

23BG02 - Резултат A2

Укрепване на капацитета за иновации на публичния сектор в България

В случай на несъответствие между оригиналното произведение и превода, само текстът на оригиналното произведение трябва да се счита за валиден.

OECD (2024), *Strengthening the Innovative Capacity of the Public Sector of Bulgaria*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/39fa2eed-en>.

Увод

В настоящия доклад се прави оценка на степента, до която в публичния сектор на България се прилагат иновативни подходи за укрепване на институционалния и административния му капацитет, насочени към подобряване на изготвяните политики и на услугите, предоставяни на гражданите. По-гъвкава държавна администрация може да допринесе за повишаване на общественото доверие към българските публични институции.

Настоящият доклад е поръчан от администрацията на Министерския съвет на България в рамките на Инструмента за техническа помощ, финансиран от Европейската комисия, с цел да се събере информация за възможностите за укрепване на капацитета за иновации на държавната администрация на страната. Той се основава на най-добрите международни практики и насоки, като например принципите, залегнали в *Декларацията на ОИСР относно иновациите в публичния сектор* [[OECD/LEGAL/0450](#)]. Декларацията е приета от 38 члена на ОИСР и от 5 държави, които не членуват в организацията, и има за цел да определи иновациите като основна и стратегическа функция на организациите от публичния сектор и в ежедневната работа на държавните служители.

В настоящия доклад се разглеждат ключовите етапи, заинтересованите страни и няколко фактора, които оказват влияние върху усилията за иновации в публичния сектор на българската държавна администрация. В него се прави преглед на капацитета на България за иновации в сравнение с най-добрите практики от държавите—членки на ОИСР, и се представят препоръки относно политиките в полза на българските органи и създатели на политики. Оценката се основава на предишните дейности на ОИСР в областта на публичното управление, като например *Сканиране на центъра на държавното управление на България: Укрепване на вземането на стратегически решения в центъра на държавното управление (2022 г.)*.

Настоящият доклад е независим от оценката на България, извършена от Комитета за публично управление като част от процеса по присъединяване на страната към ОИСР, започнал на 25 януари 2022 г. Независимо от това, препоръките в настоящия доклад са насочени към по-пълно привеждане на България в съответствие със стандартите и най-добрите практики на ОИСР и биха могли да послужат като техническа подкрепа за действията, свързани с присъединяването.

Препоръчаните подобрения на капацитета за иновации в публичния сектор на България дават възможност да се преодолеят практическите и структурните предизвикателства, свързани с прилагането на иновативни подходи в държавната администрация. Настоящият доклад е преминал партньорска оценка от страна на членовете на мрежата от национални звена за контакт на Обсерваторията на ОИСР за иновации в публичния сектор.

Настоящата оценка на капацитета за иновации е одобрена и разсекретена от Комитета за публично управление към ОИСР на 17 октомври 2024 г. и е подготвена за публикуване от Секретариата.

Благодарности

Настоящата оценка на страната относно капацитета за иновации в публичния сектор беше изготвена от дирекция „Публично управление“ на ОИСР под ръководството на нейния директор Elsa Pilichowski. Докладът беше написан от Joaquin Collao Jul и Piret Tõnurist, със съдействието на Ignacio Paiva, Gabriela Coddou и Адриана Ранчева. Marco Daglio, ръководител на Обсерваторията за иновации в публичния сектор, и Carlos Santiso, ръководител на отдел „Иновации, цифрово и отворено държавно управление“, помагаша с насоки и съвети по време на целия процес.

Изразяваме своята благодарност към колегите ни от ОИСР, които оказаха ценен принос със своята обратна връзка, включително Heather Buisman, Toby Baker, Claire Karle, Nuriyah Haque, Seong Ju Park, Sina Smid, Emma Phillips, Sarah Kups, Marie Wheelan, Álfur Tryggvadottir, Dónal Mulligan, Indre Bambalaite, Rima Bugaighis, Marijana Petrovic, Elizabeth Manning и Gillian Dorner. Asli Bokesoy и Juliette Joachim предоставиха административна подкрепа.

ОИСР изказва благодарности на администрацията на Министерския съвет, на българската делегация в ОИСР и на всички участващи държавни институции за тяхното сътрудничество по време на процеса на оценяване. ОИСР изказва благодарности и на Мина Шойлева от Генерална дирекция „Реформи“ на Европейската комисия за нейната постоянна подкрепа и ангажираност през целия проект.

Оценката беше извършена с финансовата подкрепа на Европейския съюз чрез Генерална дирекция „Подкрепа на структурните реформи“ на Европейската комисия.

Съдържание

Увод	2
Благодарности	3
Съкращения и акроними	7
Резюме	8
1 Иновации в публичния сектор и доверие към България	12
1.1. Подобряването на ефикасността на държавната администрация чрез иновации може да допринесе за повишаване на общественото доверие в България	13
1.2. Иновациите стават все по-важни за публичния сектор в България	19
1.3. Ключови участници за динамична среда за иновации	21
Референции	26
Бележки	30
2 Оценка на капацитета за иновации на държавната администрация в България	31
2.1. Рамка на ОИСР за капацитета за иновации и методика за оценка	32
2.2. Общ преглед на капацитета за иновации на държавната администрация на България	35
2.3. Сравнение между оценките на капацитета за иновации	42
Референции	49
Аппех 2.А. Актуализирани методи за изследване за оценка на капацитета за иновации	50
Аппех 2.В. Иконометричен модел	52
3 Как държавната администрация на България може да подобри своя капацитет за иновации	54
3.1. Стратегическо управление на иновациите в публичния сектор	55
3.2. <i>Лидерство, управление и подкрепа за иновациите в публичния сектор</i>	69
3.3. Финансиране, оценка и оповестяване на иновациите в публичния сектор	91
3.4. Умения и компетенции за въвеждане на иновации на всички равнища	104
3.5. Стратегия за работната сила и стимули за широко разпространение на иновациите в публичния сектор	109
Библиография	120
Аппех 3.А. Изследване относно капацитета за иновации – допълнителни анализи	126

4 Към широкомащабен капацитет за иновации в България: от прозрения към действия

134

ФИГУРИ

Фигура 1.1. Доверие към националното правителство	15
Фигура 1.2. Обществени нагласи относно оплакванията и иновативните идеи.	18
Фигура 2.1. Рамка на ОИСР за капацитета за иновации	33
Фигура 2.2. Топлинна карта на капацитета на България за иновации в публичния сектор	37
Фигура 2.3. Най-важни фактори, оказващи влияние върху иновациите в България	39
Фигура 2.4. Сравнение на капацитета за иновации	43
Фигура 2.5. Сравнение между мотивацията за въвеждане на иновации	44
Фигура 2.6. Сравнение между факторите за въвеждане на иновации	45
Фигура 2.7. Сравнение по отношение на участието в иновации на работното място	46
Фигура 2.8. Сравнение по отношение на разрешението за въвеждане на иновации	47
Фигура 2.9. Сравнение между имененията и компетентностите за въвеждане на иновации	48
Фигура 3.1. Фактори за иновациите в публичния сектор	59
Фигура 3.2. Участие в иновация в публичния сектор	71
Фигура 3.3. Източник на идеи за иновации	72
Фигура 3.4. Възприемане за капацитета за иновации	73
Фигура 3.5. Предизвикателства, с които са се сблъскали иноваторите	75
Фигура 3.6. Организационна подкрепа за иновациите в публичния сектор	77
Фигура 3.7. Как организациите финансират свързани с иновации дейности	94
Фигура 3.8. Най-значими проекти по вид на иновационните аспекти	95
Фигура 3.9. Мотивация за иновации според вида на иновационните аспекти	96
Фигура 3.10. Как се оценяват най-значимите иновации	99
Фигура 3.11. Външна комуникация относно иновациите в публичния сектор	102
Фигура 3.12. Възприемане на умения, свързани с иновациите	105
Фигура 3.13. Приложни умения и компетенции в областта на иновациите	107
Фигура 3.14. Разрешение за въвеждане на иновации	111
Фигура 3.15. Подход на рамката за компетентност	113
Фигура 3.16. Мотивация за въвеждане на иновации	115
Фигура 3.17. Психологическа сигурност	117
Фигура 3.18. Награди и стимули за иновации	118
Фигура за приложение 3.A.1. Участие в иновация на работното място – променливи на лицата	126
Фигура за приложение 3.A.2. Иновационни умения и компетенции — сектори на политиката	127
Фигура за приложение 3.A.3. Иновационни умения и компетенции — променливи на лицата	128
Фигура за приложение 3.A.4. Разрешение за въвеждане на иновации — йерархични роли	129
Фигура за приложение 3.A.5. Разрешение за иновации — променливи на лицата	130
Фигура за приложение 3.A.6. Мотивация за въвеждане на иновации — сектори на политиката	131
Фигура за приложение 3.A.7. Мотивация за въвеждане на иновации — променливи на лицата	132
Фигура за приложение 3.A.8. Психологическа сигурност – променливи на лицата	133

ТАБЛИЦИ

Таблица 1.1. Рамка на ОИСР за факторите за доверие към публичните институции, 2021 г.	16
Таблица 1.2. Най-важните ключови етапи на иновациите в публичния сектор в България	20
Таблица 1.3. Актуални роли, свързани с ИПС, и примери от международната практика	22
Таблица 2.1. Основни констатации: капацитет за иновации на България	36
Таблица 3.1. Национален план за развитие „България 2030“ – Приоритет 10 Институционална рамка	58
Таблица 3.2. Стратегията на Ирландия за иновациите в публичния сектор	62
Таблица 3.3. Примери за програми за подкрепа на иновациите в публичния сектор	83
Таблица 3.4. Подробности за българската експертна мрежа за иновации	86
Таблица 3.5. Подробности за конкурса за иновации в България	87

Таблица 3.6. Мрежи за иновации	88
Таблица 4.1. Основни предизвикателства и ключови препоръки	136
Таблица за приложение 2.A.1. Общ преглед на многостепенното изследване на ИПС	51
Таблица за приложение 2.B.1. Бинарен логистичен модел: Резултати от иновациите (съотношение на вероятностите)	52

Съкращения и акроними

АМС: Администрация на Министерския съвет на Република България

ЦДУ: Център на държавното управление

ЕК: Европейска комисия

РКИ: Рамка на ОИСР за капацитета за иновации

НПР: Национална програма за развитие „България 2030“

ОИПС: Обсерватория на ОИСР за иновации в публичния сектор

РПА: Реформа в публичната администрация

ИПС: Иновации в публичния сектор

Резюме

Държавната администрация в България е изправена пред институционални предизвикателства, които възпрепятстват способността ѝ за провеждане на реформи за стимулиране на икономическия растеж и за подобряване на жизнения стандарт. Този ефект допълнително се засилва от ниските и намаляващи равнища на обществено доверие, като през 2022 г. само 19 % от хората са изразили доверие по отношение на националното правителство. Задоволяването на потребностите на гражданите по иновативни начини може да доведе до подобряване на удовлетвореността и доверието им. Според Изследването на ОИСП относно факторите, определящи доверието към държавните институции през 2024 г., чрез повишаване на капацитета на публичните агенции за възприемане на нови идеи може да се постигне подобряване на ефикасността на държавното управление, което в крайна сметка да спомогне за възстановяване на доверието към публичните институции.

България вече е въвела иновации в публичния сектор, насочени към стимулиране на икономическото развитие, подобряване на системата за научноизследователски дейности и цифровизиране на обществените услуги. Въпреки това, макар че тези усилия на принципа „отгоре-надолу“ са оказали своя принос за зараждането на капацитет за иновации, те остават фрагментирани и не са достатъчни за справяне с предизвикателствата, пред които е изправена страната, и за ускоряване на социалната и икономическа конвергенция с по-напредналите икономики.

Държавната администрация признава нуждата от повишаване на усилията за разширяване на нейния капацитет за иновации. В настоящия доклад се изтъкват възможностите пред България за насърчаване на иновациите и създаване на благоприятна среда в публичния сектор.

Ключови констатации

- Изследване, в което са участвали над 3700 държавни служители и ръководители на организации в България, показва, че усилията за въвеждане на иновации се влияят от широк спектър от фактори, сред които не се открояват водещи. В страната липсва стратегическа рамка и централна координация по отношение на иновациите в публичния сектор. Този дефицит на ясни приоритети и насоки може да попречи на постигането на основните цели на държавната администрация.
- Над 50 % от държавните служители са посочили участие в иновации в държавната администрация през последните две години, но в тях реално са участвали предимно ръководни служители на висши и средни позиции. Този подход на принципа „отгоре-надолу“ може да ограничи обхвата и ефективността на усилията за въвеждане на иновации.
- Държавните служители, които участват в проекти за иновации, се сблъскват с ограничени възможности за вътрешно сътрудничество и с ресурсни ограничения, свързани по-

специално с ограничен достъп до експертна помощ и данни в сферата на цифровите технологии и ограничени цифрови умения в цялата администрация.

- В България е налице изрична институционална подкрепа за иновациите в публичния сектор, но тя е слабо развита. Мрежата за иновации и ежегодният конкурс за иновации помагат за широкото въвеждане на нови методи, създаването на практически решения и разпространението на иновации. Те обаче страдат от слаба информираност, ограничено участие и тесен обхват на дейностите.
- В България липсва целево финансиране за иновации в публичния сектор. Механизми като прегледи на разходите за иновации в публичния сектор са ограничени. В тази връзка сегашните иновации са насочени главно към постепенни подходи, което води до ограничаване на инвестициите в по-трансформиращи промени.
- Може да е от полза за държавната администрация да въведе последователен мониторинг и оценяване на иновациите в публичния сектор. Освен това комуникацията относно резултатите от иновациите в публичния сектор е слаба, което ограничава видимостта на усилията в тази област.
- Проведеното обучение относно иновациите в публичния сектор е ограничено и спорадично, като е насочено най-вече към ръководните служители. В резултат на това само 27 % от държавните служители разполагат с необходимите умения за управление и прилагане на процеси за иновации.
- Държавните служители, особено тези с по-нисък ранг, съобщават за ниски нива на позволение за иновации. Едва 32 % от държавните служители имат усещането, че биха получили признание за въвеждане на иновации или че имат автономията да търсят нови методи на работа.
- В България липсва стратегия за работната сила, тъй като предишната стратегия за развитие на публичната администрация за периода 2014—2020 г. вече е остаряла. Формалните механизми, като например рамки за компетентност и оценки на управлението на ефективността, не водят до интегриране на иновациите в публичния сектор. В този смисъл основният стимул за въвеждане на иновации е личната мотивация на държавните служители.

Какво може да направи правителството на България?

Стратегическо управление на иновациите в публичния сектор

- да разработи визия за това как иновациите в публичния сектор могат да допринесат за изпълнението на Националната програма за развитие „България 2030“; да създаде план за действие и работна група, които да изготвят координиран подход за реализация;
- да развие ролята на администрацията на Министерския съвет за съгласуване на капацитета за иновации в публичния сектор с приоритетите на правителството; да направлява, координира и наблюдава въвеждането на иновациите в различните ведомства; и да предоставя насоки на високо равнище относно стратегическото планиране на иновациите в цялата администрация.

Лидерство, управление и подкрепа за иновациите в публичния сектор

- да насърчава подход към иновациите на принципа „отдолу-нагоре“ като развива култура на публичната администрация, в която усилията за въвеждане на иновации се ценят и

подкрепят; да осигурява на държавните служители ресурси, време, обучение и вътрешни комуникации, с които се насърчават иновативните подходи на всички равнища на държавната администрация, особено по отношение на служителите с по-нисък ранг;

- да разгледа възможностите за инициативи за повишаване на осведомеността за програмата за мобилност на държавните служители, да подкрепи обществените поръчки за иновации и да предложи финансови стимули за подобряване на вътрешното сътрудничество и разпределението на ресурсите в държавната администрация. Тези усилия следва да се съсредоточат върху подобряването на уменията в областта на цифровите технологии и обработването на данни, практиките за ангажиране на гражданите и внасянето на подобрения при определянето на приоритетите в областта на иновациите;
- да въведе целенасочена подкрепа за иновациите в публичния сектор, включително програма за създаване на инкубатори и разширяване на обхвата на междуведомствените решения; да усъвършенства и разшири обхвата на сегашната мрежа за иновации и да повиши конкуренцията; да използва тези механизми, за да предоставя целенасочени насоки и обучение за подходи, с които се допълват иновациите, като например прилагане на поведенческите науки.

Финансиране, оценяване и комуникация, свързани с иновациите в публичния сектор

- да използва прегледите на разходите, за да идентифицира варианти на политики за преразпределяне на средствата към приоритетни области за иновации; да разгледа възможностите за създаване на централен фонд за иновациите в публичния сектор, чрез който да се подкрепят по-дългосрочни трансформиращи иновации, водещи до подобряване на обществените резултати;
- да подобри практиките за мониторинг и оценяване, като разработи рамка за мониторинг на усилията за въвеждане на иновации и повиши капацитета за оценяване чрез обучение и насоки;
- да повиши осведомеността относно резултатите от иновациите чрез разработване на комуникационен план, създаване на архив на успешните казуси и провеждане на ежегодно събитие за иновациите в публичния сектор.

Умения и компетентности за осъществяване на иновации на всички равнища

- да разшири предлаганото в момента в държавната администрация обучение относно иновациите, така че да обхване всички равнища и функции в държавната администрация; да създаде междуведомствени програми за изграждане на капацитет на принципа „учене чрез практика“, в рамките на които да се съчетават приложни умения за иновации, компетентности в областта на ИКТ и умения за работа с данни, както и гражданско участие, с различна продължителност и обхват.

Работна сила и стратегия за стимулиране на широкото разпространение на иновациите в публичния сектор

- да актуализира рамките за компетентност на държавната администрация и насоките за управление на изпълнението, за да може изрично да се включат свързаните с иновациите стимули, компетентности и поведения; да подкрепя и наблюдава прилагането на тези мерки във всички области, свързани с управлението на човешките ресурси, и да предоставя допълнително обучение, за да гарантира ефективното им прилагане;

- да актуализира стратегическия план за работната сила в администрацията и да включи иновациите като централен елемент при набирането на персонал и професионалното развитие, което в крайна сметка ще подобри привлекателността на администрацията като работодател. Следва да се обмисли включване в този план на официални стимули и механизми за възнаграждение, обучение и наставничество за повишаване на лидерските умения и подобряване на подкрепата за поемане на рискове, както и осигуряване на безопасни пространства за практикуване на свързаните с иновациите компетентности в държавната администрация.

1 Иновации в публичния сектор и доверие към България

В тази глава са представени причините, поради които иновациите в публичния сектор са необходими за изграждане на доверие към публичните институции. В нея също така се очертават актуалните етапи и действащите лица при иновациите в публичния сектор в държавната администрация на България.

Докладът е организиран, както следва: глава 1 обхваща значението на иновациите за изграждането на доверие към държавната администрация¹ на България, ключовите участници в публичния сектор, както и основните етапи през последните години. В глава 2 е представена Рамката на ОИСР за капацитета за иновации (РКИ), очертана е методиката за оценяване, поместено е резюме на основните констатации за България и е включено сравнение между нейния капацитет и този на други държави. В глава 3 обстойно се изследват констатациите относно капацитета за иновации на държавната администрация на България, като се очертават препоръки за политики в ключови области на управлението. В глава 4 са обобщени основните предизвикателства и препоръките, отправени към България с оглед на подобряване на капацитета за иновации в публичния сектор на страната, което да доведе до повишаване на ефикасността на държавната администрация и насърчаване на общественото доверие към публичните институции.

Обсерваторията на ОИСР за иновации в публичния сектор (ОИПС) определя иновациите като прилагане на нещо ново или оригинално с цел да се окаже положително въздействие в конкретен контекст, като например за подобряване на резултатите, удовлетвореността или общественото доверие. Така например правителствата възприемат иновативни практики или разработват иновативни решения, за да гарантират, че обществените услуги отговарят на потребностите на гражданите и предприятията, както и за да повишат ефективността на административните процеси или да подобрят устойчивостта чрез нови методи, например чрез стратегическо прогнозиране.

Иновациите в публичния сектор могат да спомогнат за постигането на няколко цели: изпълнение на стратегически цели (ориентирани към конкретна мисия), подготовка за бъдещи рискове и предизвикателства (предвиждане), подобряване на текущите системи за работа (усъвършенстване) и задоволяване на потребностите на гражданите в хода на тяхното развитие (адаптиране) (ОИСР, *Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл*, 2022 г.).

