekmējusi Latvijas ekonomiskā un politiskā integrācija Eiropas Savienībā un ESOA, kas ir devusi stimulu virknei publiskā sektora reformu. Politikas plānošanas dokumentos izvirzītajos mērķos tieši vai netieši iezīmējas nepieciešamība pēc jaunām pieejām un risinājumiem, ko būtu iespējams attīstīt caur inovāciju. Nozīmīga loma ir bijusi Valsts kancelejai kā inovēšanas entuziastiem un idejas virzītājiem politikas dokumentos.

Pēdējo gadu laikā Latvijā ir veikti vairāki būtiski soļi inovācijas veicināšanā:



Kopumā Latvijas politikas plānošanas ietvars un līdzšinējie centieni veicināt un atbalstīt inovācijas kā Latvijas publiskās pārvaldes identitātes un kultūras sastāvdaļu ir izveidojuši nozīmīgu pamatu tālākai inovācijas ekosistēmas izveidei. Turpmākajā inovācijas ekosistēmas veidošanā nepieciešama sistēmiska pieeja inovēšanai tā, lai tā kļūtu par nozīmīgu elementu nākotnes publiskajā pārvaldē.

Trīs galvenie secinājumi par inovāciju sistēmu Latvijā

Latvija šobrīd atrodas sākumposmā, lai izstrādātu un ieviestu sistēmisku pieeju publiskā sektora inovācijai. Lai gan pēdējo gadu laikā inovācijas brieduma līmenis ir audzis, pagaidām to raksturo atsevišķi inovēšanas centieni, nevis visaptveroša un mērķtiecīgi veidota valsts politika.

Inovāciju sistēmu Latvijā šobrīd raksturo 3 izaicinājumi:



1 Sadrumstalota inovācijas ekosistēma

Inovācijas ekosistēma ir sadrumstalota un tajā trūkst konsekventas pieejas inovācijas procesā. Inovēšanas pieredze un sasniegtie rezultāti ir krasi atšķirīgi dažādās politikas jomās un publiskā sektora institūcijās. Lai gan ir virkne veiksmīgu inovēšanas stāstu, tos bieži vien raksturo individuāli centieni un cilvēku personīgais entuziasms, nevis sistēmiska pieeja. Tas nozīmē, ka inovācijas procesi, visticamāk, ir neaizsargāti pret personāla izmaiņām, notikumiem ārējā vidē un prioritāšu maiņu.

2 Nepietiekama inovācijas virzītājspēku jauda

Inovācijas ekosistēmā ietilpstošās organizācijas un to darbinieki kopumā sevi vāji asociē ar inovācijām, neraugoties uz to, ka nereti tiem ir izšķiroša loma inovācijas procesā. Priekšstats par to, kas virza inovācijas, ir salīdzinoši neskaidrs. Zināmu lomu spēlē politiskā dienaskārtība, budžeta ierobežojumi un efektivitātes mērķi, mediju uzmanība, kā arī publisko pakalpojumu saņēmēju izvīrītās gaidas un uzstādītā kvalitātes latiņa. Aktīvie inovāciju procesa elementi (apmācību programmas, tīklošanās, Inovācijas laboratorija u.tml.) patlaban šķiet nepietiekami, lai pārvarētu sistēmas inerci un kaut ko radikāli mainītu. Arī administratīvie ierobežojumi (piem., vai finanšu līdzekļu izlietojums eksperimentiem valsts pārvaldē ir pieļaujams) liek domāt, ka inovēšana vismaz dažos aspektos ir apgrūtināta.

3 Neliela mēroga inovācijas process

Līdzšinējie inovācijas centieni kopumā ir nesistemātiski, salīdzinoši maza mēroga un ar nelielu ietekmi. Tie galvenokārt saistās ar digitālo tehnoloģiju izmantošanu, kas pilnveido esošos procesus un uzlabo publiskos pakalpojumus. Tikai sasaistot inovēšanu ar politikas stratēģiskajām prioritātēm, inovācijas potenciālu var izmantot pilnvērtīgi un tas veicinātu inovācijas mēroga paplašināšanos, kā arī resursu ietilpīgu un izaicinošāku risinājumu radīšanu. Šajā kontekstā būtiski ir apzināties, ka kļūdīšanās un nepārtraukta mācīšanās ir neizbēgama un ir uzskatāma par dabisku inovēšanas procesa daļu.