1.1. Подобряването на ефикасността на държавната администрация чрез иновации може да допринесе за повишаване на общественото доверие в България

След четири десетилетия на планова икономика България пое по пътя на структурните реформи и регионалното лидерство, който ускори прехода ѝ към пазарна икономика със средни към високи доходи (Световна банка, 2019 г.; ОИСР, 2021 г.). От приемането на Конституцията през 1991 г. страната постигна значителен напредък по отношение на социално-икономическото развитие, демократичното управление и създаването на многостепенна система на управление с по-стабилни институции — както на национално, така и на поднационално равнище (ОИСР, 2021 г.). С интегрирането на България в Европейския съюз (ЕС) през 2007 г. доведе до допълнително ускоряване на икономическите и управленските реформи, като и до подобряване на правната и институционалната рамка на страната и до засилване на борбата с корупцията (Kovač & Bileišis, 2017 г.; ОИСР, 2021 г.). Функционираща под формата на парламентарна представителна република с многопартийна система, страната се счита за полуконсолидирана демокрация, въпреки продължаващите проблеми, свързани с корупцията в политическата система, организираната престъпност и дискриминацията на етническите малцинства (ОИСР, 2021 г.; ОИСР, 2023 г.; Freedom House, n.d.).

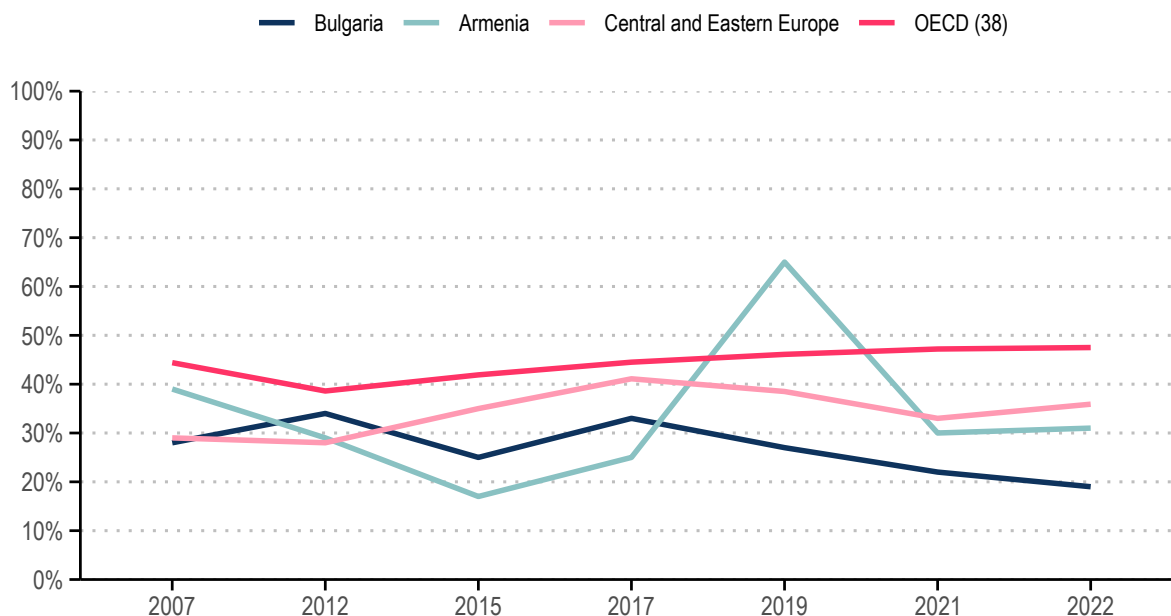
Развитието на услуги, ориентирани към гражданите, както и на държавна администрация, отворена към иновациите, е от ключово значение за повишаване на доверието към българската държавна администрация. На фона на предизвикателствата, свързани със застаряването на населението, остарялата инфраструктура и недостатъчните умения на работната

сила, напредъкът на България по отношение на преодоляването на изоставането в социалното и икономическото развитие спрямо по-напредналите икономики продължава, но с бавни темпове (ОИСР, 2023 г.). Българската държавна администрация е подложена на натиск да осъществи амбициозни реформи и да въведе политики за стимулиране на икономическия растеж и подобряване на жизнения стандарт. За това е необходимо да се преодолеят институционалните и управленските недостатъци, включително регулаторната тежест и корупционните рискове, в рамките на политически нестабилна среда, обусловена от сегашния избирателен цикъл (МВФ, 2024 г.; Световна банка, 2024 г.; Bertelsmann Stiftung, 2022 г.). В този все по-сложен и променлив политически контекст иновациите в публичния сектор са от съществено значение за изпреварване на тенденциите и своевременно създаване на решения, които отговарят на бързо променящите се потребности на обществото. По този начин се повишава оперативният капацитет на правителството и се укрепва доверието към публичните институции (ОИСР, 2017 г.; ОИСР, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.).

България се сблъсква с ниски и намаляващи равнища на обществено доверие в сравнение с държавите както от Централна и Източна Европа, така и от ОИСР (Световно проучване на Галъп, 2022 г.). Данните от световното проучване на Галъп за периода 2017—2022 г. подчертават тенденцията за понижаване на общественото доверие към националното правителство, като доверието постоянно спада от 2017 г. насам и достига най-ниската си точка през 2022 г., когато едва 19 % от респондентите са изразили доверие към националното правителство (Фигура 1.1) (Световно проучване на Галъп, 2022 г.). Разликата по отношение на доверието в сравнение с държави като Армения е на стойност 12 процентни пункта (пп) (с чийто капацитет за иновации се правят допълнителни сравнения в глава 2), 17 пп в сравнение с Централна и Източна Европа, и 28 пп в сравнение с държавите от ОИСР (Световно проучване на Галъп, 2022 г.). Българите са критично настроени към способността на правителството да решава ключови национални проблеми, показват ниска степен на доверие към основните институции и считат, че политическият и административният елит се избира въз основа на лични контакти (Индекс на трансформацията „Бертелсман“ (ИТБ), 2020 г.; Индекс на трансформацията „Бертелсман“ (ИТБ), 2024 г.). Освен това се наблюдава и нарастване на недоволството от ефективността на държавната администрация. Според данните от Европейското изследване на ценностите (2020 г.) делът на респондентите, които подават жалби до институциите, се е увеличил до 49 % в сравнение с 32 % и 33 % през 2006 и 2007 г. (Индекс на трансформацията „Бертелсман“ (ИТБ), 2024 г.).

Фигура 1.1. Доверие към националното правителство

Дял на респондентите, които са изразили доверие към националното правителство, 2007—22 г.



Забележка: Фигурата се отнася до дела на респондентите, които са отговорили с „Да“ на въпроса „В тази страна имате ли доверие към всяка от изброените институции или не?: националното правителство; местното самоуправление; държавната администрация; съдилищата и правораздавателната система; парламента/конгреса“. Единствените възможни отговори са „да/не/не знам“. Поради наличните данни годините по оста „x“ не следват правилен интервален модел. Стойността за България през 2007 г. съответства на измерването през 2006 г. Представените серии на графиката, подредени от ляво надясно, включват: респондентите от България, от Армения, от Източна и Централна Европа и държавите-членки на ОИСР

Източник: Световно проучване на Галъп за периода 2007—2022 г.

StatLink  <https://stat.link/idbw9f>

Ефикасната работа на правителството е един от най-силните фактори за доверието към публичните институции в държавите от ОИСР. В Изследването на ОИСР относно факторите, определящи доверието към държавните институции през 2024 г. (Изследването на ОИСР относно доверието за 2024 г.) са оценени равнищата на доверие на хората към различните публични институции, както и възприятията на хората за надеждността, ефикасността, почтеността, справедливостта и откритостта в 30 от държавите от ОИСР (вж. Таблица 1.1). Въпреки че в това изследване на ОИСР няма данни за България, анализът на наличните данни разкрива кои аспекти на публичното управление са най-силно свързани с доверието към публичните институции. Тази информация помага на правителствата да се ориентират в избора на политически действия, които е най-вероятно да спомогнат за постигане на по-високи равнища на доверие. По-специално, доверието към способността на правителството да използва най-добрите налични данни при вземането на решения и да балансира по адекватен начин интересите на сегашното и бъдещите поколения вероятно има най-голямо влияние върху доверието към националното правителство (ОИСР, 2024 г.). Освен това създаването у хората на усещането, че мнението им има значение за

действията на правителството, също е свързано с по-голяма вероятност хората да заявят високо или сравнително високо равнище на доверие към националното правителство (ОИСР, 2024 г.).

Таблица 1.1. Рамка на ОИСР за факторите за доверие към публичните институции, 2021 г.

Равнища на доверие към различни публични институции		
Доверие към националното правителство, местното самоуправление, държавната администрация, парламента, полицията, политическите партии, съдилищата, правната система и междуетаботвените организации.		
Фактори при публичното управление за доверието към публичните институции		
Компетентности	Ефикасност	<ul style="list-style-type: none"> предоставя ефикасни, качествени, достъпни, своевременни и ориентирани към гражданите обществени услуги, които се координират между различните равнища на управление и задоволяват потребностите на гражданите; развива иновативна и ефикасна държавна администрация, която откликва на нуждите на потребителите.
	Надеждност	<ul style="list-style-type: none"> предвижда потребностите и оценява променящите се предизвикателства; свежда до минимум несигурността в икономическата, социалната и политическата среда; поема ясни ангажменти за ориентирани към бъдещето политики и сътрудничество със заинтересованите страни относно глобалните предизвикателства.
Ценности	Откритост	<ul style="list-style-type: none"> предоставя открита и достъпна информация, за да може обществеността да разбере по-добре какво прави правителството; провежда консултации, изслушва и дава отговори на заинтересовани страни, включително чрез възможности за гражданско участие и ангажираност, които водят до реални резултати; осигурява равни възможности за участие в институциите на представителната демокрация.
	Почтеност	<ul style="list-style-type: none"> привежда публичните институции в съответствие с етичните ценности, принципи и норми, за да защитава обществен интерес; взема решения и използва публичните ресурси по етичен начин, като отстоява обществен интерес над частните интереси и се бори с корупцията; осигурява механизми за отчетност между публичните институции на всички равнища на управлението; насърчава неутрална държавна администрация с ценности и стандарти за поведение, както и приоритети, са в съответствие с обществен интерес.
	Справедливост	<ul style="list-style-type: none"> подобрява условията на живот за всички; осигурява последователно третиране на предприятия и гражданите, независимо от техния произход и тяхната идентичност (напр. пол, социално-икономически статус, расов/етнически произход).
Културни, икономически и политически фактори за доверието към публичните институции		
<ul style="list-style-type: none"> индивидуални и групови идентичности, характеристики и предпочитания, включително социално-икономически статус; междуличностна социализация и мрежи; недоверие към системата и оттегляне от нея. 		
Възприемане за действията на правителството по отношение на проблемите между поколенията и глобалните предизвикателства		
<ul style="list-style-type: none"> възприемане за ангажираността на правителството с дългосрочните предизвикателства и ефективността му при справянето с тях. 		

Източник: (Brezzi, González, Nguyen, & Prats, 2021 г.).

Държавна администрация, която е отворена към иновациите и е способна да предвижда и да откликва на потребностите на хората, е много важен фактор за общественото доверие към публичните институции. Изследването на ОИСР относно доверието от 2024 г. показва, че по-високата удовлетвореност от административните услуги, законното използване на лични данни,

опазването на живота на хората при мащабни извънредни ситуации и обективността при разглеждане на заявленията на хората за услуги са свързани с по-високо доверие към националното правителство и държавната администрация (ОИСР, 2024 г.). Освен това, вече е установено, че повишаването на способността на публичните агенции да възприемат нови идеи оказва положително въздействие върху доверието към държавната администрация, като е валидно за националната, регионалната и местната държавна администрация (вж. Каре 1.1) (ОИСР, 2022 г.). Държавите от ОИСР показват успех в тази област — например в Корея е въведена Правителствената стратегия за иновациите, в която се набляга върху подобряване на компетентността на правителството и на доверието към институциите (ОИСР, 2022 г.). В тази стратегия са предвидени инициативи за повишаване на свързаните с иновациите умения на държавните служители и активно включване на гражданите в разработването и предоставянето на услуги.

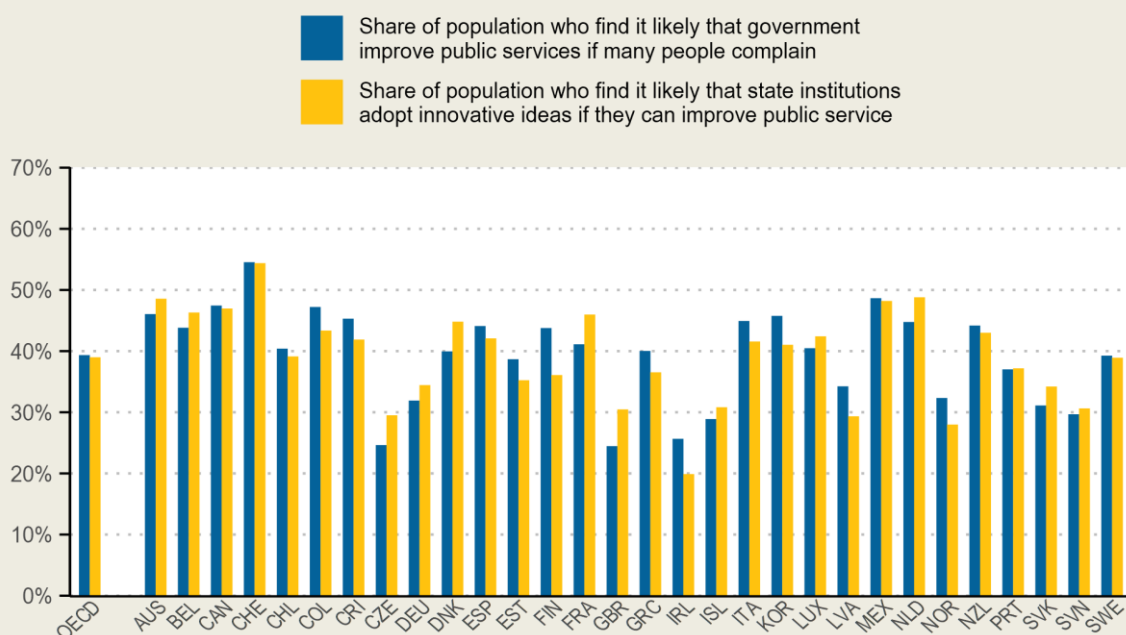
Каре 1.1. Резултати от Изследването на ОИСП относно доверието: Как публичните институции реагират на жалби и идеи за иновации.

Публичните институции, които са отворени за обратна връзка от обществеността и възприемат идеи за иновации, имат по-добри шансове успешно да въведат политики, програми и услуги, които отговарят на ежедневните потребности на хората.

Изследването на ОИСП относно доверието показва, че публичните институции в държавите от ОИСП биха могли да направят повече, за да подобрят откритостта и отзивчивостта си спрямо гражданите. През 2023 г. средно само 39 % от хората в държавите от ОИСП са посочили, че според тях дадена публична агенция ще се подобри ако много хора се оплачат, а еднакъв дял от хората са посочили, че по тяхно мнение дадена публична институция е вероятно да възприеме иновативна идея за подобряване на обществените услуги (ОИСП, 2024 г.) (Фигура 1.2). Тези проценти остават почти непроменени в сравнение с Изследването на ОИСП относно доверието от 2022 г. (ОИСП, 2022 г.). Хората, които са уверени, че публичните агенции възприемат иновациите, е по-вероятно да имат високо или сравнително високо равнище на доверие към държавната администрация (ОИСП, 2022 г.) и местното самоуправление (ОИСП, 2024 г.).

Фигура 1.2. Обществени нагласи относно оплакванията и иновативните идеи.

Дял от хората, според който е вероятно правителството да подобри обществените услуги ако много хора се оплакват, или е вероятно държавните институции да възприемат иновативни идеи ако с тях могат да се подобрят обществените услуги, 2023 г.



Забележка: В син цвят е указан дялът от населението, според който е вероятно правителството да подобри обществените услуги ако много хора се оплакват. В жълт цвят е указан дялът от населението, според който е вероятно държавните институции да възприемат иновативни идеи ако с тях могат да се подобрят обществените услуги. Фигурата показва средния дял на населението, което отговаря, че е „вероятно“ (отговори 6—10 по скала от 0 до 10) на въпросите „Ако много хора се оплачат от обществена услуга, която работи зле, колко вероятно е според Вас тя да бъде подобрена?“ и „Ако съществува иновативна идея, чрез която може да се подобри обществена услуга, колко вероятно е според Вас тя да бъде възприета от отговорната държавна институция?“. ОИСП представя средна аритметична стойност на отговорите „вероятно“ в отделните държави. Категориите, изброени по оста X, в ред

отляво надясно, са: средният процент в държавите членки на ОИСР, Австрия, Белгия, Канада, Швейцария, Чили, Колумбия, Коста Рика, Чехия, Германия, Дания, Испания, Естония, Финландия, Франция, Великобритания, Гърция, Ирландия, Исландия, Италия, Южна Корея, Люксембург, Латвия, Мексико, Нидерландия, Норвегия, Нова Зеландия, Португалия, Словакия, Словения и Швеция

Източник: (ОИСР, 2024 г.)

1.2. Иновациите стават все по-важни за публичния сектор в България

Държавната администрация в България започва да подкрепя иновациите в публичния сектор, въпреки че процесът все още е в начален стадий. Появяват се иновативни политики и услуги, въпреки йерархичната и консервативна култура на държавната администрация (Европейска комисия, 2018 г.). Това включва програми като *„Стартър виза“* за високотехнологични фирми, държавното предприятие *„София Тех Парк“*, електронната платформа за цифрово образование и обучение *„Дигитална раница“*, единния национален административен регистър *БУЛСТАТ*, системата за електронни обществени поръчки, новите подходи за предоставяне на услуги, свързани с *епизоди от живота и бизнес събития*, както и цифровизираните и опростени административни процедури за гражданите и бизнеса в *портала за електронно управление* (ОИСР, 2024 г.). Въпреки че повечето от тези инициативи са реализирани на принципа „отгоре-надолу“, България полага основните за по-широко разпространение на иновациите в администрацията.

Въпреки че иновациите в България се свързват предимно с частния сектор, с няколко стратегически инициативи вече са поставени основите за иновации в публичния сектор. Тези проекти до голяма степен са продиктувани от усилията за цифровизация и намаляване на административната тежест. Както е показано в Таблица 1.2, създаването на Министерството на електронното управление през 2022 г., заедно със стартирането на *Програмата за научни изследвания, иновации и дигитализация за интелигентна трансформация за периода 2021—2027 г.* и създаването на Министерството на иновациите и растежа през 2021 г., подчертава ангажимента на България да интегрира цифровизацията и технологичния напредък в процесите на публичния сектор. Основната цел е да се насърчат ефективността, прозрачността и ориентираните към гражданите услуги. По-ранните стъпки включват приемането на *Концепцията за развитието на изкуствения интелект в България до 2030 г.* и на актуализираната през 2019 г. *Стратегия за електронното управление в Република България 2019—2025 г.*, с които се подчертава проактивния подход към използването на технологиите за оптимизиране на управлението и предоставянето на услуги. Освен това от 2014 г. насам основополагащите рамки на България, като например *Националната рамка за оперативна съвместимост* и *Оперативна програма „Добро управление“*, показват усилията за оптимизиране на процесите в публичния сектор с цел повишаване на ефективността и поставят основите на иновациите в българската държавна администрация.

Таблица 1.2. Най-важните ключови етапи на иновациите в публичния сектор в България

В таблицата по-долу са обобщени ключовите етапи на иновациите в публичния сектор в България през последните години.

Година	Ключов етап	Значение
2022	Създаване на Министерството на електронното управление	<ul style="list-style-type: none"> С Министерството на електронното управление се заменя Държавна агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ), за да се даде приоритет на електронната идентификация, оперативната съвместимост, цифровизацията на регистрите и подобряването на цифровите услуги за гражданите и бизнеса (Европейска комисия, n.d.).
2022	Стартиране на Програма „Научни изследвания, иновации и дигитализация за интелигентна трансформация“ (ПНИИДИТ) за периода 2021—2027 г.	<ul style="list-style-type: none"> ПНИИДИТ е стартирана с цел развитие на научните изследвания и иновациите за ускоряване на националното икономическо развитие и изграждане на благоприятна цифрова среда, включително за процесите на цифровизация на публичния сектор (Европейска комисия, 2023 г.).
2021	Стартиране на Иновационната стратегия за интелигентна специализация (ИСИС) на Република България за периода 2021—2027 г.	<ul style="list-style-type: none"> ИСИС е стратегическа рамка за използване на териториалния капацитет за насърчаване на устойчивото развитие чрез научни изследвания и иновации. Тя обхваща иновации, насочени към стимулиране на обществената и икономическата трансформация въз основа на данни и познания, и също така осигурява подкрепа за Индустрия 4.0 и улеснява екологичния преход (ОИСР, n.d.).
2021	Създаване на Министерството на иновациите и растежа	<ul style="list-style-type: none"> Министерството на иновациите и растежа е създадено за разработване, организиране, координиране и надзор над изпълнението на Държавната политика в областта на иновациите, технологичното и икономическото развитие и националния растеж (Европейска комисия, n.d.).
2021	Приемане на актуализираната Стратегия за развитие на електронното управление в Република България за периода 2019—2025 г.	<ul style="list-style-type: none"> В стратегията за периода 2019—2025 г. са очертани приоритетните мерки и източниците на финансиране за нейното изпълнение, включително Концепцията за регистрова реформа с цел оптимизиране на регистрите в публичната администрация и повишаване на качеството на услугите (Република България, 2019 г.).
2020	Въвеждане на Концепция за развитието на изкуствения интелект в България до 2030 г.	<ul style="list-style-type: none"> Концепцията предлага цялостна визия за политиките, свързани с развитието и използването на ИИ в България. В нея се определят областите, в които ИИ може да окаже най-голямо въздействие, като например инфраструктурата и наличността на данни, капацитета за научни изследвания и иновации, знанията и уменията, както и изграждането на доверие в обществото (Република България, 2020 г.).
2020	Национална програма за развитие „България 2030“	<ul style="list-style-type: none"> Националната програма за развитие е стратегическа рамка от най-висок порядък, изградена около 13 национални приоритета за ускоряване на икономическото развитие, демографски ръст и намаляване на неравенствата (Република България, n.d.). В рамките на програмата <i>Приоритет 10 — Институционална рамка</i> е насочен към подобряване на институционалната рамка с цел намаляване на регулаторната тежест, подобряване на качеството и предвидимостта на политиките, укрепване на независимостта на съдебната система и борба с корупцията, което да доведе до подобряване на стопанската среда и международната конкурентоспособност (Република България, n.d.). Въпреки това в този приоритет не се споменават изрично иновациите в публичния сектор.
2014	Създаване на Националната рамка за оперативна съвместимост (НРОС)	<ul style="list-style-type: none"> НРОС за информационните системи на изпълнителната власт е насочена към улесняване на работата в публичния сектор и повишаване на ефективността на публичния сектор в България чрез подобряване на качеството на услугите, предоставяни на българските граждани и гражданите на ЕС (Европейска комисия, n.d.).
2014	Създаване на Оперативна програма „Добро управление“ (ОПДУ) на България за периода 2014—2020 г.	<ul style="list-style-type: none"> По ОПДУ се отпускат близо 336 млн. евро за модернизиране на публичната администрация и подобряване на прозрачността на съдебната система. Целта на тази програма е да се намали административната тежест, да се повиши прозрачността и да се подкрепят инициативите за електронно управление, за да се подобрят административните процеси и да се намалят разходите в области като електронните обществени поръчки, електронното здравеопазване и електронните митници (Европейска комисия, n.d.).
2014	Стратегия за развитие на публичната	<ul style="list-style-type: none"> Стратегията на България за развитие на публичната администрация за

	администрация за периода 2014—2020 г.	<p>периода 2014—2020 г. е фокусирана върху ефективното управление и върховенството на закона, управлението в сътрудничество с гражданите и бизнеса, отвореното и отговорно управление, и професионалното и експертно управление (ОИСР, 2022 г.).</p> <ul style="list-style-type: none"> • За да се повиши ефективността, в стратегията е даден приоритет на въвеждането на системи за управление на качеството, включително Общата европейска рамка за оценка (CAF) (Република България, n.d.). • В стратегията се споменават иновациите в публичния сектор, като се набляга най-вече на отворените данни за повишаване на потенциала за иновации и оптимизиране на информационните ресурси без конкретни цели (ОИСР, 2022 г.).
--	---------------------------------------	---

Източник: ОИСР.

В България липсва стратегическа рамка и преки инвестиции за иновациите в публичния сектор. Въпреки няколко инициативи в подкрепа на иновациите, особено в програмите за научноизследователска и развойна дейност и иновации (НИРДИ) и цифровизация, няма систематичен подход за подкрепа на иновациите в публичния сектор. Те не се споменават изрично в *Националната програма за развитие „България 2030“*, а в предишната *Стратегия за развитие на публичната администрация за периода 2014—2020 г.* свързаните с иновациите практики са разгледани само в контекста на отворените данни. Интервюираните представители на публичния и частния сектор признават, че за да отговори на сегашните приоритети и да бъде в крак с променящите се потребности, централното правителство в България следва да развие по-стратегическа координация и инвестиции в иновативни практики в публичния сектор (ОИСР, 2024 г.). Тази промяна би могла да доведе не само до повишаване на административната ефективност, но и до подобряване на капацитета на българската администрация за задоволяване на променящите се потребности на гражданите и бизнеса чрез по-адаптивна и ефикасна стратегия на управление.

1.3. Ключови участници за динамична среда за иновации

Публичният сектор в България няма роли и отговорности, свързани с ИПС. Повечето от сегашните заинтересовани страни нямат конкретни програми или инициативи за иновации в публичния сектор (ИПС). Въз основа на най-добрите международни практики България би могла да създаде по-съгласувана среда за ИПС. В Таблица 1.3 са очертани сегашните роли на основните участници и международни примери за роли, които България би могла да поеме, за да повиши капацитета за иновации.

Например **Администрацията на Министерския съвет (АМС)** е централният орган, който отговаря за координацията и вземането на решения в държавната администрация (ОИСР, 2022 г.). Неговата дирекция „Модернизация на администрацията“ ръководи усилията за подобряване на капацитета за иновации посредством визия и план за действие (ОИСР, 2024 г.). Нейна потенциална функция би могла да включва ролята на стратегически координатор и междуведомствен център за усилията в областта на иновациите, както и за насърчаване на културата на иновациите чрез конкретни междуведомствени проекти (вж. повече в глава 3) (ОИСР, Сканиране на иновациите в публичния сектор на Дания, 2021 г.; ОИСР, 2024 г.). Един пример от държавите от ОИСР е Националният департамент по планиране на Колумбия, който показва как органите на централната власт могат да подкрепят иновациите в публичния сектор, като предоставят консултации относно препятствия в съвместната работа на отделните ведомства и провеждат мониторинг на капацитета за иновации (Правителство на Колумбия, n.d.).

Съветът за административната реформа и Министерството на финансите могат да играят решаваща роля. Съветът за административната реформа се фокусира върху подобряването на

административните процеси и стратегическите насоки (Таблица 1.3) и би могъл също така да дава на ИПС съвети относно политиките и да инициира реформи в областта на обществените поръчки за иновации или стратегията за работната сила (ОИСР, 2022 г.). Във Франция Междуведомственият комитет за трансформация на публичните институции определя и провежда мониторинг относно плановете за действие за трансформиране на обществените услуги, с което демонстрира потенциала на такъв вид органи (Правителство на Франция, n.d.).

На подобен принцип Министерството на финансите, което не разполага с финансови механизми за оказване на подкрепа на иновациите (ОИСР, 2024 г.), би могло да се превърне във финансов посредник, като съгласува бюджетните процеси и разработи механизми за финансиране на проекти за иновации (ОИСР, 2017 г.) (вж. повече в глава 3). Добър пример за този подход е финансирането от Министерството на публичните разходи на Ирландия на проекти за иновации при обществените услуги (Правителство на Ирландия, n.d.).

Други министерства и институции биха могли да поемат нови функции за насърчаване на ИПС. Както е описано в Таблица 1.3, Министерството на регионалното развитие би могло да изпълнява ролята на регионален и местен координатор на иновациите, като ръководи проекти и си сътрудничи с местните органи (ОИСР, 2019 г.; ОИСР, 2017 г.), подобно на териториалните лаборатории за иновации във Франция (Правителство на Франция, n.d.).

Министерството на електронното управление би могло да продължи да дава възможности за цифрови иновации (Република България, n.d.) чрез цифрови инструменти, оперативно съвместими процеси и изграждане на капацитет, подобно на ключовите цифрови решения на естонското електронно правителство (Правителство на Естония, 2024 г.). **Министерството на иновациите и растежа би могло да продължи да свързва иновациите в частния сектор** с потребностите на публичния сектор, като насърчава публично-частните партньорства и ориентираните към мисията иновации (ОИСР, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.), например програмите на Vinova в Швеция (Правителство на Швеция, 2020 г.).

Би могла да се засили ролята на Института по публична администрация на център за изграждане на капацитет и знания, като се разпространяват най-добрите практики и се насърчава културата на непрекъснато обучение (Kaur & Buisman, 2022 г.) (вж. повече в глава 3). На последно място, участниците в екосистемата за иновации, като например научноизследователски институти, асоциации и университети, могат да продължат да си сътрудничат с публичния сектор за прилагане на най-съвременните технологии и методики (ОИСР, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.). Финландският фонд за иновации SITRA е пример за този подход чрез неговите програми за партньорство (Правителство на Финландия, n.d.).

Таблица 1.3. Актуални роли, свързани с ИПС, и примери от международната практика

В следващата таблица са обобщени ключовите участници в областта на иновациите в публичния сектор в България, с какво се занимават в момента и какво биха могли да направят за подобряване на ИПС въз основа на международните примери.

Участник	Сегашни роли, свързани с ИПС	Международни примери за роли
Администрация на Министерския съвет	<ol style="list-style-type: none"> Администрацията на Министерския съвет е основният орган на центъра на държавното управление на България, с отговорности като координиране, вземане на решения и осигуряване на директна подкрепа на Министерския съвет и на министър-председателя (ОИСР, 2022 г.). Дирекция „Модернизация на администрацията“ 	<ol style="list-style-type: none"> Център за стратегическа координация и междуведомствено сътрудничество: Центърът на държавното управление или звена на централното правителство могат да изпълняват ролята на централен орган за интегриране и координиране на стратегиите и плановете за действие за иновациите в публичния сектор в цялата администрация, както и за

	<p>предлага инициативи за оптимизация и трансформация на администрацията, като същевременно контролира системите за управление на качеството (ОИСР, 2022 г.).</p> <p>3. В момента тя упражнява надзор над усилията за повишаване на капацитета за иновации на администрацията, като се фокусира върху разработването на визия и план за действие за иновации в публичния сектор, както и на рамка за компетентност с иновационно измерение (ОИСР, 2024 г.).</p>	<p>създаване на култура на иновациите в администрацията (ОИСР, Сканиране на иновациите в публичния сектор на Дания, 2021 г.; ОИСР, 2024 г.).</p> <p>5. Така може да се осигури съгласуване на усилията в областта на иновациите с националните приоритети, да се насърчават междуведомствени иновативни практики и да се подкрепя разширяването на тяхното приложение (ОИСР, 2024 г.). Освен това функциите по управление на човешките ресурси (УЧР) могат да осигурят възможности за иновации чрез рамки за компетентности и оценки на изпълнението.</p> <p>6. Примери: Националният департамент по планиране на Колумбия изпълнява консултативна роля в полза на президента във връзка с усилията за иновации в публичния сектор, като идентифицира пречки при съвместната работа на отделните ведомства и измерва капацитета за иновации (Правителство на Колумбия, n.d.). Освен това Лабораторията за иновации на Латвия, организирана в рамките на Държавната канцелария, обединява държавни служители, които съвместно създават решения за справяне с наболели хоризонтални проблеми (ОИСР, 2024 г.).</p>
Съвет за административната реформа	<p>7. В качеството си на консултативен орган към Администрацията на Министерския съвет, Съветът за административната реформа разглежда и предлага стратегически насоки за административно развитие и оптимизация под председателството на заместник министър-председателя и с представители от всички министерства (ОИСР, 2022 г.).</p> <p>8. Основната му работа е свързана с подобряване на процесите в администрацията и предлагане на стратегически насоки и политики за трансформиране на административните структури и намаляване на административната тежест (ОИСР, 2022 г.). Въпреки това понастоящем съветът няма изрично заложи инициативи или програма за иновации в публичния сектор (ОИСР, 2024 г.).</p>	<p>9. Консултации относно политиките и инициране на реформи: Съветите за модернизация и административни реформи могат да разработват и предлагат конкретни политики относно иновациите в публичния сектор и регулаторни рамки за иновациите, например при обществените поръчки, стратегията за работната сила и др. (ОИСР, 2017 г.; Kaur & Buisman, 2022 г.). Те могат да разглеждат и предлагат консултации относно стратегическите рамки и планове за действие, за да гарантират съответствието им с по-широките цели на правителството (ОИСР, 2022 г.).</p> <p>10. Пример: Към правителството на Франция има Междуведомствен комитет за трансформация на публичните институции под председателството на министър-председателя, който комитет определя и контролира програмата и плана за действие за трансформиране на обществените услуги (Правителство на Франция, n.d.).</p>
Министерство на финансите	<p>11. Мисията на Министерството на финансите е да поддържа устойчиви и прозрачни публичните финанси на страната, подпомагайки правителството в изграждането на ефективен публичен сектор и създаването на условия за икономически растеж (Република България, n.d.).</p> <p>12. Понастоящем министерството няма механизми за контрол или финансиране за подкрепа на иновации в публичния сектор (ОИСР, 2024 г.), което вече е изтъквано в предишни данни като основна пречка пред обезпечаването на свързани с иновации политики и услуги (Йорданова, n.d.).</p>	<p>13. Финансов механизъм: Министерствата на Франция и Централната бюджетна служба могат да привеждат в съответствие процесите по определяне на бюджета, като извършват прегледи на разходите, за да гарантират, че на инициативите за иновации се дава приоритет и им се предоставят съответните ресурси (ОИСР, 2017 г.). Те могат също така да разработват финансови стимули, например фондове или безвъзмездни средства, в подкрепа на конкретни проекти за иновации (ОИСР, 2017 г.).</p> <p>14. Пример: Към Министерството на публичните разходи на Ирландия има фонд за обществените услуги за проекти за иновации, насочени към инициативи за междуведомствена цифрова трансформация (Правителство на Ирландия, n.d.).</p>
Министерство на регионалното развитие и благоустройството	<p>15. Министерство на регионалното развитие и благоустройството отговаря за осъществяването на реформите за развитието на страната, териториалното устройство и изграждането на техническата инфраструктура (Република България, n.d.).</p> <p>16. Въпреки че не съществува действаща програма за</p>	<p>17. Регионална и местна координация на иновациите: Министерствата на териториалното развитие обикновено ръководят проекти за иновации на регионално равнище и си сътрудничат с местните органи за прилагане на иновативни решения, разпространяване на добри практики и свикване на срещи на регионално и общинско равнище относно</p>

	<p>иновации в публичния сектор, министерството е реализирало предишни инициативи, като например „Комплексни предизвикателства - иновативни градове“ (2014 г.). Финансирана по програмата <i>INTERREG IVC</i> на ЕК, чрез инициативата са подкрепени иновации в полза на устойчивото развитие, с акцент върху местните и регионалните органи (Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, 2013 г.; Йорданова, За иновациите при управлението на организациите от публичния сектор в условията на глобална криза и България, 2022 г.).</p>	<p>разширяването на обхвата на най-добрите иновативни практики (ОИСР, 2019 г.; ОИСР, 2017 г.).</p> <p>18. Пример: Правителството на Франция, чрез своята Програма за инвестиции за бъдещето, подкрепя 12 лаборатории за териториални иновации, ръководени от генералните секретари по регионалните въпроси (ГСПВ), децентрализирани държавни служби, регионални или ведомствени съвети или местни органи (Правителство на Франция, n.d.).</p>
Министерство на електронното управление	<p>19. Министерството на електронното управление извършва дейности, свързани с издаването и въвеждането на свързани с контрола политики, правила, наредби и добри практики в областта на електронното управление (Република България, n.d.).</p> <p>20. Някои от основните приоритети на министерството са електронната идентификация, оперативната съвместимост, цифровизацията на регистрите и повишаването на качеството на електронните услуги за гражданите и предприятията (Европейска комисия, n.d.).</p> <p>21. Въпреки че не се обръща специално внимание на иновациите в публичния сектор, много от сегашните приоритети на министерството са свързани с капацитета за иновации и могат да бъдат подкрепяни чрез него.</p>	<p>22. Обезпечаване на цифровите иновации: Министерството на електронното управление може да стимулира цифровата трансформация чрез оперативна съвместимост, данни и системи за подобряване на ефективността и производителността на публичния сектор в целия процес по въвеждане на иновации (ОИСР, 2021 г.). То може да прилага цифрови инструменти и процеси, за да насърчава предоставянето на услуги и ангажираността на гражданите (ОИСР, 2021 г.).</p> <p>23. Пример: Министерството на икономиката и комуникациите на Естония ръководи инициативите, свързани с електронното управление. То е въвело авангардни цифрови услуги, например електронно пребиваване, електронна идентификация и базирани на блокови вериги системи, създавайки по този начин основите за иновации в публичния сектор, при които се разчита на цифровите технологии (Правителство на Естония, 2024 г.).</p>
Министерство на иновациите и растежа	<p>24. Министерството на иновациите и растежа разработва, организира, координира и осъществява надзор над изпълнението на държавната политика на България относно иновациите, технологиите и икономическото развитие и растежа (Европейска комисия, n.d.).</p> <p>25. Основната му дейност е съсредоточена върху изграждането на конкурентоспособна икономика, която да гарантира растежа и развитието на българските региони и да насърчава и ускорява иновациите и инвестициите в цялата страна и във всички сектори на икономиката (Република България, n.d.).</p> <p>26. Макар че вниманието върху иновациите се отнася до частния сектор, много от сегашните предизвикателства, с които се сблъсква министерството, изискват от публичната администрация да насърчава повече иновации в публичните политики и услуги.</p>	<p>27. Междуведомствени иновации: Министерствата на икономиката или на науката и иновациите могат да помогнат за преодоляване на разминаването между иновациите в частния сектор и потребностите на публичния сектор, като насърчават среда на сътрудничество (ОИСР, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.). Те могат да насърчават публично-частните партньорства да предвиждат и да се подготвят за бъдещи сътресения и да ръководят ориентирани към мисията инициативи за иновации в областта на обществените предизвикателства, като например изменението на климата (ОИСР, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.). Министерствата в тези области могат да подкрепят публичния сектор като инвестират и внедряват на практика плодовете на технологичния и научния напредък и най-добрите практики от частния сектор (ОИСР, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.).</p> <p>28. Примери: Шведската агенция по иновациите Vinnova подобрява конкурентните предимства на страната и капацитета за иновации на правителството, като въвежда междуведомствени иновации чрез основани на предизвикателства иновации, лаборатории за политики и подкрепа за управлението на иновациите (Правителство на Швеция, 2020 г.). Освен това правителството на Чили, чрез своето Министерство на науката и Правителствената лаборатория, е разработило основаната на награди програма „Публични предизвикателства“, насочена към</p>

		разрешаване на проблемите на публичните институции, за които се изисква научноизследователски и развойни дейности (Правителство на Чили, n.d.).
Институт по публична администрация	<p>29. Институтът е изпълнителна агенция към Министерския съвет на България и е водещата институция за обучението на държавните служители, включително в областта на електронното управление, информационните и комуникационните технологии и киберсигурността (Република България, n.d.).</p> <p>30. Сегашните му стратегически цели са да актуализира предлаганото обучение и да се задълбочат научните изследвания и анализите в подкрепа на доброто управление и модернизацията на администрацията (Република България, n.d.).</p> <p>31. Институтът е сред водещите нови участници в областта на иновациите в публичния сектор в България. Неговите инициативи включват Мрежа за иновации в администрацията и ежегоден конкурс за новаторски идеи. Обучение в областта на иновациите в публичния сектор също се предлага чрез мрежата и конкурса.</p>	<p>32. Център за изграждане на капацитет и за познания: Школите по управление могат да доведат до подобряване на капацитета за иновации на държавните служители чрез целенасочени програми за обучение и развитие (ОИСП, 2017 г.; ОИСП, 2017 г.).</p> <p>33. Те могат също така да разпространяват познания и най-добри практики, свързани с ИПС, за да насърчават създаването на култура на непрекъснато усъвършенстване и обучение. Специализирани механизми, като конкурси за иновации, мрежи и др. могат да се използват в подкрепа на тази роля (Kaig & Buisman, 2022 г.).</p> <p>34. Примери: Школата по управление на Австралия и Нова Зеландия (ANZSOG) провежда няколко инициативи за насърчаване на иновациите в публичния сектор, както на ръководно, така и на професионално равнище. Инициативите включват краткосрочни и дългосрочни програми за изграждане на капацитет, измерване на възможностите и научни изследвания, и др. (ANZSOG, 2020 г.).</p>
Други участници в областта на иновациите	<p>35. Средата в България в областта на иновациите се определя главно от иновациите в частния сектор, като инициативите, посветени на публичния сектор, са малко (ОИСП, 2024 г.). Въпреки това, участници като Комисията за защита на личните данни, Институтът по информатика, изкуствен интелект и технологии (INSAIT), Институтът „Големи данни в полза на интелигентното общество“ (GATE), Националното сдружение на общините, Националния университетски център за творчество и иновации към Софийския университет (НУЦТИ) и др. също оказват своя принос според възможностите и ресурсите си за развитието на капацитет за иновации в държавната администрация.</p>	<p>36. Сътрудничество с иноваторите: Участници в областта на иновациите могат да допринесат с опит и ресурси за проекти за иновации в публичния сектор (ОИСП, 2020 г.).</p> <p>37. Те могат да създават партньорства с държавни институции за прилагане на авангардни технологии и методики за внасяне на подобрения в публичния сектор. Участниците в тази област могат да изпълняват ролята на наставници, като същевременно подкрепят инкубацията и ускоряването на конкретни инициативи за иновации в публичния сектор (ОИСП, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.).</p> <p>38. Пример: Финландският фонд за иновации SITRA използва няколко програми за партньорство, както на национално, така и на международно равнище, насочени към гъвкаво експериментиране и разширяване на мащаба на решенията с цел подобряване на благосъстоянието и икономическия растеж в страната (Правителство на Финландия, n.d.).</p>

Източник: ОИСП въз основа на цитирани източници.