Ko šie secinājumi nozīmē inovāciju sistēmai?

Izdarītie secinājumi rosina domāt, kā apvienot līdzšinējās iestrādes un ambīcijas ar atbilstošu un uz mērķi orientētu rīcību? Izsvērsim ne tikai iespējamās sekas gadījumā, ja radikālas izmaiņas inovācijas ekosistēmā nenotiek, bet arī provocēsim ar jautājumiem, lai skaidrāk saprastu nepieciešamību rīkoties.

Sekas gadījumā, ja radikālas izmaiņas inovācijas ekosistēmā nenotiek	Ko tas nozīmē?	Uz kādiem jautājumiem ir jāatbild?
Ja nav pastāvīga politiska atbalsta inovēšanai un tā nav pašsaprotama valsts pārvaldes daļa, atbalsts inovācijām joprojām būs atkarīgs no atsevišķu cilvēku iniciatīvām iestādēs. Tas kavēs jau iepriekš minētās inovācijas ekosistēmas inerces pārvarēšanu.	Nepieciešami dažādi reformu elementi, lai nodrošinātu, ka inovāciju darba kārtība kļūst pašuzturoša. Līderiem inovācijas būtu jā saglabā darba kārtība bez nepieciešamības visu laiku tām veltīt personīgo enerģiju un uzmanību, nedz arī pajauties uz krīzēm, kuras var izrādīties virzītājspēks nepieciešamajām pārmaiņām.	Ja Latvija vēlas pastāvīgāku, tiešāku un uzticamāku pieeju inovācijām, tad kuras no pašreizējām aktivitātēm, ja vispār kādas, to nodrošinās? Cik liela ir gatavība lietas mainīt, lai izveidotu efektīvu pieeju, un kādā veidā šī gatavība tiek demonstrēta?
Skaidras vīzijas trūkums par to, kāda ir inovēšanas procesa loma valsts pārvaldē, radīs situāciju, ka inovēšana būs tikai entuziastu reakcija uz atsevišķiem gadījumiem vai situācijām. Bez vīzijas inovēšana nebūs valsts pārvaldi pilnveidojošs process.	Nav pamata sapratnes par to, ko publiskais sektors vēlas darīt inovāciju kontekstā. Nekas no tā nav atrunāts Latvijas Nacionālajā attīstības plānā. Kādas ir publiskā sektora ambīcijas, un ko tas cilvēkiem minētajā sektorā pasaka par tām inovācijām, kuras būtu ieteicamas?	Kā pašreizējais redzējums par inovācijām publisko pārvaldi virza uz un atbalsta tās inovācijas iniciatīvas? Vai ir skaidrs, ka inovācija ir neatņemama publiskā sektora darba daļa?
Sadrumstalota inovāciju ekosistēma, informācijas apmaiņas trūkums bremzē inovēšanas potenciāla izmantošanu. Tas veido tādu kā "apburto loku" - ja nav sistēmiskas inovēšanas prakses, nav iespējams novērtēt ieguldījumu un	Ir liels risks, ka mācīšanās daudzos gadījumos būs nekoordinēta dažādās sistēmas daļās, tā radot dublēšanās riskus, nevajadzīgu "velosipēda izgudrošanu no jauna," kā arī zaudētas iespējas.	Kā tiks nodrošinātas tas, ka publiskai pārvaldei inovācijas zināšanas un prakse ir pieejama pastāvīgi, nevis tikai tad, kas tās ir vajadzīgas? Kā tiks apkopota labā prakse par inovācijām, ka sistēma ir fragmentēta un ne visa

ieguvumu attiecības (ROI).