Референции

- ANZSOG (2020), *The intensity of innovation in public sector organisations*, [54]
<https://anzsog.edu.au/research-insights-and-resources/research/the-intensity-of-innovation-in-public-sector-organisations/>.
- ARC Fund (2013), *Analytical report on the state of innovation in the public sector*, [47]
<https://arcfund.net/bg/category-publications/analitichen-doklad-za-sastoyanieto-na-inovatsiite-v-publichnia-sektor/>.
- Bertelsmann Stiftung (2022), *Bulgaria Report - Sustainable Development Indicators*, [10]
https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022_Bulgaria.pdf.
- Brezzi, M. et al. (2021), *An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges*, [16]
<https://doi.org/10.1787/b6c5478c-en>.
- BTI Tranformation Index (2024), *Bulgaria Country Report*, [14]
<https://bti-project.org/en/reports/country-dashboard/BGR>.
- BTI Transformation Index (2020), *BTI 2020 Country Report - Bulgaria*, [13]
https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2020_BGR.pdf.
- European Commission (2023), *European Semester - Bulgaria's National Reform Programme - Update 2023*, [21]
https://commission.europa.eu/document/download/3ab9368b-7eda-47f2-9225-91360871cf57_en?filename=2023-Bulgaria-NRP_en.pdf.
- European Commission (2023), *Functional review about the organisation of the Bulgarian central administration*, [56]
https://reform-support.ec.europa.eu/document/download/2aa2bcfb-5379-4ba4-a9fd-24a354a4f43e_en?filename=Functional%20review%20about%20the%20organisation%20of%20the%20Bulgarian%20central%20administration_bg.pdf&prefLang=lt.
- European Commission (2018), *Public administration and characteristics and performance in EU28: Bulgaria*, [18]
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwixqrSiu aKHAxVCdqQEYJIAUkQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D19942%26langId%3Den&usq=AOvVaw2vg3xlqmDIIHOuQL73sB6Z&opi=89978449>.
- European Commission (n.d.), *NIFO - National Interoperability Framework Observatory - Governance - Bulgaria*, [20]
<https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/governance-bulgaria>.
- European Commission (n.d.), *Operational Programme Good Governance*, [26]
https://ec.europa.eu/regional_policy/in-your-country/programmes/2014-2020/bg/2014bg05sfop001_en.
- Freedom House (n.d.), *Bulgaria*, [7]
<https://freedomhouse.org/country/bulgaria>.
- Gallup World Poll (2022), *Confidence in national government data 2017-2022*, [12]
<https://www.gallup.com/analytics/318875/global-research.aspx>.

- Government of Chile (n.d.), *Public Challenges - Ministry of Science, Technology, Knowledge and Innovation*, <https://desafiospublicos.cl/>. [51]
- Government of Colombia (n.d.), *Public Sector Innovation - National Planning Department*, <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/sobre-innovacion-publica.aspx>. [32]
- Government of Estonia (2024), *e-Estonia guide*, <https://e-estonia.com/facts-and-figures/>. [39]
- Government of Finland (n.d.), *SITRA - Strategy*, <https://www.sitra.fi/en/topics/strategy-2/>. [42]
- Government of France (n.d.), *Le Comité interministériel de la Transformation publique (CITP)*, <https://www.modernisation.gouv.fr/transformer-laction-publique/le-comite-interministeriel-de-la-transformation-publique-citp>. [33]
- Government of France (n.d.), *What is a territorial innovation laboratory?*, <https://www.modernisation.gouv.fr/diffuser-linnovation-publique/les-laboratoires-dinnovation-publique/quest-ce-quun-laboratoire>. [37]
- Government of Ireland (n.d.), *Public Service Innovation Fund*, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiAhca28aOHAXhVKQEHsVBsQQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fassets.gov.ie%2F278774%2F90e64255-695a-443b-abdc-10d2d0090c5d.pdf&usq=AOvVaw2Pg8w-N88ehZAUC1i0LiAQ&opi=89978449>. [35]
- Government of Sweden (2020), *Public Sector Innovation*, <https://www.vinnova.se/contentassets/9fab4046146e48379590a157481d3d7d/vr20-02eng.pdf>. [40]
- IMF (2024), *Bulgaria: Staff Concluding Statement of the 2024 Article IV Mission*, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/03/19/mcs031924-bulgaria-staff-concluding-statement-of-the-2024-article-iv-mission>. [8]
- Kaur, M. and H. Buisman (2022), *Innovative capacity of governments: A systemic framework*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 51, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/52389006-en>. [41]
- Kovač, P. and M. Bileišis (2017), *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post Accession Convergence and Divergence*, https://www.fu.uni-lj.si/wp-content/uploads/2021/02/Public-Administration-Reforms_Kovac_Bileisis.pdf. [4]
- OECD (2024), *Building Trust in a Complex Policy Environment: Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results*, <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>. [15]
- OECD (2024), *Bulgaria's Innovative Capacity Assessment - Workshops, Interviews and Survey Findings*. [19]
- OECD (2024), *Centre of Government's role in steering impactful public sector innovation - Internal document*. [31]
- OECD (2024), *Steering from the Centre of Government in Times of Complexity : Compendium of Practices*, <https://doi.org/10.1787/69b1f129-en>. [43]
- OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Bulgaria 2023*, <https://doi.org/10.1787/5ca812a4-en>. [6]

- OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions, Building Trust in Public Institutions*, <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>. [17]
- OECD (2022), *Centre of government scan of Bulgaria: Strengthening strategic decision-making at the centre of government*, OECD Public Governance Policy Papers, No. 19, OECD Publishing, Paris., <https://doi.org/10.1787/464a42b5-en>. [29]
- OECD (2022), *Supporting Bulgaria's Public Administration*, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4v7hulqHAXkTqQEHfgfCWwQFnoECCQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.strat.egy.bg%2FFileHandler.ashx%3FfileId%3D30250&usq=AOvVaw1YVObBZsaV8yBJi8v-LluX&opi=89978449>. [27]
- OECD (2022), *Tackling Policy Challenges Through Public Sector Innovation: A Strategic Portfolio Approach*, <https://doi.org/10.1787/052b06b7-en>. [1]
- OECD (2021), *Decentralisation and Regionalisation in Bulgaria: Towards Balanced Regional Development*, <https://doi.org/10.1787/b5ab8109-en>. [3]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Bulgaria 2021*, <https://doi.org/10.1787/1fe2940d-en>. [5]
- OECD (2021), *Public Sector Innovation Scan of Denmark*, <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2021/03/Public-Sector-Innovation-Scan-of-Denmark.pdf>. [30]
- OECD (2021), *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, <https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en>. [49]
- OECD (2020), *The public sector innovation lifecycle: A device to assist teams and organisations in developing a more sophisticated approach to public sector innovation*, <https://doi.org/10.1787/0d1bf7e7-en>. [55]
- OECD (2019), *Enhancing Innovation Capacity in City Government*, <https://doi.org/10.1787/f10c96e5-en>. [36]
- OECD (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264270879-en>. [34]
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [53]
- OECD (2017), *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, <https://doi.org/10.1787/9789264279865-en>. [11]
- OECD (n.d.), *Innovation Strategy for Smart Specialisation of the Republic of Bulgaria*, <https://stip.oecd.org/stip/interactive-dashboards/policy-initiatives/2023%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F99996668>. [22]
- Republic of Bulgaria (2020), *Concept for the Development of Artificial Intelligence in Bulgaria Until 2030*, <https://www.mtc.government.bg/sites/default/files/conceptforthedevelopmentofaiinbulgariauntil2030.pdf>. [24]

- Republic of Bulgaria (2019), *Updated Strategy for the Development of Electronic Governance in the Republic of Bulgaria*, <https://e-gov.bg/wps/portal/agency-en/strategy-policy/startegical-documents>. [23]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *Development Strategy of the State Administration in Bulgaria 2014-2020 - CAF (The Common Assessment Framework) - Institute of Public Administration*, [https://www.ipa.government.bg/en/node/221#:~:text=The%20development%20strategy%20of%20the,for%20improving%20management%20efficiency%20\(%20see](https://www.ipa.government.bg/en/node/221#:~:text=The%20development%20strategy%20of%20the,for%20improving%20management%20efficiency%20(%20see). [28]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *Institute of Public Administration (IPA)*, <https://www.ipa.government.bg/en>. [52]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *Ministry of Finance*, <https://www.minfin.bg/en/615>. [44]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *Ministry of Innovation and Growth*, <https://www.mig.government.bg/?lang=en>. [50]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *Ministry of Regional Development and Public Works*, <https://www.mrrb.bg/en/ministry/>. [46]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *National Development Programme Bulgaria 2030 - Ministry of Finance*, Government of Bulgaria, <https://www.minfin.bg/en/1394>. [25]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *State e-Government Agency*, https://www2.e-gov.bg/en/about_us. [38]
- World Bank (2024), *The World Bank In Bulgaria: Overview*, <https://www.worldbank.org/en/country/bulgaria/overview>. [9]
- World Bank (2019), *Country Snapshot: Bulgaria*, <http://pubdocs.worldbank.org/en/123191554988616273/Bulgaria-Snapshot-Spring2019.pdf>. [2]
- Yordanova, D. (n.d.), *Budget Expenditure as a prerequisite for an effective innovation policy in the public sector*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiJgrDu1KOHAXWscKQEHTIKBsoQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.administracija-i-upravljenje.nbu.bg%2Fdownload%2F22-budjetnite-razhodi.pdf&usq=AOvVaw3_0csxoCT3vemrdhAL_2XW&opi=89978449. [45]
- Yordonova, D. (2022), *On the Innovative Governance of Public Sector Organizations in a Condition of Global Crisis and Bulgaria*, [http://tru.unis-
sz.bg/tsj/Volume%2020,%202022,Number%203,%20Series%20Social%20Sciences/4_D.Yor-
danova.pdf](http://tru.unisz.bg/tsj/Volume%2020,%202022,Number%203,%20Series%20Social%20Sciences/4_D.Yordanova.pdf). [48]

Бележки

¹ Понятието „държавна администрация“ се отнася до централната администрация на България, съгласно Закона за администрацията (ОВ L 129, 19.5.2017 г.), в който са определени функциите на управлението сред конкретните структури и органи. Като част от тази централна администрация, Администрацията на Министерския съвет (АМС) е стратегическият център за формулиране и координиране на националните политики (Европейска комисия, 2023 г.). Министерствата са стратегическите органи, отговарящи за разработването, планирането, методическото осигуряване и мониторинга на секторните политики (Европейска комисия, 2023 г.). Държавните агенции изпълняват ролята на спомагателни административни структури за разработване и прилагане на политики извън компетенциите на министерствата (Европейска комисия, 2023 г.). Изпълнителните агенции са специализирани административни структури, които предоставят административни услуги (Европейска комисия, 2023 г.). Държавните комисии са специализирани административни структури с регулаторни и контролни функции, свързани с изпълнението на определени секторни политики (Европейска комисия, 2023 г.).

2 Оценка на капацитета за иновации на държавната администрация в България

В тази глава е представена Рамката на ОИСП за капацитета за иновации (РКИ), очертана е методиката, обобщени са основните констатации за България и е направена съпоставка на нейния капацитет за иновации в сравнение с други държави.

В настоящата глава е въведена Рамката на ОИСР за капацитета за иновации (РКИ), представена е методиката за оценка, обобщени са основните констатации за България и е направена съпоставка на нейния капацитет за иновации в сравнение с други държави.

ОИСР работи по капацитета за иновации в публичния сектор (ИПС) от 2017 г. насам. С тази дейност е проправен пътят към Декларацията на ОИСР относно иновациите в публичния сектор, приета през 2019 г. [[OECD/LEGAL/0450](#)], в която държавите са поели ангажимент да инвестират и систематично да развиват капацитета за иновации на правителствата за разработване на политики, предоставяне на услуги и преодоляване на предизвикателствата по ефективни и ефикасни начини.

Оттогава насам държавите—членки на ОИСР, са установили процеси за институционализиране и професионализиране на иновациите. За да подкрепи тази работа, ОИСР усъвършенства своята методика за оценка на капацитета за иновации в публичния сектор чрез изследвания на държави с различен мащаб и обхват, включително Канада (OECD, 2018^[1]), Бразилия (OECD, 2019^[2]), Дания (ОИСР, Сканиране на иновациите в публичния сектор на Дания, 2021 г.), Румъния (OECD, 2023^[4]), и Латвия (OECD, 2023^[5]).

Въз основа на наученото по време на предишните оценки, Рамката на ОИСР за капацитета за иновации в публичния сектор (РКИ) вече е усъвършенствана и дава възможност за надежден анализ на описаните по-долу фактори, влияещи върху иновациите на индивидуално, организационно и системно равнище. Заедно тези фактори могат да помогнат на правителствата да подобрят инвестициите и да преодолеят пропуските и пречките пред иновациите в публичния сектор. В крайна сметка повишеният капацитет за иновации в публичния сектор означава, че правителствата са в по-добра позиция да отговорят по-добре на потребностите на обществото.

2.1. Рамка на ОИСР за капацитета за иновации и методика за оценка

Капацитетът за иновации се отнася до систематичния капацитет на публичния сектор да работи по иновативни начини и да подобрява резултати като доверието към правителството, удовлетвореността от услугите и икономическите възможности (Kaig & Buisman, 2022 г.). Иновациите в публичния сектор се влияят от различни вътрешни и външни фактори, като например политически влияния, сътрудничество между институциите, рамки за отчетност, практики за проверка, умения, лидерство, управление на ефективността, подходи за мониторинг и оценка, и др. В работата на ОИСР, свързана с капацитета за иновации тези фактори систематично се идентифицират.

Рамката на ОИСР за капацитета за иновации (РКИ) е инструмент, който помага на правителствата да решават как да инвестират и как да насърчават иновациите, за да постигнат определени цели и да подобрят резултатите. В РКИ се разглеждат системите на публичния сектор, като се отчита специфичният характер на иновациите в зависимост от контекста и същевременно се насърчава съпоставимостта между различните държави. Основната цел на РКИ е да се разберат по-добре факторите, влияещи върху иновациите в публичния сектор, и да се проучи как те могат да бъдат използвани, за да се гарантира, че иновативните практики и иновациите ще бъдат ефективни и устойчиви при постигането на планираните цели.

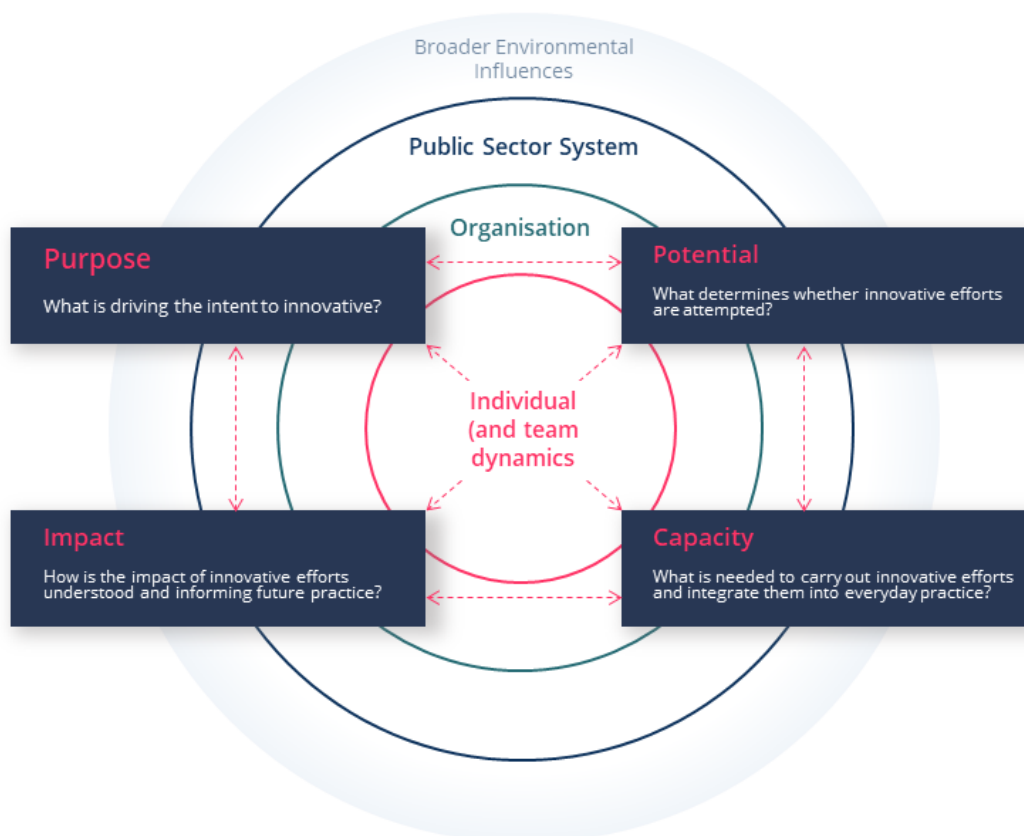
В рамката се разглеждат фактори в четири измерения на индивидуално ниво (включително динамика на екипа), организационно ниво (в рамките на системата) и под формата на перспективи на цялостно системно ниво (включително по-широки влияния на средата) (вж. Фигура 2.1). Главните въпроси, които са в основата на всяко от тези измерения, са следните:

- **Цел:** Какво определя намерението за въвеждане на иновации?
- **Потенциал:** Какво определя дали да бъдат положени усилия за въвеждане на иновации?

- **Капацитет:** Какво е необходимо, за да се осъществят намеренията за въвеждане на иновации и за тяхното интегриране в ежедневните практики?
- **Въздействие:** Как ще се разбере какво е въздействието на усилията за въвеждане на иновации и как ще се отрази то върху бъдещите практики?

Фигура 2.1. Рамка на ОИСП за капацитета за иновации

В рамката се разглеждат различни фактори в четири измерения: цел, потенциал, капацитет и въздействие. Анализът обхваща три равнища, включително индивидуално, организации и система на публичния сектор.



Забележка: В тъмносиньо са обозначени въпросите преди фигурата. В рамката, отвън навътре, са представени четири степени: по-широки влияния от средата, системата на публичния сектор, организацията и индивидуалната (или екипната) динамика

Източник: (Kaur & Buisman, 2022 г.)

Въз основа на тази рамка, методиката на ОИСП за оценка на капацитета за иновации беше доразвита така, че да включва комбинация от качествени и количествени методи за анализ (вж. Annex 2.A). В България беше проведено изследване на три нива, както и стандартен настолен анализ, семинари и интервюта. Изследването включваше въпросник за представител на централното правителство, въпросник за ръководители на организации от публичния сектор и въпросник за всички държавни служители (вж. повече подробности в Каре 2.1).

Каре 2.1. Методи на изследване: Оценки на капацитета за иновации на България

В настоящия доклад са използвани количествени и качествени методи за изследване въз основа на първични и вторични източници. Първичните източници включват интервюта, работни срещи и изследване, а вторичните — преглед на литературата. Събирането и анализът на данните съгласно метода на изследване са описани по долу:

- **Настолен преглед:** Беше извършен настолен преглед на литературата на български и английски език, включващ правителствени публикации, академична литература и други сиви източници.
- **Качествен анализ:** Беше извършен качествен анализ на информацията от семинарите и полу-структурираните интервюта на български и английски език.
 - 4-те семинара бяха насочени към държавни служители, които са част от Мрежата за иновации на България, специалисти на техническо равнище, ръководители на средно равнище, както и изпълнителни директори на обществени организации, както за дейности по установяване на факти, така и за валидиране на констатациите.
 - 25-те полу-структурирани интервюта бяха насочени към представители на държавната администрация, академичните среди, гражданското общество и частния сектор.
- **Статистически анализ:** В дескриптивните и предиктивните анализи бяха използвани данни от Изследването на ОИСП относно капацитета за иновации на България. Изследването беше проведено на български език през април 2024 г. и по-късно беше преведено на английски език с помощта на изкуствен интелект. Изследването обхващаше три нива и включваше 3 483 попълнени отговора:
 - Ниво 1 (Н1): Изследване на представител на централното правителство — 1 попълнен отговор.
 - Ниво 2 (Н2): Изследване на ръководителите на организации от публичния сектор — 116 попълнени отговора.
 - Ниво 3 (Н3): Изследване на всички държавни служители — 3 633 попълнени отговора.

Източник: ОИСП.

Данните от изследването на иновациите в публичния сектор, събрани в България, бяха анализирани въз основа на различни групи, включващи категории по нива на служителите, нива на управление и сектори на политиката, за да се демонстрират разликите във факторите, подпомагащи иновациите, и пречките пред иновациите в гореспоменатите сектори. В Каре 2.2 е описан цялостният анализ на данните и са дадени насоки как да се тълкуват данните от изследването, представени в останалите части на доклада.

Каре 2.2. Анализ на Изследването на ОИСП относно капацитета за иновации на България

В тази таблица се обобщава нивото на анализ, включено в изследването на капацитета за иновации на България. Резултатите са показани с три основни точки на данни:

- **България:** Представлява средната стойност сред респондентите от изследването.
- **Иноватори:** Представлява средната стойност сред респондентите от изследването, които са посочили, че са участвали в разработването или внедряването на иновация през последните две години, съгласно определението: „нещо ново или ново за конкретния контекст, което се прилага и е насочено към постигане на определено въздействие“.
- **Не-иноватори:** Представлява средната стойност на хората, които са посочили, че не са участвали в разработването или внедряването на иновации през последните две години.

Резултатите от изследването често се представят с разграничение между нивата на служителите, нивата на управление или секторите на политиката.

Нива на служителите	Нива на управление	Сектори на политиката
<ul style="list-style-type: none"> • Административно/секретарско • Професионално • Ръководители на средно равнище • Изпълнително или висше ръководство 	<ul style="list-style-type: none"> • Министерство • Държавна агенция, Изпълнителна агенция и или Държавна комисия • Регионално ниво • Местна или общинска администрация 	<ul style="list-style-type: none"> • Общи обществени услуги • Отбрана • Икономически въпроси • Образование • Опазване на околната среда • Жилищно настаняване и обществени услуги • Здравеопазване • Обществен ред и безопасност • Отдых, култура и религия • Социална закрила • Други сектори на политиката

Освен това, когато е уместно, в анализите са включени променливи характеристики на лицата, например стаж, възраст и пол.

В бележката под всяка от диаграмите се посочват повече подробности за източниците на данни и въпросите на равнището на изследването.

Източник: ОИСП.

2.2. Общ преглед на капацитета за иновации на държавната администрация на България

В този раздел е направен преглед на оценката на капацитета за иновации на държавната администрация на България, като е използвана Рамката на ОИСП за капацитета за иновации. Ключовите констатации са представени в Таблица 2.1, в която подробно са описани факторите, които обуславят намерението за иновации (цел), благоприятната среда, определяща съществуването на тези усилия за въвеждане на иновации (потенциал), необходимият капацитет за прилагане и внедряване на иновативни практики (капацитет) и разбирането за тяхното въздействие върху българската администрация (въздействие). В глава 3 е представена по-подробна информация за тези констатации и са включени съответните препоръки и най-добри практики от държавите от ОИСП и извън тях.

Тези изводи се основават предимно на описателна статистика и данни, получени чрез съпоставка на различни източници (вж. Каре 2.1). Освен това този раздел се основава на предиктивен анализ, като се разглеждат факторите на иновационния капацитет, които оказват причинно-следствено въздействие върху резултатите на България в областта на иновациите (вж. Каре 2.3).

Таблица 2.1. Основни констатации: капацитет за иновации на България

В тази таблица са обобщени основните констатации от оценката на капацитета за иновации на България по отношение на целта, потенциала, капацитета и въздействието на индивидуално, организационно и системно равнище.

Измерение/равнище	Индивидуално	Организационно	Системно
Цел: Какво стимулира или възпрепятства намерението за въвеждане на иновации?	<ul style="list-style-type: none"> Практиката на иновациите се ръководи отгоре-надолу и е фрагментирана Личната мотивация е основният стимул за въвеждане на иновации. Ниски равнища на външна мотивация. 	<ul style="list-style-type: none"> Някои организации насърчават иновациите, но липсват ясен приоритет и насоки от страна на правителството В повечето организации отсъства подход за стратегическо планиране, с който да се стимулират усилията за иновации. 	<ul style="list-style-type: none"> Иновациите в публичния сектор не са свързани с приоритетни програми на правителството. Отсъствие на единна стратегическа рамка и на централна координация, които да стимулират усилията в цялото държавно управление.
Потенциал: Какво определя дали да бъдат положени усилия за въвеждане на иновации?	<ul style="list-style-type: none"> Възприятието за разрешение за въвеждане на иновации (автономност, насърчаване от страна на ръководителя и др.) е ограничено сред административния и експертния персонал. 	<ul style="list-style-type: none"> Отсъствието на психологическа сигурност и избягването на риска от страна на ръководителите водят до ограничаване на иновациите. Сътрудничеството и ограниченията на ресурсите включват бюджет, наличност на технологии и практики за обработване на данни. 	<ul style="list-style-type: none"> Липса на адекватни и целенасочени механизми за финансиране на иновациите.
Капацитет: Какво липсва, за да се осъществят намеренията за въвеждане на иновации и за тяхното интегриране в ежедневните практики?	<ul style="list-style-type: none"> Ниски равнища на външна мотивация в цялата държавна администрация. Отсъствие на насоки или инструменти за въвеждане и управление на иновациите. 	<ul style="list-style-type: none"> Недостиг на умения и компетентности на всички равнища на администрацията. Липса на разнообразни видове иновации за справяне с настоящите и бъдещите предизвикателства. 	<ul style="list-style-type: none"> Пропуски в стратегията за работната сила, както на организационно, така и на системно равнище. Нисък мащаб и обхват на институционалната подкрепа за иновациите.
Въздействие: Какво ограничава разбирането за усилията за въвеждане на иновации и пречи на оформянето на бъдещите практики?	<ul style="list-style-type: none"> В индивидуални оценки за ефективната работа много рядко се включват иновациите. 	<ul style="list-style-type: none"> Ограничени механизми за учене за непрекъснато усъвършенстване. 	<ul style="list-style-type: none"> Отсъствие на мониторинг на иновациите в публичния сектор и на функция за оценка. Комуникацията относно иновациите като цяло е недостатъчна.

Източник: (ОИСП, 2024 г.).

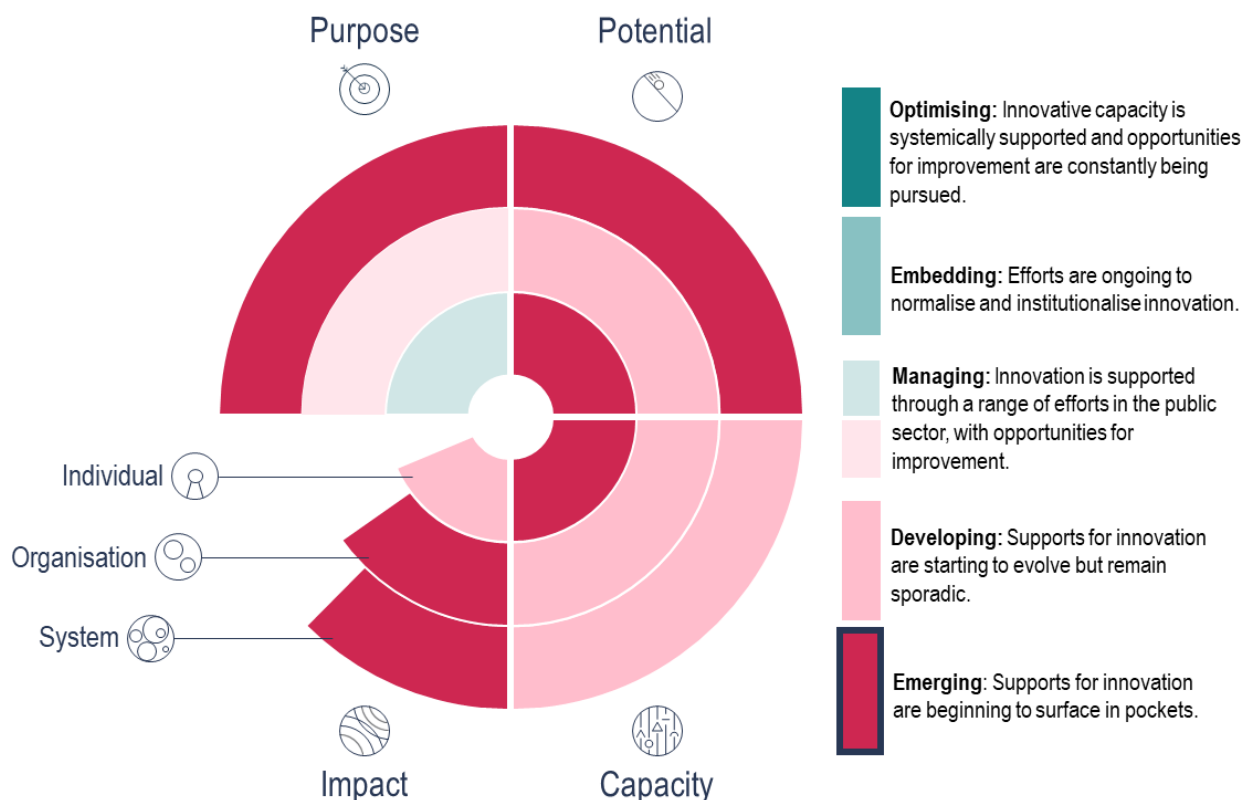
Държавната администрация на България е в начален етап на насърчаване на иновациите в публичния сектор. Както е показано на

, всяко измерение на Рамката за капацитета за иновации е оценено от „нововъзникващо“ до „в процес на оптимизация“:

- **Целта е на етап на развитие:** Иновациите в публичния сектор съществуват, но се задвижват предимно от висшето ръководство и от индивидуална мотивация, а не въз основа на системни потребности. Иновациите в публичния сектор не са свързани с приоритетните програми на правителството (ОИСП, 2024 г.).
- **Потенциалът е на начален етап:** Ограничено сътрудничество, слабо възприятие за разрешение за въвеждане на иновации и ограничени ресурси и финансиране възпрепятстват потенциала за иновации в публичния сектор (ОИСП, 2024 г.).
- **Капацитетът е на етап на развитие:** Наблюдава се липса на мотивация за въвеждане на иновации. Умения и компетентности като цяло липсват в цялата администрация. Институционална подкрепа за иновации в публичния сектор има, но тя е с ограничен обхват и е недостатъчно развита (ОИСП, 2024 г.).
- **Въздействието е на начален етап:** Резултатите от иновациите в публичния сектор се подлагат на оценка от време на време, но пропуските в мониторинга и оценката пречат на цялостното разбиране на ефективността (ОИСП, 2024 г.).

Фигура 2.2. Топлинна карта на капацитета на България за иновации в публичния сектор

На долната фигура е представен капацитетът на България за иновации в публичния сектор във всички измерения на целта, потенциала, капацитета и въздействието на индивидуално, организационни и системно равнище, въз основа на резултатите от оценката. Цветовете показват на колко напреднал стадий е капацитетът за иновации при всяко от тези измерения и равнища, от най-слабо напреднал (тъмно-червено) до най-напреднал (тъмно зелено) и по-светли цветове между тях.



Забележка: Фигурата е създадена въз основа на критериите за оценка на капацитета за иновации съгласно (Kaur & Buisman, 2022 г.) — приложение А. Нововъзникващият капацитет за иновации на България съответства на средна стойност от 1.7 (Цел 2.5; Потенциал 1.3; Капацитет 1.7; Въздействие 1.3). Петте стадий на иновация отговарят на следното : оптимизация: капацитетът за иновации получава систематична подкрепа и наличните възможности за подобрения постоянно се използват, внедряване: продължават да се полагат усилия за нормализиране и институционализиране на иновациите, управление: иновациите се подкрепят чрез набор от усилия в публичния сектор, като се наблюдават възможности за подобрене, развитие: започва да се наблюдава разширяване на подкрепа за иновациите, но тя продължава да е със спорадичен характер и начален етап: подкрепа за иновациите едва сега започва да се появява в ограничени области

Източник: ОИСР

ОИСР използва събраните данни от изследването, за да анализира причинно-следствените фактори за иновациите в публичния сектор чрез иконометричен анализ (вж. Каре 2.3). Беше установено, че проблемите с поведението на ръководството във връзка с поемането на рискове, тясноведомственото мислене и проверките оказват неблагоприятно въздействие върху иновациите в България. В същото време наличието на финансиране, умения, технологии, сътрудничество, ориентираност към гражданите и други фактори влияят положително върху иновациите. В следващите раздели тези фактори са описани в четирите измерения на РКИ.

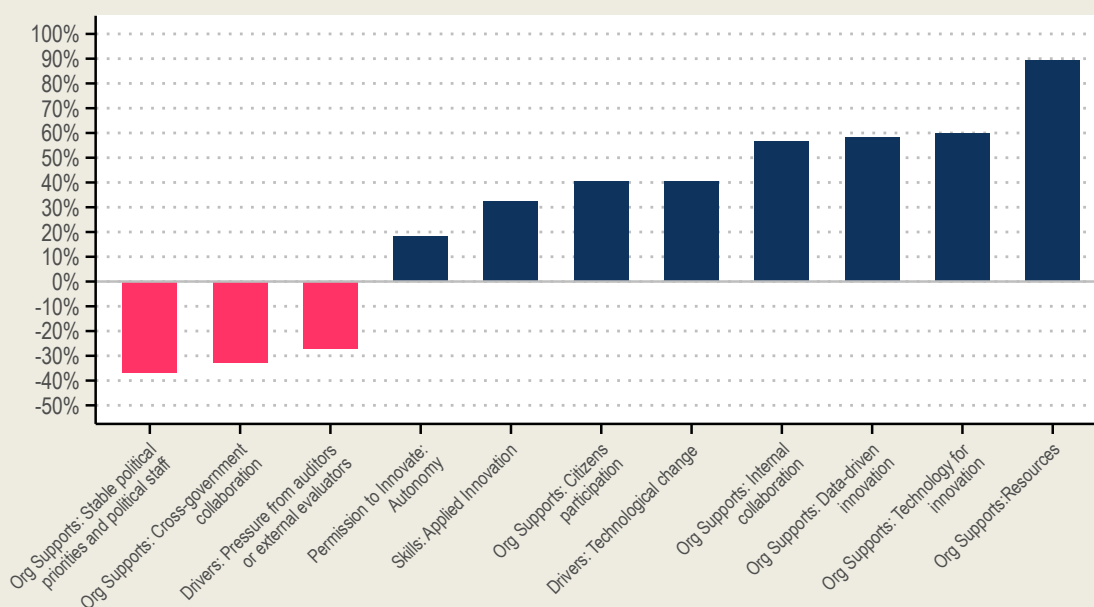
Каре 2.3. Изследване на причинно-следствените връзки между факторите за капацитета за иновации и резултатите

С помощта на актуализираната методика на изследването за оценка (Annex 2.A), е възможно да се проучи как факторите за капацитета за иновации влияят върху резултатите от иновациите. Този анализ може да подпомогне вземането на стратегически решения, ефективното разпределение на ресурсите и определянето на приоритетите в полза на инициативи, които имат най-голямо въздействие върху насърчаването на иновациите въз основа на емпирични данни. Този вид изследвания все още са рядкост в публичния сектор и следва да се разглеждат като проучвателни.

Използвайки оценка въз основа на логистична регресия ОИСР изследва кои от факторите по РКИ оказват значително влияние върху процеса на въвеждане на иновации в България, като същевременно контролира индивидуалните (възраст и пол) и институционалните (длъжност и политически сектор) характеристики. Иконометричният модел използва бинарната променлива „участвал в иновация“ като зависима променлива, както и независими променливи, като възприятия относно уменията, организационната подкрепа, мотивацията, наличието на разрешение за иновации, склонността към поемане на рискове и факторите за иновациите (вж. регресията в Annex 2.B). На Фигура 2.3 са представени най-важните фактори, като червените стълбове показват отрицателни ефекти, а сините стълбове показват положителни ефекти, и всички те са със статистически значими стойности при равнище 99 % достоверност.

Фигура 2.3. Най-важни фактори, оказващи влияние върху иновациите в България


На долната фигура е показана промяната в процентни пунктове на вероятността от участие в иновация в отговор на подобренията в променливите при равнище 99% достоверност.



Забележка: На фигурата са показани най-сигурните определящи фактори за самостоятелно заявеното участие в иновация в публичния сектор съгласно логистична оценка, при която се контролират променливите на физическите лица, организацията и определените ефекти в секторите на политиката. Всички променливи са коефициенти на вероятност и са статистически значими при 99 %. Червените стълбове показват отрицателни ефекти, а сините — положителни ефекти. Резултатите следва да се приемат по-скоро като проучвателни, отколкото като чисто причинно-следствени, тъй като връзката между зависимите и независимите

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г. променливи може да бъде двупосочна. Например фактори като умения или мотивация за иновации могат първоначално да повлияят на иновациите. Едновременно с това участието в свързани с иновации дейности може да доведе до подобряване на уменията и мотивацията. Възможно е също така да съществуват основни корелации и интерактивни ефекти между променливите, които да затрудняват изолирането на единствен определящ фактор (една единствена причинно-следствена връзка). На същия принцип силно мотивираните държавни служители могат да бъдат по-добре обучени и да разполагат с повече умения, или обратното. По оста X, от дясно наляво, са посочени следните категории: ресурси, технологии за иновации, иновации, управлявани от данни, вътрешно сътрудничество, технологична промяна, гражданско участие, приложна иновация, автономия, натиск от одитори или външни оценители, междуправителствено сътрудничество, стабилни политически приоритети и политически персонал

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/lfneq>

Фактори, оказващи отрицателно въздействие върху иновациите:

Държавните служители в България, които смятат, че тяхната организация има по-стабилни политически приоритети и политически персонал, както и междуправителствено сътрудничество, имат съответно 37 % и 33 % по-ниски шансове да участват в иновации. Освен това, държавните служители, които смятат, че иновациите в тяхната организация се стимулират чрез натиск от страна на проверяващи и външни оценители, имат 27 % по-ниски шансове за участие в иновации.

Тези констатации може да изглеждат малко противоречиви, но стабилното и консервативно политическо ръководство на България може да се съсредоточи върху поддържането на съществуващите процеси и приоритети, ограничавайки иновациите (Berry, 2023^[8]; OECD, 2023^[9]). Освен това в силно изолиран административен контекст е по-трудно да се стартират проекти и има по-голям страх от загуба на контрол, което е обезкуражаващ фактор (Torfing, 2016^[10]; OECD, 2022^[11]). На последно място, държавните служители може да смятат, че е трудно или твърде рисковано да въвеждат иновации при сегашните рамки за съответствие и отчетност (Lamoreaux, Myers and Mason, 2024^[12]; Raudla, Taro and Agu, 2016^[13]).

Фактори, оказващи положително въздействие върху иновациите:

Държавните служители в България значително увеличават шансовете си за участие в иновации, ако имат възприемане за организационна подкрепа под формата на ангажираност с ресурси за развитие на нови идеи (90 %), използване на технологии за насърчаване на иновациите (60 %), използване на данни за иновации (58 %), създаване на условия за вътрешно сътрудничество (57 %) и гражданско участие в разработването на политики и услуги (40 %). В допълнение към това, хората, които възприемат иновациите в публичния сектор като задвижвани от технологични промени (40 %), притежават уменията за прилагане на иновации (32 %) или имат автономност на работата (19 %), също имат по-високи шансове за участие в проекти за иновации.

Забележка: Вж. иконометричен анализ в Аппенд 2.В.

Източник: ОИСР.

2.2.1. Цел: Какво определя намерението за въвеждане на иновации?

В България иновациите в публичния сектор се определят отгоре-надолу. Инициативи за иновации съществуват, но повечето от тях са най-вече резултат от искания отгоре-надолу, вместо да се разработват чрез методичен процес за въвеждане на иновации (ОИСР, 2024 г.). Както беше показано от Изследването на капацитета за иновации, проведено в страната, прекалено много се

разчита на личната мотивация като основен стимул за въвеждане на иновации. В тази връзка българските държавни служители като цяло разчитат на вътрешната мотивация (вътрешни фактори като лично удовлетворение или чувство за постижение), а външната мотивация (външни фактори като награди или признание) играе второстепенна роля за насърчаване на иновациите (ОИСР, 2024 г.).

Като цяло организациите нямат стратегически подход към иновациите в публичния сектор. Въпреки че в някои секторни стратегии се разглежда измерението на иновациите в публичния сектор, повечето организации нямат стратегически подход (ОИСР, 2024 г.). Изследването на причинно-следствените фактори за иновациите в страната (вж. Каре 2.3) показва, че действащите рамки за проверка и практики може да не подкрепят стимулирането на възможностите за иновации, а по-скоро да ги възпират (ОИСР, 2024 г.).