Nekoordinēta inovēšanas prakse (un informācijas trūkums par atsevišķiem inovēšanas gadījumiem) rada risku tam, ka inovācijas process valsts pārvaldē nebūs harmonisks un saskaņots. Tā kā inovācijas būs kontekstuālas jeb atbilstošas konkrētai situācijai, bet ne sistēmiskas.

Ja inovācijām Latvijas publiskā sektorā jāklūst par pastāvīgām, pārdomātām un uzticamām, tad ir konkrēti jādomā par lomu, kādu dažādie sistēmas dalībnieki spēlē, arī pārdomājot, kādu vadības lomu tās spēlē, ja vispār tāda ir.

informācija ir pieejama?

Kā Latvija nodrošinās, ka būtiskas personas un organizācijas, kuras ietelmē inovācijas, atpazīst un domā par savu lomu un par to, kā viņi veicina sektora spēju nodrošināt veiksmi pasaulē, kura ir pilna ar sarežģījumiem un nenoteiktību?

Ko darīt tālāk jeb ieteicamie rīcības virzieni

1. Institucionalizēt inovāciju tīklu

Kolēgu atbalsts, dalīšanās ar informāciju, piemēru un iedvesmas izmantošana inovācijas ekosistēmas izveidošanā ir ļoti būtiska. Neformāls inovāciju entuziastu tīkls ir labs sākums, tomēr ir nepieciešama tā institucionalizācija, nodrošinot praktisku atbalstu tīkla uzturēšanai.

2. Definēt katra inovācijas ekosistēmas dalībnieka lomu

Atsevišķi inovācijas ekosistēmas dalībnieki jau tagad sistēmā spēlē ievērojamu lomu, bet tā bieži vien ir netieša, un tāpēc ir mazticams, ka ekosistēmā ir izpratne par to, ko sistēmas dažādās daļas dara un sagaida viena no otras. Ir būtiski saprast, kā katrs no ekosistēmas dalībniekiem redz savu lomu sistēmā, lai pēc tam varētu pētīt šīs sistēmas trūkumus, dublēšanos un uzlabojumus, kādi varētu būt nepieciešami.

3. Nodrošināt resursus un atbalstu Valsts kancelejas Inovācijas laboratorijai, lai tā varētu veicināt ekosistēmas izveidošanos un nostiprināšanos, uzņemoties līderību šajā procesā

Valsts kancelejas Inovācijas laboratorijai ir labs potenciāls kļūt par inovāciju virzītāju, kas ne tikai veicinās inovācijas kultūras veidošanos, bet kļūs par labās prakses centru un padomdevēju. Inovācijas laboratorijai nepieciešams politisks, juridisks un finansiāls atbalsts, kas nodrošinās nepieciešamo kapacitāti mērķu sasniegšanai. Tikpat būtiski ir veidot Inovācijas laboratoriju darba interesentu plašāku kopienu.

4. Nodrošināt plašākas apmācības par inovācijām un inovatīvām metodēm

Būtu jāturpina un jāpilnveido ierēdņu apmācība Valsts Administrācijas skolā, nodrošinot apmācības par inovācijām un inovācijas metodēm (t.sk. dizaina domāšanu). Apmācību procesā būtiski ir skaidri iezīmēt to, kā apgūtās zināšanas un prasmes var izmantot ikdienas darbā, kā arī veicināt to praktisko pielietojumu.

5. Izveidot publiskā sektora inovāciju stratēģiju

Līdz šim paveiktais inovāciju jomā Latvijā ir jāizmanto kā pamats publiskā sektora inovāciju stratēģijas sagatavošanai. Latvijas inovāciju stratēģiju varētu balstīt uz trim pīlāriem: kapacitātes paaugstināšana, inovāciju līderība un inovāciju popularizēšana.

6. Ieviest starpinstiūciju pieeju inovācijām

Starpinstiūciju pieejas izmantošana inovāciju veicināšanā nodrošinātu sistēmas dalībniekiem iespēju strukturēti un sistēmiski dalīties ar savām inovācijas prioritātēm, aktivitātēm un pieredzi. Tas savukārt ļautu saprast, kurā sektorā notiek/nenotiek inovēšana un pēc vajadzības tad veikt izmaiņas inovāciju sistēmā.

7. Noteikt mērķus, kas būs pamatā inovācijas ekosistēmas veidošanā

Ambiciozi mērķi, kas orientēti uz valsts pārvaldes uzlabošanu tā, ka tie labākajā iespējamā veidā atbilst sabiedrības vajadzībām, palīdzētu atrast vai pat skaidri norādītu uz inovāciju vietu šajā procesā. Tas stimulētu inovāciju ekosistēmas veidošanos, pieredzes apmaiņu, inovāciju potenciāla atklāšanu un pielietojumu.

8. Izveidot centralizētu iniciatīvu atbalstu

Ir būtiski radīt centralizētu atbalstu inovēšanai ar nepieciešamajiem resursiem un ekspertīzi, atbalstīt inovācijas dažādās jomās un veidos, piemēram, mācības grupās, dalīšanās pieredzē un zināšanās, šķēršļu minimizēšana inovāciju izpausmēm u.c.. Šāds atbalsts ir iespējams ārpus Inovācijas laboratorijas un var darboties plašāk un visaptverošāk, ar zemāku intensitāti – veicinot izpratni par inovēšanu. Tas var būt arī Inovācijas laboratorijas darba un resursu paplašinājums ar attiecīgu kapacitātes un finanšu nodrošinājumu.

9. Radīt paredzamu inovēšanas procesa pārvaldību

Inovāciju aktivitātes Latvijas publiskā sektorā sper vairākus mazus (ne vienmēr koordinētus) soliņus, kas ir raksturīgi sistēmas pilnveidošanas procesam. Tādējādi inovācijas faktiski ir adaptācija situācijai. COVID-19 labi parādīja, ka inovatīva pieeja krīzē dod labus rezultātus. Bet publiskais sektors var arī apzināti un mērķtiecīgi nodarboties ar inovācijām, piemēram, jauno tehnoloģiju integrēšanā valsts pakalpojumos (piem., 5G) vai operacionāliem modeļiem (piem., Noteikumi kā kodekss vai inovēšanas stratēģija). Mērķtiecīga un apzināta sadarbība starp valsts pārvaldi, jaunuzņēmumiem un komersantiem ar inovatīvu pieeju, veicinātu politikas un likumdošanas attīstību un atbilstību modernai valsts pārvaldei.

Ieteicamie principi inovāciju ekosistēmas veidošanā

Inovāciju ekosistēmas veidošana ir mērķtiecīgs un stratēģisks process. Šajā procesā ir ieteicams izmantot un respektēt šādus principus:

1. Reķināties, ka publiskā sektora inovācijas ir dinamiska sistēma, kas ir atkarīga no konteksta un apkārtējiem apstākļiem
2. Respektēt to, ka inovāciju sistēma ir dinamiska. Inovācijā process ir tikpat svarīgs kā mērķis
3. Meklēt kopsaucējus, definējot Latvijas mērķus attiecībā uz inovācijām, iesaistot šajā procesā organizācijas un cilvēkus, neatkarīgi no tā, vai viņu darbs tieši saistīts ar inovācijām
4. Meklēt skaidrojumus šķēršļiem, izaicinājumiem un ierobežojumiem inovāciju veicināšanas procesā, atzīstot arī to, ka dinamiskā sistēmā viena šķēršļa novēršana vai mazināšana, visticamāk, atklās jaunu vai atšķirīgu ierobežojošu faktoru, kas būs jārisina
5. Saprast, ka inovāciju procesi ir īpaši vērtīgi jomās, kas ir sarežģītas un kurās nākas saskarties ar būtiskākajiem izaicinājumiem
6. Inovēšanas novērtēšanā izmantot 3 aspektus
 - ✓ Inovācijas noteicējfaktori - kā jebkāda iejaukšanās inovēšanā varētu ietekmēt inovācijas **paritāti** (vai inovācija tiek apskatīta kā līdzvērtīgs risinājums līdz ar citām iespējām), **atbilstību** (vai un cik inovācija ir atbilstoša konkrētajam cilvēkam, nolūkam vai situācijai) un **normalitāti** (vai inovācija tiek uzverta kā neatņemams risinājuma meklēšanas elements, nevis kā reizēm iespējama novirze no tradicionālā izaicinājuma risinājuma ceļa)
 - ✓ Inovācijas elementi - kā katra iejaukšanās inovācijas sistēmā varētu ietekmēt inovēšanas procesa tendences un aktivitāti procesā, kur inovācijas ir klātesošas
 - ✓ Inovāciju pārvaldība - kā katra iejaukšanās inovācijas procesā palīdzēs ieraudzīt pilno inovāciju ekosistēmu un saprast tās dažādos elementus.
7. Organizāciju vadītājiem jāstrādā, izmantojot inovāciju pārvaldīšanas pieeju, lai redzētu, kā esošās aktivitātes, funkcijas un procesus var izmantot inovāciju atbalstīšanai.