Иновациите в публичния сектор не са свързани с приоритетните програми на правителството (ОИСР, 2024 г.; ОИСР, 2022 г.). Вниманието на България върху адаптирането към и използването на технологичните промени е подходящо за стимулиране на иновациите, но това следва да бъде съгласувано с други съответни правителствени стратегии и с реформа в публичния сектор (вж. Каре 2.3) (ОИСР, 2024 г.). Липсва стратегическа рамка за иновациите в публичния сектор или подкрепа от страна на централното правителство, което подкопава последователните усилия за иновации и води до фрагментарен характер на инициативите, с което се пропускат възможности за систематични подобрения (ОИСР, 2024 г.).

2.2.2. Потенциал: Какво определя дали да бъдат положени усилия за въвеждане на иновации?

Наблюдава се ниско равнище на разрешение за въвеждане на иновации сред административните и специализираните служители. Възприятието на автономността за въвеждане на иновации (напр. свободата да се изследват нови идеи) е ключов фактор, който е определящ за иновациите в България (вж. Каре 2.3). Повечето административни и специализирани служители обаче нямат такова възприятие (ОИСР, 2024 г.). Малък дял от държавните служители имат усещане за психологическата сигурност — усещането, че могат да поемат рискове, да изказват собственото си мнение и да изразяват несъгласие — във връзка с въвеждането на иновации (ОИСР, 2024 г.). Освен това поведението на ръководството, ориентирано към избягване на рисковете, възпрепятства вероятността за въвеждане на иновации поради предпочитанията за запазване на съществуващите процеси (вж. Каре 2.3).

Ограничено сътрудничество и ограничените ресурси с пречки пред иновациите. Българските публични институции се сблъскват с многобройни предизвикателства в областта на иновациите, най-вече поради ограниченото сътрудничество и ресурсните ограничения (технологии, умения, време, данни и човешки ресурси) (ОИСР, 2024 г.), като и двата фактора се считат за решаващи (вж. Каре 2.3). Освен това засилването на организационната подкрепа за пълноценно гражданско участие може допълнително да ускори внедряването на иновациите (вж. Каре 2.3) (ОИСР, 2024 г.).

Липса на адекватно и целево организационно финансиране за иновации. Това води до стратегическо несъответствие, ограничен обхват на иновациите и непоследователен потенциал в администрацията (ОИСР, 2024 г.). Изтъкнат като причинно-следствен фактор (вж. Каре 2.3), този недостиг на финансиране възпрепятства възможностите на системата и организациите да се ангажират последователно и да поддържат постоянни усилия за въвеждане на иновации (ОИСР, 2024 г.).

2.2.3. Капацитет: Какво е необходимо, за да се осъществят намеренията за въвеждане на иновации и за тяхното интегриране в ежедневните практики?

На всички равнища на администрацията има пропуски в компетентностите и уменията. Съществуват приложни умения за иновации и те са решаващ фактор за иновациите (вж. Каре 2.3), но те не са широко разпространени сред държавните служители (ОИСР, 2024 г.; ОИСР, 2022 г.). Специфични компетентности като създаване на прототипи и итерации, обществени поръчки за иновации, отворени иновации и технологичен дизайн почти не се срещат сред държавните служители (ОИСР, 2024 г.). Освен това България няма стратегия за работната сила, която да повишава мотивацията, както и уменията и компетентностите за стимулиране на усилията за иновации (ОИСР, 2024 г.).

Организациите въвеждат иновации предимно за подобряване на действащите системи, а не за по-трансформиращи проекти. Иновативните практики в България последователно са насочени към подобряване на действащите оперативни системи и към посрещане на променящите се потребности на гражданите (ОИСР, 2024 г.). Въпреки това организациите биха могли да разработват по-разнообразен и балансиран по отношение на риска портфейл от управлявани проекти, като системно използват иновациите за постигане на стратегически цели и подготовка за бъдещи рискове (ОИСР, 2024 г.).

Институционалната подкрепа на системно равнище за иновациите в публичния сектор е недостатъчно развита. В България съществуват инициативи като Мрежата за иновации, конкурса за иновации и програми за изграждане на капацитет, но те са с ограничено участие и тесен обхват на дейностите (ОИСР, 2024 г.). Необходима е програма за подпомагане на администрацията при създаването и разширяването на обхвата на конкретни междуправителствени решения, както и допълнителни програми за практическо обучение (ОИСР, 2024 г.).

2.2.4. Въздействие: Как се разбират усилията за въвеждане на иновации и как определят бъдещите практики?

Съществуват ограничени практики за разбиране на въздействието на усилията за въвеждане на иновации. В оценките на личната ефективност рядко се вземат предвид поведения, свързани с иновации (ОИСР, 2024 г.). Липсват механизми и цикли на обучение (напр. прегледи след въвеждане), което ограничава непрекъснатото усъвършенстване и ефективното адаптиране към променящите се условия в българската държавна администрация (ОИСР, 2024 г.).

Липсват мониторинг, оценка и съобщаване на резултатите от иновациите. Липсата на специална функция за мониторинг на иновациите в публичния сектор ограничава осведомеността относно иновациите, а липсата на оценки на иновациите възпрепятства разбирането на тяхната ефективност и ефикасност (ОИСР, 2024 г.). Разпространението на информацията относно иновациите, както вътрешно, така и външно, като цяло е недостатъчно (ОИСР, 2024 г.).

2.3. Сравнение между оценките на капацитета за иновации

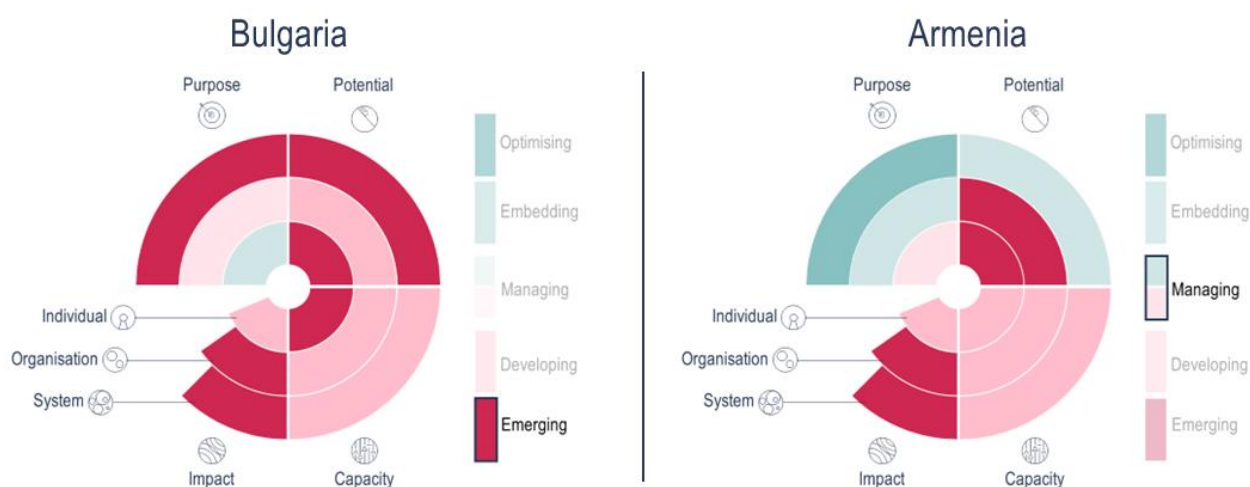
В този раздел е направено сравнение между оценките на капацитета за иновации на България и Армения. Въпреки че при оценките и на други държави е използвана Рамката на ОИСР за капацитета за иновации (РКИ), оценките на България и Армения са по-съпоставими поради почти идентичните методи на изследване и начин на събиране на данни. В допълнение към това актуализираният подход към методиката за изследване ще позволи съпоставяне на бъдещи оценки на държави (вж. Annex 2.A).

Както България, така и Армения се намират в ранните етапи на изграждане на иновациите в публичния сектор (Фигура 2.4). И в двете страни иновациите зависят в много по-висока степен от личната мотивация на държавните служители, отколкото от формалните стимули. В България иновациите все още не са свързани с приоритетите на правителството (ОИСР, 2024 г.), докато Армения има ръководен от правителството подход, утвърден в нейната Реформа в публичната администрация (РПА) (OECD, 2024^[15]). Потенциалът за иновации и в двете страни се сблъсква със значителни препятствия при превръщането на иновативните идеи в действие, главно поради ниските равнища на разрешение за иновации и ограничените механизми за сътрудничество (OECD, 2024^[15]; OECD, 2024^[7]).

Специализирани програми за подкрепа на ИПС съществуват и в двете страни, но са недостатъчно развити (OECD, 2024^[15]; OECD, 2024^[7]). Армения обаче върви напред с реформи и инициативи за иновации, ръководени от централното правителство (OECD, 2024^[15]). На равнището на капацитета уменията на България в областта на иновациите до голяма степен не се възприемат (ОИСР, 2024 г.), докато в Армения се наблюдава малко по-широко възприемане сред държавните служители, при специализирани екипи и във водещи проекти (OECD, 2024^[15]). Също така и двете страни имат ограничени практики по отношение на мониторинга и оценяването на въздействието на иновациите, което ограничава възможностите за ефективно разпространение на иновационните подходи в публичните им сектори (OECD, 2024^[15]; OECD, 2024^[7]).

Фигура 2.4. Сравнение на капацитета за иновации

На долната фигура е представено визуално сравнение между капацитета за иновации на България, който е на начален етап, и капацитета за иновации на Армения, който е на етап „управление“.



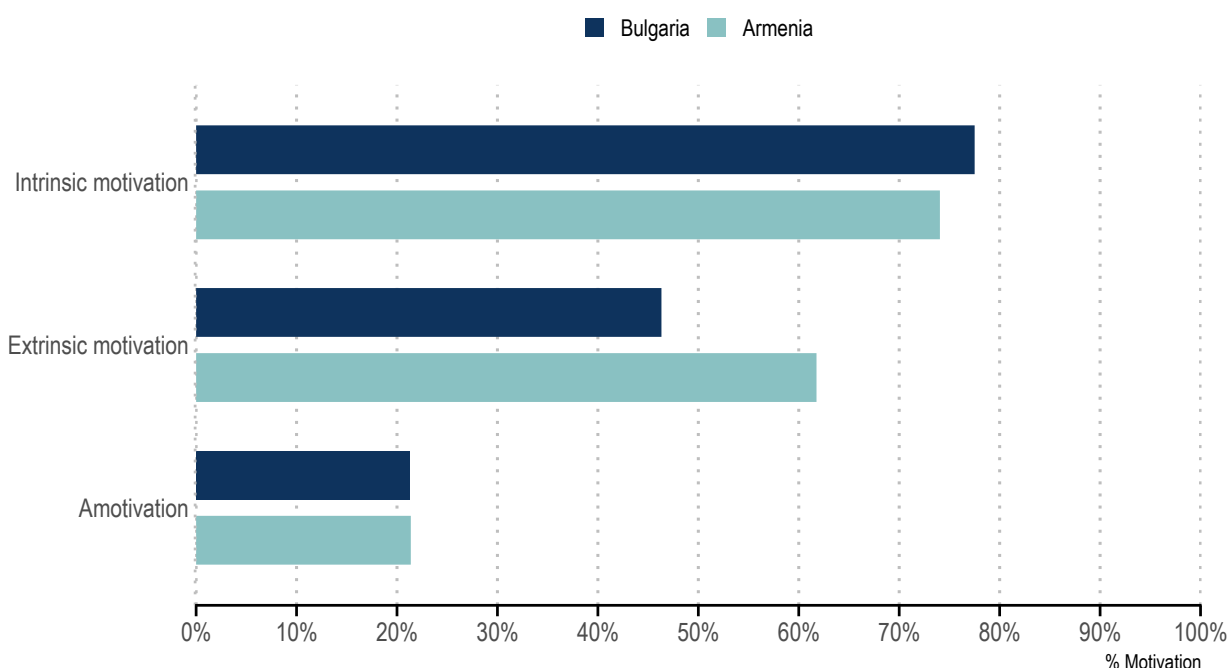
Забележка: Фигурите са създадени въз основа на критериите за оценка на капацитета за иновации съгласно (Kaur & Buisman, 2022 г.) – приложение А.
Източник: ОИСР.

Подходът към иновациите, ръководен от правителството, е по-силен в Армения, отколкото в България. И България, и Армения разчитат на вътрешната мотивация на държавните служители като основен двигател на намерението им за въвеждане на иновации, докато външните награди играят минимална роля (Фигура 2.5) (OECD, 2024^[15]; OECD, 2024^[7]). В България иновациите се осъществяват предимно отгоре-надолу, като усилията са разпокъсани. Иновациите се влияят от широк кръг от фактори, но не са свързани с приоритетите на правителството (Фигура 2.6) (ОИСР, 2024 г.). В Армения иновациите също се мотивират от стремеж към лично удовлетворение, но освен

това и чрез някои външни стимули, като например увеличаване на заплатата и повишения (OECD, 2024^[15]). В Армения се наблюдава и по-стратегически и структуриран подход към иновациите, с акцент върху правителствените стратегии, технологичните промени и реформите в публичния сектор (Фигура 2.6). Това се подкрепя чрез нейната Стратегия за реформа на публичната администрация за периода 2021—2026 г., съгласно която се стимулират иновациите в целия публичен сектор (OECD, 2024^[15]).

Фигура 2.5. Сравнение между мотивацията за въвеждане на иновации

Дял на държавните служители според възприеманата мотивация за въвеждане на иновации в тяхната организация, 2024 г.

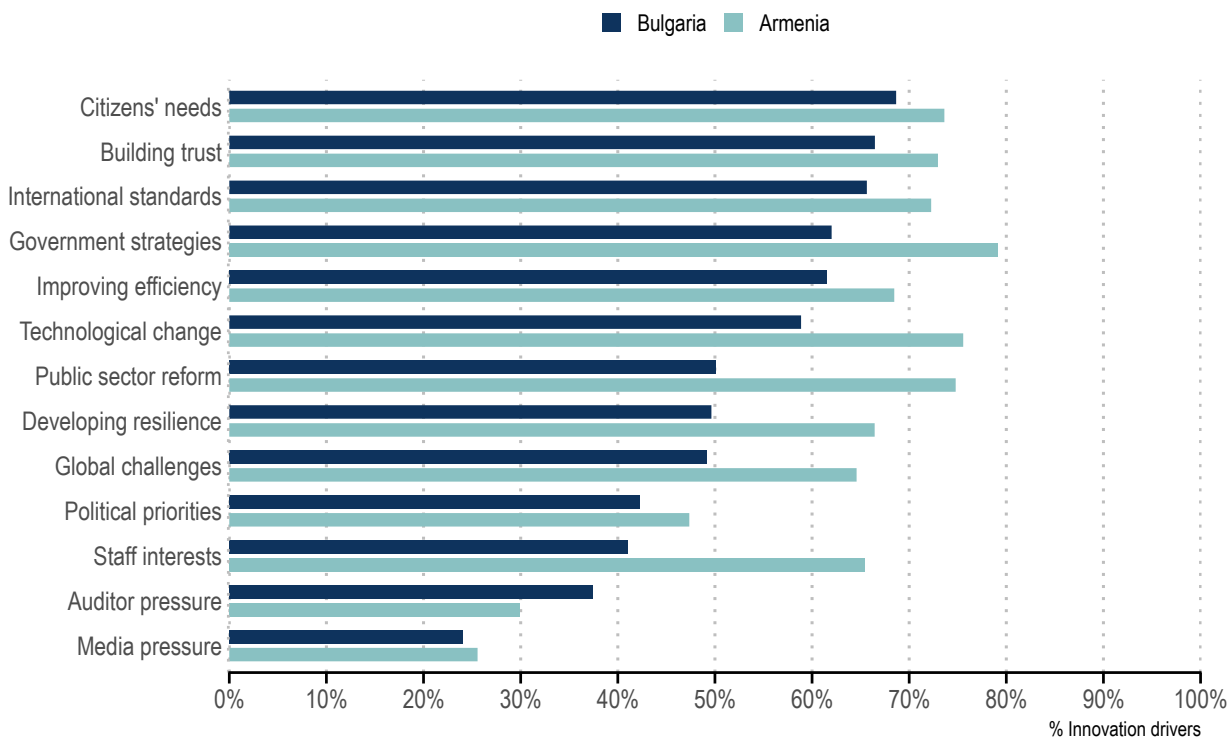


Забележка: N= България: 3 633; Армения: 2 503. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са „Съгласни“ или „Напълно съгласни“ с посочените твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Мотивация: Моля, посочете до каква степен всяко от следните твърдения отговаря на причините, поради които в момента работите на своята длъжност. Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно съгласен/на“ до 5 „Напълно несъгласен/на“. [Класиране]. По оста Y, отгоре надолу, са посочени следните категории: вътрешна мотивация, външна мотивация и тотално отсъствие на мотивация (амотивация)

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.; Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на Армения, 2024 г.

Фигура 2.6. Сравнение между факторите за въвеждане на иновации

Дял на държавните служители според възприеманата мотивация за въвеждане на иновации в тяхната организация, 2024 г.



Забележка: N= България: 3,749; Армения: 2,578. Респонденти: ръководители на организации (Н2) и държавни служители (Н3). На фигурата е представен дялът на респондентите, които възприемат твърденията като „Важни“ или „Много важни“, „Съгласни“ или „Напълно съгласни“. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Според мен иновациите в моята организация се мотивират от: Моля, оценете твърденията от 1 „Не е важно“ до 5 „Много важно“ или от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Факторите, представени по оста Y отгоре надолу, включват: граждански потребности, утвърждаване на доверието, международни стандарти, правителствена стратегия, подобряване на ефективността, технически изменения, реформа на публичния сектор, развиване на устойчивостта, международни предизвикателства, политически приоритети, интерес на персонала, одиторско напрежение и медийно напрежение

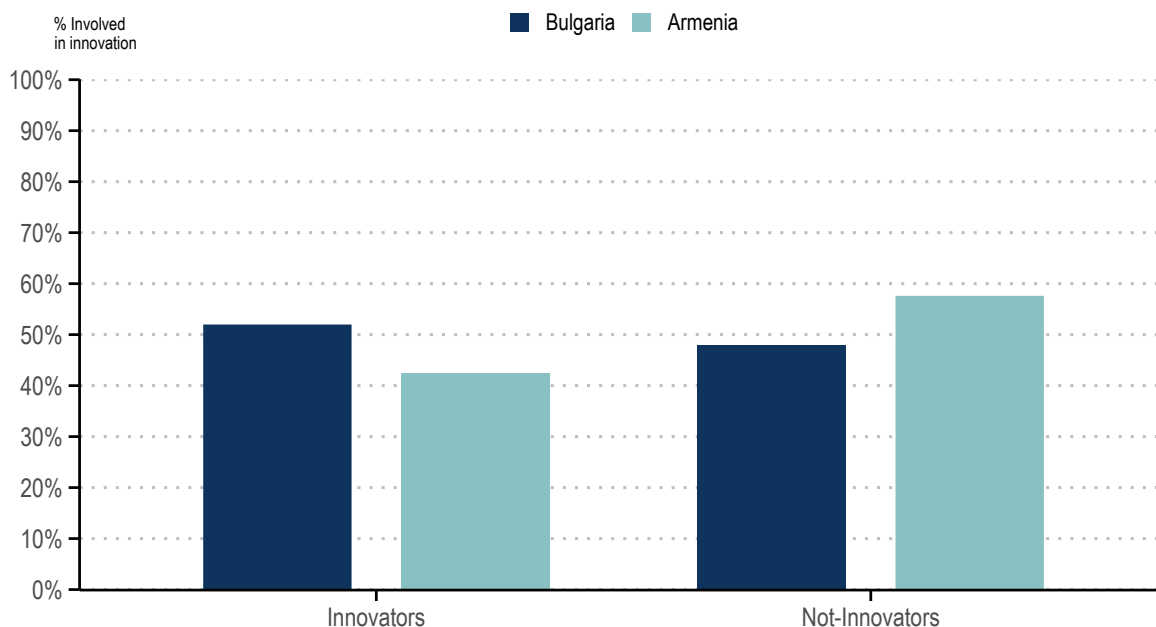
Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.; Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на Армения, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/a0dqyp>

Макар че възприятието за иновациите е сходно в двете страни (Фигура 2.7), потенциалът на България и Армения за иновации в публичния сектор се различава по своя обхват. В България ниските равнища на разрешение за иновации (Фигура 2.8), липсата на психологическа сигурност и избягването на риска от страна на ръководството са общовалидни предизвикателства в цялата администрация (ОИСР, 2024 г.). Ограниченото сътрудничество, ограничените ресурси и липсата на целево финансиране са допълнителни пречки пред усилията за въвеждане на иновации (ОИСР, 2024 г.). За разлика от тях, разрешението за иновации в Армения се възприема сравнително по-добре от държавните служители (Фигура 2.8), а пречките пред иновациите като липсата на безопасни пространства за експериментирание, избягването на риска и ограничената култура на сътрудничество са по-слабо застъпени (OECD, 2024^[15]). В стратегията на Армения за РПА е предвидена и координираща роля при усилията за въвеждане на реформи (OECD, 2024^[15]), за разлика от фрагментирия подход на България.