Pētījuma metodoloģija

Pētījums notika laika posmā no 2020. gada jūnija līdz decembrim. Pētījuma ietvaros tika analizēti sekundārie dati un pētījumi, ieskaitot iepriekšējos ESAO pētījumus par Latviju, dažādu valstu valdību ziņojumus par inovācijām un inovāciju sistēmām, Latvijas publiskā sektora reformas dokumentāciju un Nacionālās attīstības plānus, kā arī dokumentāciju par Inovāciju laboratoriju. ESAO apkopja Latvijā aktuālos inovāciju projektu piemērus, kuri apzināšanā tika iesaistīts 71 publiskās pārvaldes institūcijas vadītājs. Lai gūtu priekšstatu par būtiskākajiem izaicinājumiem un sasniegumiem, tika veiktas apmēram 30 dziļās intervijas ar inovāciju praktiķiem Latvijā.

Izpētes process notika ciešā sadarbībā ar Latvijas inovāciju ekosistēmas ietekmes pusēm. Iegūtās informācijas analīze veikta saskaņā ar OPSI metodoloģiju un izpētes rīkiem, t.sk., inovāciju definēšanas principiem, lai Latvijas situāciju salīdzinātu ar modeļiem un pieredzēm starptautiskā vidē¹.

¹ ESAO inovāciju būtības pētniecībā izmanto trīs savstarpēji papildinošus ietvarus:

- 1) inovāciju noteicējfaktori - kādi ir galvenie faktori, kas nosaka, vai un cik lielā mērā inovatīvā darbība notiks attiecīgā konteksta ietvaros,
- 2) inovācijas elementi - kas veido notiekošās inovatīvās darbības veidu, formu un raksturu,
- 3) inovāciju pārvaldība - inovēšana pēc būtības ir saistīta ar tās prakses kontekstu. Tāpēc atšķīroties kontekstam, atšķīrsies arī inovācijas darbība.

Šī ziņojuma izstrāde ir daļa no plašāka projekta, ko finansē Eiropas Savienības Strukturālo reformu atbalsta programma sadarbībā ar Eiropas Komisijas Strukturālo reformu atbalsta ģenerāldirektorātu un koordinē Valsts kanceleja, un kura ietvaros tiek realizēti vēl divi citi projekti:

- Atbalsts Valsts kancelejas Inovācijas laboratorijas darbībai un attīstībai, ko realizē uzņēmums Design Elevator.
- Valsts kancelejas Inovācijas laboratorijas Pārmaiņu un komunikācijas stratēģijas izstrāde, laboratorijas identitātes izstrāde un komunikācijas atbalsts, ko realizē konsultāciju uzņēmums PwC sadarbībā ar komunikācijas aģentūru LEAD. Korporatīvā komunikācija.

Ziņojuma autori ir ESAO Publiskā sektora inovāciju observatorijas pētnieki Kents Aitkens (*Kent Aitken*) un Alekss Roberts (*Alex Roberts*).