Фигура 2.7. Сравнение по отношение на участието в иновации на работното място

Дял на държавните служители, които са участвали в разработването и/или внедряването на иновации на работното им място през последните две години, 2024 г.

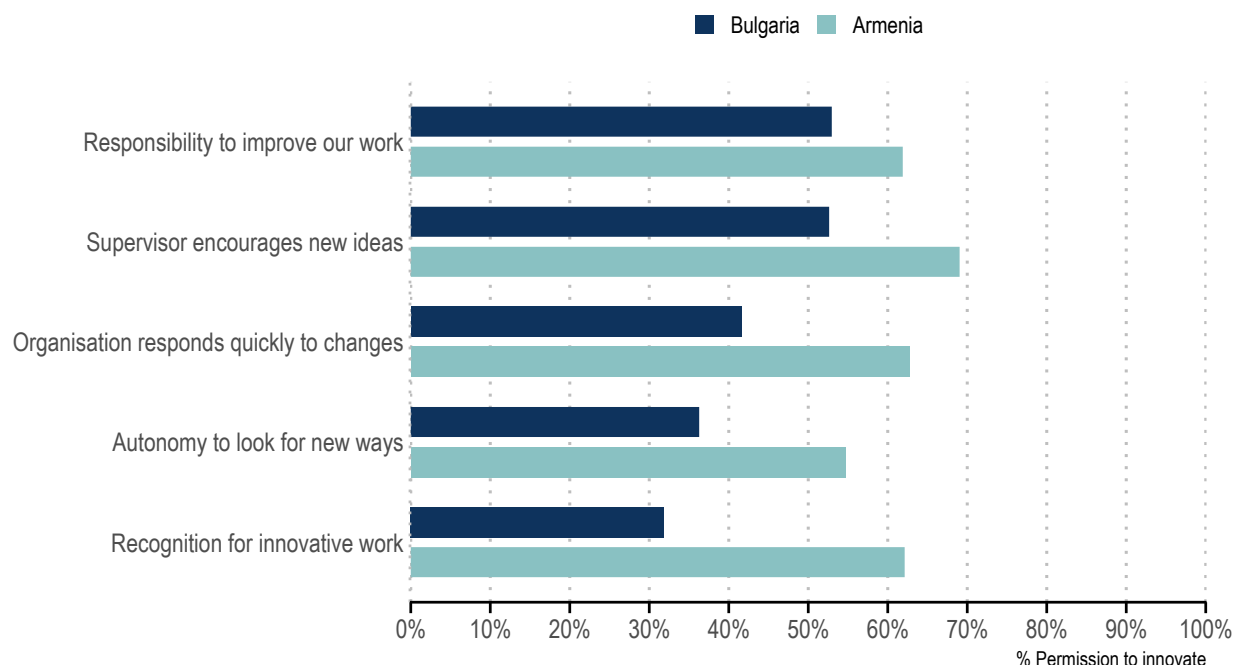


Забележка: N= България: 2 801; Армения: 2 503. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са участвали в иновации през последния двугодишен период. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: ОИСР определя иновацията като „нещо ново или ново за конкретния контекст, което се прилага и е насочено към постигане на определено въздействие“. Обектът на иновациите може да бъде услуги, продукти, процеси, методи на работа и оперативни процедури, разработване на политики, комуникация. Въз основа на това определение, участвали ли сте в разработването и/или внедряването на иновация на работното си място през последните две години? [Единичен избор]. Категориите, изброени по оста X, в ред отляво надясно, съответстват на: иноватори и не иноватори

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.; Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на Армения, 2024 г.


Фигура 2.8. Сравнение по отношение на разрешението за въвеждане на иновации

Дял на държавните служители според възприятието, че имат разрешение за въвеждане на иновации в тяхната организация, 2024 г.



Забележка: N= България: 3 633, Армения: 2 503. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са „Съгласни“ или „Напълно съгласни“ с посочените твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Разрешение за иновации: До каква степен сте съгласен/на със следните твърдения? Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Категориите, изброени по оста Y, в ред отгоре надолу, съответстват на: Отговорност да подобряваме нашата работа, ръководителят одобрява новите идеи, организацията отговаря бързо на новите промени, самоуправление в искането на нови начини, признаване на иновативната работа

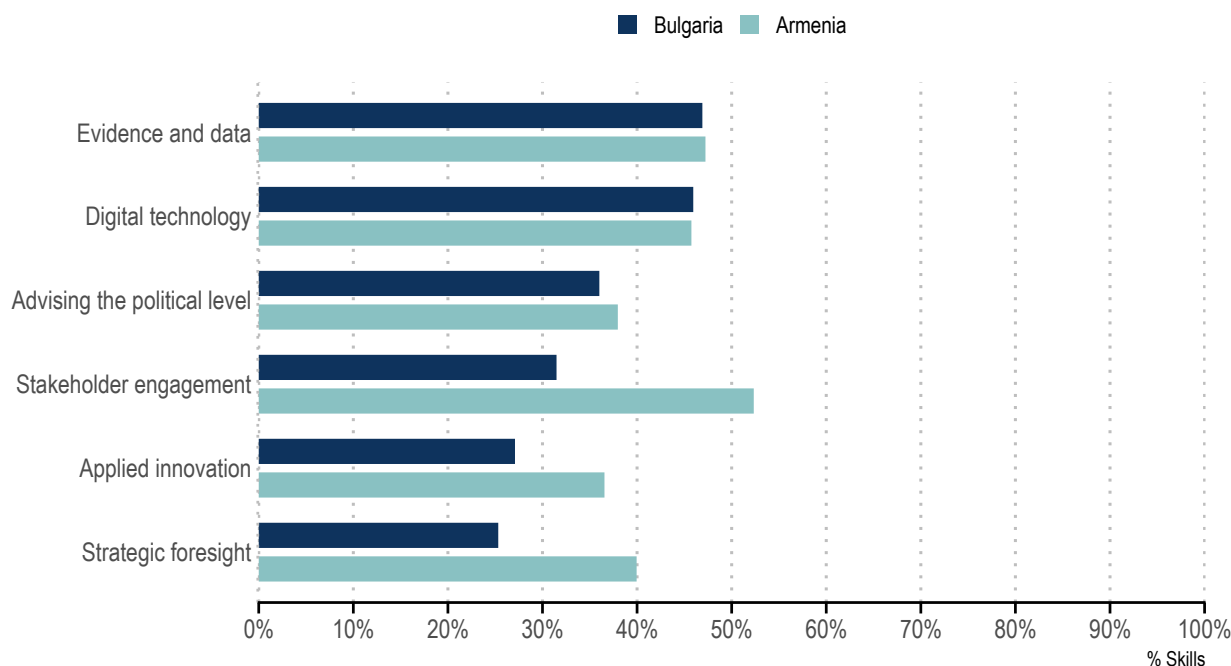
Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.; Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на Армения, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/hakt7z>

България и Армения се сблъскват със сходни предизвикателства при изграждането и интегрирането на капацитет за иновации в ежедневните практики. В България пропуските в уменията за въвеждане на иновации (Фигура 2.9) и ограниченото стратегическо развитие на работната сила възпрепятстват трансформиращите иновации (ОИСР, 2024 г.). Съществуват инициативи за изграждане на капацитет, но те са спорадични и имат тесен обхват (ОИСР, 2024 г.). В Армения усвояването на умения за въвеждане на иновации е по-силно застъпено (Фигура 2.9), но също така е ограничено от ниските възможности за изграждане на капацитет (OECD, 2024^[15]). Страната има и ограничени практики за набиране и развитие на таланти с иновативни умения (OECD, 2024^[15]). И двете страни се нуждаят от по-силни организационни практики, като например определяне на конкретен бюджет и управление на портфейла, за да могат да подкрепят комбинация от балансирани по отношение на риска усилия за въвеждане на иновации, включително постепенни и трансформиращи инициативи (OECD, 2024^[15]; OECD, 2024^[7]).


Фигура 2.9. Сравнение между имененията и компетентностите за въвеждане на иновации

Дял на държавните служители според възприятието им за усвояването на умения и компетентности, 2024 г.



Забележка: N= България: 3 633; Армения: 2 503. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които оценяват своите умения като „високи“ или „много високи“. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Как оценявате като цяло собствените си умения в следните области? Моля, оценете твърденията от 1 „Много ниско“ до 5 „Много високо“. [Класиране]. Категориите, изброени по оста Y, в ред отгоре надолу, съответстват на: Доказателства и данни, дигитални средства, съветване на политическо ниво ангажираност на заинтересованите страни, приложена иновация, стратегическа далновидност

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.; Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на Армения, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/1fsxnb>

Както много други държави от ОИСР, България и Армения имат ограничени практики по отношение на разбирането и използването на въздействието на своите усилия за въвеждане на иновации. В България има малко практики за оценяване на иновациите, като иновативното поведение се признава в ограничена степен в оценките на личната ефективност и липсват механизми за учене, като например прегледи след въвеждане (ОИСР, 2024 г.). Мониторингът и съобщаването на резултатите от иновациите са минимални, което възпрепятства непрекъснатото усъвършенстване (ОИСР, 2024 г.). По подобен начин в Армения оценките на резултатите често се възприемат като наказателни, а липсата на мониторинг и оценка на различните политики затруднява измерването на въздействието на иновациите (OECD, 2024^[15]). Въпреки че Армения разработва насоки за мониторинг, е необходимо допълнително изграждане на капацитет (OECD, 2024^[15]). И двете страни се нуждаят от по-добри системи за учене, споделяне на добри практики и оценка на иновациите, в полза на бъдещи подобрения (OECD, 2024^[15]; OECD, 2024^[7]).

Референции

- Berry, F. (2023), *Finding Common Ground: Innovation and Diffusion across Political Science and Public Management Research*, <https://doi.org/10.1017/S1049096523000112>. [8]
- Kaur, M. and H. Buisman (2022), *Innovative capacity of governments: A systemic framework*“, OECD Working Papers on Public Governance, No. 51, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/52389006-en>. [6]
- Lamoreaux, P., N. Myers and S. Mason (2024), *Costs of Public Auditor Oversight: Real Earnings Management and Innovation Loss.*, <https://doi.org/10.2308/AJPT-2022-089>. [12]
- OECD (2024), *Bulgaria's Innovative Capacity Assessment - Workshops, Interviews and Survey Findings*. [7]
- OECD (2024), *Innovative capacity and participatory policy making in Armenia*. [15]
- OECD (2023), *Global Trends in Government Innovation 2023*, <https://doi.org/10.1787/0655b570-en>. [9]
- OECD (2023), *Strengthening the Innovative Capacity of the Government of Romania*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8a3950d-en>. [4]
- OECD (2023), *Strengthening the Innovative Capacity of the Public Sector of Latvia*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8d3102d9-en>. [5]
- OECD (2022), *Supporting Bulgaria's Public Administration*, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4v7hulqHAXkTqQEHfgfCWwQFnoECCQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.strategy.bg%2FFileHandler.ashx%3FfileId%3D30250&usq=AOvVaw1YVOBZsaV8yBji8v-LluX&opi=89978449>. [14]
- OECD (2022), *Tackling Policy Challenges Through Public Sector Innovation: A Strategic Portfolio Approach*, <https://doi.org/10.1787/052b06b7-en>. [11]
- OECD (2021), *Public Sector Innovation Scan of Denmark*, <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2021/03/Public-Sector-Innovation-Scan-of-Denmark.pdf>. [3]
- OECD (2019), *The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of its Past, Present and Future Journey*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a1b203de-en>. [2]
- OECD (2018), *The Innovation System of the Public Service of Canada*, <https://doi.org/10.1787/9789264307735-en>. [1]
- OECD (2018), *The Innovation System of the Public Service of Canada*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307735-en>. [16]
- Raudla, R., K. Taro and C. Agu (2016), *The Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: The Case of Estonia*, <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0308-0>. [13]
- Torring, J. (2016), *Collaborative Innovation in the Public Sector*. [10]

Annex 2.A. Актуализирани методи за изследване за оценка на капацитета за иновации

По-ранните версии на методиката съгласно РКИ бяха изпитани в началото на изследванията върху Канада (OECD, 2018^[16]), Бразилия (OECD, 2019^[2]) и на други места, но актуализираният подход беше усъвършенстван при оценките, извършени в Латвия (OECD, 2023^[5]) и Румъния (OECD, 2023^[4]) (Kaur & Buisman, 2022 г.). Тази актуализирана рамка сега се използва в текущата оценка и в оценката на Армения (предстояща). Благодарение на методиката се разкриват данни на индивидуално, организационно и системно равнище с цел да се предоставят на правителствата възможности за разработване на основани на доказателства мерки за подкрепа на иновациите в публичния сектор и за работа със системни лостове за повишаване на количеството и качеството на иновациите в публичния сектор.

Въз основа на първоначалната оценка на страната, посочена по-горе, методиката на изследването беше усъвършенствана, за да се осигури по-задълбочено разглеждане на факторите, влияещи върху капацитета за иновации на различни равнища. Използваните методи за изследване включват преглед на литературата, многостепенни изследвания (вж. Таблица за приложение 2.A.1), работни срещи за установяване на факти, интервюта/двустранни дискусии и работни срещи за валидиране.

Резултатите от оценките на капацитета за иновации могат да помогнат за изготвянето на икономическа обосновка за инвестиции в ключови области за подкрепа на капацитета за иновации. Например чрез тях може да се разкрият:

- най-добри практики, чийто обхват следва да бъде разширен и които следва да бъдат разпространени в целия публичен сектор;
- ключови проблеми на системно равнище, които оказват значително въздействие върху резултатите от иновациите (напр. проверки, набиране на персонал, обществени поръчки);
- недостиг на умения и мотивация, който оказва въздействие върху капацитета на държавните служители за въвеждане на иновации;
- областите с най-голяма потребност от иновации въз основа на стратегическите цели;
- пречките, които не позволяват на ясната институционална подкрепа за въвеждането на иновации (напр. лаборатории, мрежи) да постигне оптимално въздействие.

Тези оценки могат да помогнат на държавите да:

- направят стратегически инвестиции в ИПС, за да оптимизират ефективността на ресурсите и въздействието;
- изготвят икономическа обосновка за изрична подкрепа на иновациите (лаборатории, фондове, мрежи, пясъчници и др.);
- разберат как иновациите могат да помогнат за изпълнението на ключови стратегически и политически програми.

Таблица за приложение 2.А.1. Общ преглед на многостепенното изследване на ИПС

	1: Централен ръководител за ИПС	2: Ръководител на организация	3: Ръководител на работно звено	4: Всички държавни служители	5: Държавни служители на общинско равнище	6: Ad-hoc равнища, напр. гражданско общество, граждани и др.
Предоставена информация	Институционални структури за ИПС (лаборатории, фондове и др.), официални програми за изграждане на капацитет за иновации.	Фактори на организационно и системно равнище, които оказват влияние върху ИПС.	Фактори на организационно и системно равнище, подробни примери за ИПС и фактори, които са им повлияли.	Свързани с ИПС възприятия и впечатления на индивидуално равнище, индивидуални умения, възприятия за пропуски в организационните умения, подробни примери за ИПС и фактори, които са им повлияли.	Фактори на организационно и системно равнище, които дават възможност за иновации или ги възпрепятстват, сравнение между отделните общини (в зависимост от потребностите и достъпа — изследване на ниво модул 2/3 или 4).	Свързани с ИПС възприятия и впечатления на организационно или индивидуално равнище.
Защо?	База за разбиране на изричната подкрепа за иновациите, информационно табло, сравнение между отделните държави, стимул за подобряване на сравнението между отделните държави.	Сравнение между организацията, разкриване на организационните фактори, които стоят зад успехите и неуспехите в областта на иновациите, и на стимулите за подобряване на организационното равнище.	Сравнение на равнище тематични области, целенасочено изграждане на капацитет, разбиране на случаи на ИПС и оптимални условия, които могат да бъдат възпроизведени.	Потребности от индивидуален капацитет и оптимални условия за ИПС; фактори на работното място, влияещи върху иновациите и капацитета за разработване/предоставяне на основано на доказателства изграждане на капацитет, разбиране на индивидуалните движещи сили/мотивации/възприятия, на които може да се обърне внимание.	Идентифициране на най-добрите практики в общините, разбиране на оптималните условия в тези общини.	Разбиране на специфични аспекти на ИПС, като например участието на гражданите или гражданското общество, оценяване на възприятията на гражданите или на резултатите, свързани с усилията за въвеждане на ИПС или с конкретни инициативи.

Забележка: Използването на модулите на изследването зависи от оценката. Описаните по-горе модули могат да бъдат комбинирани в конкретни оценки на иновациите в публичния сектор в зависимост от обхвата на изследването и интереса на страната. Модул 1 е задължителен при всички оценки. Модули 2 или 3 могат да бъдат избрани в зависимост от обхвата на изследването и като се има предвид осъществимостта им в конкретната административна среда на страната. Модул 4 може да предостави съществена представа за факторите, обуславящи иновациите, и потребностите от иновации на индивидуално равнище, но в зависимост от административния контекст може да се окаже труден за прилагане, въпреки че представителни извадки от държавни служители могат да осигурят много ценна информация. Модули 5 и 6 са незадължителни и зависят от обхвата на оценката. В някои условия се изследват и структури извън държавното управление (трети сектор, частни дружества и др.), като целта е да се постигне разбиране на динамиката на иновациите в публичния сектор и резултатите от тях.

Източник: ОИСР.

Annex 2.B. Иконометричен модел

Таблица за приложение 2.B.1. Бинарен логистичен модел: Резултати от иновациите (съотношение на вероятностите)

Следващата таблица показва промяната в процентни пунктове на вероятностите за участие в иновация (прогнозна оценка) в отговор на промените в променливите.

Променливи (Прихващане)	Прогнозна оценка
	-0.62
Умения: Консултиране на политическо равнище	0.14**
Умения: Прилагане на иновации	0.32***
Умения: Доказателства и данни	-0.03
Умения: Прогнозиране	0.04
Умения: Взаимодействие със заинтересовани страни	-0.13**
Умения: Цифрови технологии	0.04
Организационна подкрепа: Ресурси	0.90***
Организационна подкрепа: Участие на заинтересовани лица	-0.15
Организационна подкрепа: Вътрешно сътрудничество	0.57***
Организационна подкрепа: Междуетовствено сътрудничество	-0.33***
Организационна подкрепа: Външно сътрудничество	0.07
Организационна подкрепа: Управление на риска	0.19
Организационна подкрепа: Технологии за въвеждане на иновации	0.60***
Организационна подкрепа: Неуспех и учене	-0.05
Организационна подкрепа: Приложни умения за въвеждане на иновации	0.15
Организационна подкрепа: Стратегическа роля на иновациите	-0.05
Организационна подкрепа: Иновации чрез проверка на процесите	0.03
Организационна подкрепа: Култура на иновациите	-0.02
Организационна подкрепа: Иновации, основани на данни	0.58***
Организационна подкрепа: Обществени поръчки за иновации	-0.03
Организационна подкрепа: Стабилни структури за подбор на персонал и управление	-0.19
Организационна подкрепа: Стабилни политически приоритети и политически персонал	-0.37***
Организационна подкрепа: Гражданско участие	0.40***
Организационна подкрепа: Гъвкави законодателни и регулаторни рамки	-0.26**
Мотивация: Вътрешна мотивация	0.05
Мотивация: Външна мотивация	0.01
Мотивация: Демотивация	0.02

Разрешение за въвеждане на иновации: Автономност	0.19***
Разрешение за въвеждане на иновации: Организационен контрол	0.17**
Склонност към поемане на рискове: Поемане на рискове	-0.01
Склонност към поемане на рискове: Подкрепа при неуспех	-0.06
Фактори: Политически приоритети	-0.01
Фактори: Правителствени стратегии	-0.22*
Фактори: Глобални предизвикателства	0.34**
Фактори: Международни стандарти	-0.02
Фактори: Потребности на гражданите	0.04
Фактори: Изграждане на доверие и обществени нагласи	-0.11
Фактори: Програми за реформи в публичния сектор	0.07
Фактори: Технологични промени	0.40***
Фактори: Подобряване на ефективността и/или понижаване на разходите	0.09
Фактори: Интереси на служителите	0.01
Фактори: Развитие на устойчивост и подготовка за бъдещи рискове	-0.04
Фактори: Натиск от страна на медиите	-0.12
Фактори: Натиск от страна на проверяващи или външни оценители	-0.27***
<hr/>	
Контроли	Да
R ²	0.2025
N	2716
AIC	3,156.50

Забележка: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Източник: ОИСР

3

Как държавната администрация на България може да подобри своя капацитет за иновации

В тази глава са разгледани подробно констатациите относно капацитета за иновации на държавната администрация на България, като са представени препоръки за политики в ключови области на управлението. Анализът обхваща стратегическото управление на иновациите в публичния сектор; лидерството, управлението и подкрепата за иновациите в публичния сектор; финансирането, оценяването и комуникацията във връзка с иновациите в публичния сектор; уменията и компетентностите за въвеждане на иновации на всички равнища; стратегията за работната сила и стимулите за широко разпространение на иновациите в публичния сектор. Във всеки раздел са представени най-добрите международни практики за подобряване на подкрепата на капацитета за иновации.

В тази глава подробно са разгледани констатациите относно капацитета за иновации на българската държавна администрация, като са очертани препоръки за политики в ключови области на управлението. Анализът обхваща стратегическото управление на иновациите, институционалната подкрепа за иновациите, финансирането и управлението на портфейла, уменията и компетенциите, както и управлението на талантите в областта на иновациите. Във всеки раздел са представени най-добрите международни практики за подобряване на подкрепата на капацитета за иновации.

3.1. Стратегическо управление на иновациите в публичния сектор

Ключови препоръки

Свързване на иновациите в публичния сектор с приоритетните програми на правителството:

- Разработване на визия за това как иновациите в публичния сектор могат да допринесат за националните приоритети на правителството и за Националната програма за развитие „България 2030“;
- Изготвяне на план за действие и свикване на работна група, която да предложи координиран подход за изпълнение, като определи ясни цели, измерими резултати, показатели и срокове за изпълнение.

Укрепване на стратегическото управление на иновациите в публичния сектор от центъра на държавното управление:

- Засилване на ролята на Администрацията на Министерския съвет за съгласуване на инвестициите в капацитета за иновации на публичния сектор с приоритетите на правителството, за насочване, координиране и мониторинг на междуправителствените усилия в областта на иновациите;
- Осигуряване на насоки на високо равнище за стратегическо планиране на иновациите в публичния сектор сред цялата администрация чрез предоставяне на шаблони, инструменти и изграждане на капацитет за насочване и мониторинг на напредъка.

3.1.1. *Свързване на иновациите в публичния сектор с приоритетните програми на правителството*

Иновациите в България не са свързани с приоритетните програми на правителството и липсва единна стратегическа рамка. Стратегическите рамки за иновации в публичния сектор са от съществено значение за възлагането на мандат и насочването на устойчивото търсене на иновации по такъв начин, че да се гарантира съответствие между организационните и индивидуалните дейности и приоритетите и възможностите (Kaur & Buisman, 2022 г.). Стратегиите за ИПС могат да бъдат особено важни за легалистичните и йерархични среди (Kaur & Buisman, 2022 г.). Въпреки това тези стратегии изискват механизми за допълнителна подкрепа, за да бъдат ефективни, например централни екипи, които играят ръководна роля за стратегическите цели и насърчават подкрепата на ръководството, както и програми, с които изрично се подкрепят иновациите (например инкубатори и програми за обучение).

Различните междуведомствени стратегии в България допринасят за ИПС, но не са определени като приоритетни. С някои програми в страната — като тези за цифровизация и научните изследвания и развитие — се подкрепя потребността от нови и подобрени методи, процеси и технологии за повишаване на ефикасността, ефективността и адаптивността при обслужването на гражданите (вж. глава 1). Тази потребност обаче е обусловена от много фактори и няма ясно определяне на приоритетите (вж. Фигура 3.1), което често води до неосъществени инициативи (ОИСР, 2024 г.). Без цялостна визия има риск тези усилия да бъдат спорадични и разпокъсани (Kaur & Buisman, 2022 г.), с което може да се подкопаят тяхната ефективност и тяхното въздействие, както и да се възпрепятства системното развитие на иновативни практики в държавната администрация.

Националната програма за развитие (НПР) „България 2030“ за подобряване на институционалната рамка е сред най-важните централни стратегически документи и не включва изрично иновациите в публичния сектор (Republic of Bulgaria, n.d.^[3]). Ръководеният от Администрацията на Министерския съвет *приоритет 10 „Институционална рамка“*, част от програмата, има за цел да се намали регулаторната тежест, да се подобрят качеството, предвидимостта и устойчивостта на политиките на изпълнителната власт и регулаторната среда и да се намали рискът от корупция, за да се подобри стопанската среда и международната конкурентоспособност на икономиката (Republic of Bulgaria, n.d.^[3]). НПР до 2030 г. също така включва инициативи за укрепване на капацитета за цифрови услуги, ориентирани към потребителите, гражданско участие, подобряване на обществените услуги и управление на изпълнението и отчетността (Понастоящем **върху иновациите в българския публичен сектор влияят широк кръг от фактори, без правителството да определя ясни приоритети и насоки.** Целите на иновациите в публичния сектор са различни за всяка страна и могат да бъдат обусловени от фактори като повишаване на ефективността и производителността, задоволяване на потребностите на гражданите, намаляване на бюрокрацията, подобряване на услугите, постигане на обществените цели и възприемане на експерименти и нови технологии . Изследванията на ОИСР относно ^{капацитета} за иновации показват, че в държавите ^{без целенасочени стратегии} иновациите в публичния ^{сектор често} се свеждат само до усилията за провеждане на реформа в публичния сектор (РПС) . Макар че този подход ^{може да} помогне за постигане на систематични подобрения, той може да не доведе до системна, изпреварваща или трансформираща промяна в публичната администрация .

Като ^{средни стойности} за България съгласно фигурата, държавните служители в България възприемат фактори като натиска от страна на медиите (24 %), проверките (37 %), интереса от страна на служителите (41 %) и политическите приоритети (42 %) като най-маловажни по отношение на въвеждането на иновации. Обратно, като най-влиятелни са определени фактори като потребностите на гражданите (69 %), изграждането на доверие (66 %), международните стандарти (66 %) и правителствените стратегии (62 %) (Фигура 3.1).

Наблюдават се ^{доста} значителни различия между водещите фактори за въвеждането на иновации, които са в сила ^{за хората, които вземат участие в иновации („иноватори“)} и за тези, които не вземат участие в иновации („не-иноватори“) (Фигура 3.1). Иноваторите поставят относително по-силен акцент върху фактори като технологичните промени (разлика от 27 процентни пункта (пп) в сравнение с не-иноваторите), развитието на устойчивост (23 пп), интересите на служителите (21 пп) и подобряването на ефективността (21 пп).

Таблица 3.1) (Republic of Bulgaria, n.d.^[3]). Тези инициативи създават непряко търсене на иновации, но те са насочени по-скоро към подобряване на сегашните системи, отколкото към насърчаване на по-устойчиви и въздействащи промени. Освен това интервютата показаха, че много от инициативите по програмата остават некоординирани и разпокъсани, тъй като администрацията разполага с ограничени механизми за подпомагане на изпълнението и мониторинга на годишните планове за действие (ОИСР, 2024 г.).

Понастоящем върху иновациите в българския публичен сектор влияят широк кръг от фактори, без правителството да определя ясни приоритети и насоки. Целите на иновациите в публичния сектор са различни за всяка страна и могат да бъдат обусловени от фактори като повишаване на ефективността и производителността, задоволяване на потребностите на гражданите, намаляване на бюрокрацията, подобряване на услугите, постигане на обществените цели и възприемане на експерименти и нови технологии (Kaur & Buisman, 2022 г.). Изследванията на ОИСР относно капацитета за иновации показват, че в държавите без целенасочени стратегии иновациите в публичния сектор често се свеждат само до усилията за провеждане на реформа в публичния сектор (РПС) (Kaur & Buisman, 2022 г.). Макар че този подход може да помогне за постигане на систематични подобрения, той може да не доведе до системна, изпреварваща или трансформираща промяна в публичната администрация (Kaur & Buisman, 2022 г.).

Като средни стойности за България съгласно фигурата, държавните служители в България възприемат фактори като натиска от страна на медиите (24 %), проверките (37 %), интереса от страна на служителите (41 %) и политическите приоритети (42 %) като най-маловажни по отношение на въвеждането на иновации. Обратно, като най-влиятелни са определени фактори като потребностите на гражданите (69 %), изграждането на доверие (66 %), международните стандарти (66 %) и правителствените стратегии (62 %) (Фигура 3.1).

Наблюдават се доста значителни различия между водещите фактори за въвеждането на иновации, които са в сила за хората, които вземат участие в иновации („иноватори“) и за тези, които не вземат участие в иновации („не-иноватори“) (Фигура 3.1). Иноваторите поставят относително по-силен акцент върху фактори като технологичните промени (разлика от 27 процентни пункта (пп) в сравнение с не-иноваторите), развитието на устойчивост (23 пп), интересите на служителите (21 пп) и подобряването на ефективността (21 пп).

Таблица 3.1. Национален план за развитие „България 2030“ – Приоритет 10 Институционална рамка

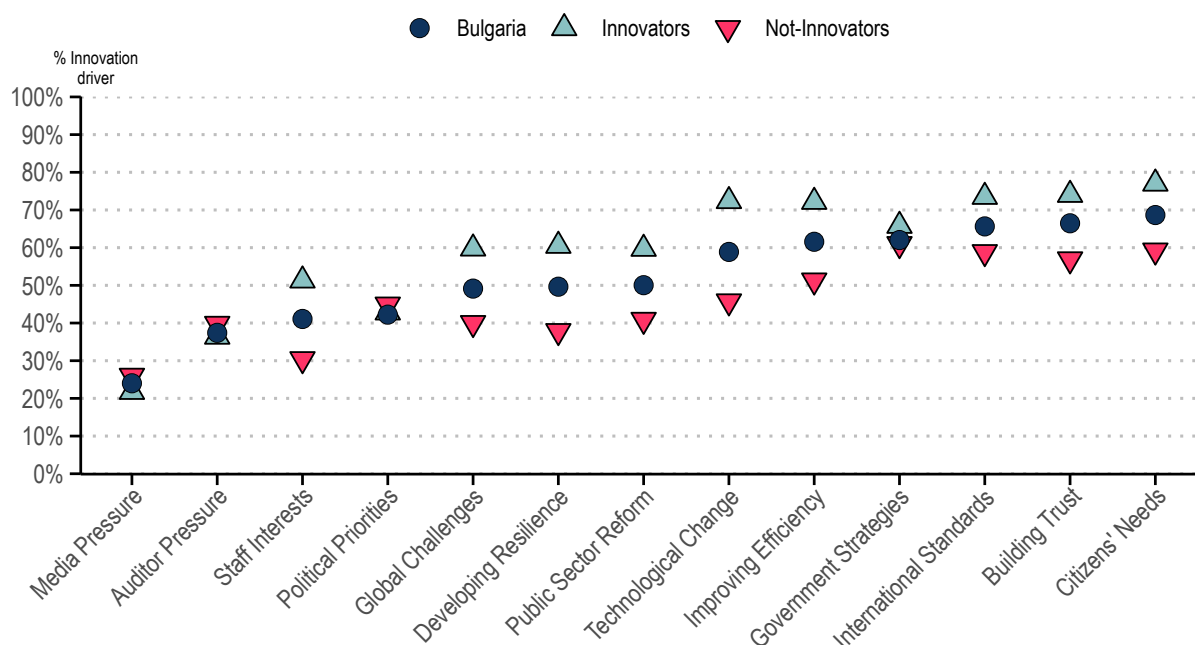
В таблицата по-долу са показани подприоритетите, описанията и инициативите съгласно Националния план за развитие „България 2030“ — Приоритет 10 Институционална рамка.

Подприоритет	Описание	Инициативи
10.1. Добро управление в публичния сектор	Разработване и използване на инструменти за подобряване на съществуващата система на управление, ефективността и устойчивостта на решенията. Фокусиране върху качеството на управленските решения, наблюдение на тяхното изпълнение и стимулиране на участието на обществото.	<ul style="list-style-type: none"> изграждане на стабилна и плътна стратегическа и институционална рамка на всички административни равнища; установяване на механизми за насочване, мониторинг и оценка на целите на всички равнища; осигуряване на цифрови инструменти за открито управление; прилагане на мерки за трансформация в съответствие с новите реалности и новите очаквания на обществото.
10.2. Регулаторна политика в полза на икономическото развитие	Правилно регулиране и насърчаване на нови регулаторни подходи за стимулиране на икономическия растеж, подобряване на ефективността на публичния сектор и повишаване на доверието между гражданите, предприятията и институциите.	<ul style="list-style-type: none"> намаляване на административната тежест за предприятията в съчетание с инструменти на електронното управление; намаляване на честотата на проверките от страна на администрацията.
10.3. Електронно управление	Трансформация към основано на цифровите технологии електронно управление и използване и защита на данните. Подпомагане на прехода от институционално-ориентиран подход в управлението към управление, ориентирано към гражданите и бизнеса.	<ul style="list-style-type: none"> разработване и прилагане на национална рамка за интелигентно управление на данните; цифровизиране на ключови системи и развитие на необходимите компетентности сред ключовите позиции; въвеждане на национална схема за електронна идентификация; прилагане на най-високите стандарти за киберсигурност; интегриране на доставчиците на обществени услуги в електронното управление; цифровизиране на българската съдебна система.
10.4. Развитие на правната среда	Подобряване на съществуващите инструменти за участие в процесите на вземане на решения, рамката за свободно изразяване, отчетността на институциите и възможностите за гражданско и институционално образование.	<ul style="list-style-type: none"> предлагане на обща законодателна рамка за нормативните актове; засилване на ролята на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ); осигуряване на правна сигурност за оспорване на административни решения и справяне с неспазването на законодателството; създаване на нова обща рамка за административни санкции и справяне с неспазването на разпоредбите; повишаване на прозрачността по отношение на собствеността на частните медии; въвеждане на нови инструменти за гражданско участие и гражданско образование.
10.5. Интегритет в публичния сектор	Създаване на обща рамка за поведение за служителите в публичния сектор, защита на лицата, сигнализиращи за нередности, свързани с непрофесионално поведение на служители в публичния сектор, и подобряване на подбора на служителите в публичната администрация.	<ul style="list-style-type: none"> създаване на обща рамка за интегритет, която включва стандарти, инструменти и добри практики; прилагане на прозрачни процедури за назначаване както на магистрати, така и на длъжностни лица в съдебната система; гарантиране на независимостта на съдебната власт и намаляване на регулаторната и административната тежест по време на охранителни производства.
10.6. Съдебна власт	Укрепване на независимостта на съдебната система с цел повишаване на доверието на обществото и бизнеса, както и зачитане на принципа на върховенството на закона. Изграждане на адекватен съдебен процес, основан на прозрачност, ефективност, равномерно натоварване на съдилищата, етични разпоредби и борба с корупцията.	<ul style="list-style-type: none"> повишаване на прозрачността на съдебните процеси; подобряване на ефективността на съдебната система; изграждане на модел за оценяване на натовареността на съдилищата; засилване на гражданското участие в съдебния процес; реформиране на системата за лишаване от свобода; завършване на реформата за правосъдие, съобразено с интересите на децата.

Източник: ОИСР, въз основа на (Република България, n.d.).

Фигура 3.1. Фактори за иновациите в публичния сектор

Дял на държавните служители, които смятат, че основната мотивация оказва влияние върху иновациите в тяхната организация, 2024 г.



Забележка: N=2 917 до 3 749. Респонденти: Ръководители на организации (H2) и Държавни служители (H3). На фигурата е представен дялът на респондентите, които възприемат основната мотивация за иновациите като „Важна“ или „Много важна“, „Съгласен/на“ или „Напълно съгласен/на“. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Според мен иновациите в моята организация са мотивирани от: Моля, оценете твърденията от 1 „Не е важно“ до 5 „Много важно“ или от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. Представените елементи на графиката включват: средния дял в България, иноваторите и не иноваторите. Категориите, изброени по оста X, в ред отляво надясно, съответстват на: медийно напрежение, натиск от слушателите, интереси на служителите, политически и приоритети, глобални предизвикателства, развитие на устойчивостта, реформа в публичния сектор, технологични промени, повишаване на ефективността, правителствени стратегии, международни стандарти, изграждане на доверие и нужди на гражданите

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/n0wuky>

В анализ на ОИСР, в който се изследват причинно-следствените фактори за иновациите в България, е установено, че само технологичните промени и натискът от страна на проверяващи имат значителен ефект като мотивация за въвеждането на иновации (вж. каре 2.3.). При държавните служители, които възприемат своята организация като технологично ориентирана, се наблюдава 40 % по-висока вероятност да участват в иновации, което отразява приоритета на България за цифрова трансформация (вж. глава 1). Макар че използването на технологичните промени ще продължи да бъде важно за стимулиране на иновациите в публичните организации, то следва да бъде съгласувано с други подходящи фактори, като например правителствените стратегии, реформата в публичния сектор и политическите приоритети.

Обратно, натискът от страна на проверяващите и на външните оценители понижава вероятността за иновации с 27 %, което предполага по-скоро репресивна, отколкото подкрепяща среда на проверките, която допълнително влошава културата на избягване на риска (Lamoreaux, Myers and

Mason, 2024^[6]; Raudla, Taro and Agu, 2016^[6]). Не са установени други значими фактори, което хвърля светлина върху липсата на съответен подход и участие от страна на правителството в насърчаването на иновациите в публичния сектор.

С тези констатации се подчертава необходимостта от стратегическа рамка за ИПС, в която ясно да се определи и да се стимулира търсенето на иновации, свързани със сегашната *Национална програма за развитие* и с приоритетите на правителството. В последните следва да се интегрират и други важни фактори — потребностите на гражданите, доверието към правителството и международните стандарти — под формата на ръководен подход.

Чрез стратегическите рамки и специализираните стратегии в други държави се подпомагат по-систематични и съгласувани усилия за иновации в публичния сектор в цялото държавно управление. Някои стратегии, които вече са приети или са в процес на разработване от членове на ОИСР, включват специфични за ИПС измерения, като например в Латвия (предстои), [Румъния](#), и [Ирландия](#). Министерството на публичните разходи и реформите на Ирландия е създадо стратегия за внедряване на иновации в ирландската държавна администрация (Government of Ireland, n.d.^[7]). Стратегията съдържа четири приоритетни области: ориентирани към гражданите иновации, култура на иновациите, разширяване на обхвата на иновациите и трансформиращи иновации. Тази целенасочена стратегическа рамка за ИПС е включена в по-широката стратегия за трансформация на обществените услуги — стратегията „По-добри обществени услуги“, насочена към предоставяне на услуги на гражданите и изграждане на доверие (Каре 3.1). Стратегиите за ИПС могат да насърчават както подходи „отгоре-надолу“, така и „отдолу-нагоре“, както е видно от опита на Дания (Каре 3.2), като се гарантира, че иновациите ще отговарят не само на политическите приоритети, но и на широко разпространената култура на иновации.

България трябва да свърже иновациите в публичния сектор с приоритетните програми на правителството посредством визия и план за действие. Без ясна съгласуваност на приоритетите, които служат като мотивация за иновациите, има риск ресурсите да бъдат разпределени твърде нашироко, което би довело до намаляване на ефекта от усилията и до противоречиви или излишни инициативи (Kaur & Buisman, 2022 г.), особено в културата на управление в България, при която в много висока степен се разчита на законодателния елемент (Bertelsmann Stiftung, 2022 г.).

Визия за иновациите и план за действие са ключово значение за преодоляване на сегашната липса на стратегическа рамка за ИПС. Визията за иновациите следва да бъде свързана с националните приоритети на България и Националната програма за развитие до 2030 г., като се определят областите с най-голям потенциал за въздействие и се съсредоточат усилията най-вече върху тях. Така може да се гарантира, че работата в областта на иновациите ще бъде целенасочена и същевременно ще се избегнат капаните на разпиляването на ресурсите.

В плана за действие следва да се определят ясни цели, измерими резултати, показатели и срокове за изпълнение. Този план следва да служи като ориентир за министерствата и останалите обществени организации, което да им позволи да допринасят за иновациите в рамките на единен подход (Kaur & Buisman, 2022 г.). Чрез този план България следва също така да насърчава по-силно сътрудничество както между публичните организации, както и с неправителствените участници. АМС би могла да свика междуведомствена работна група, която да подпомогне мониторинга на изпълнението на плана за действие и да насърчи многообразието от гледни точки, да намали дублирането на усилия между отделните инициативи и да улесни обединяването на ресурсите за иновации в публичния сектор. Освен това в рамката следва да се предвиди силен приоритет върху трансформацията на административната култура към такава, при която се ценят експериментирането, поемането на рискове и гъвкавостта, като насърчава се начин на мислене, при който иновациите се разглеждат като неразделна част от мисията на публичния сектор (ОИСР, 2017 г.). Освен това като част от този план следва да се преразгледат съществуващите рамки за

проверка и съответствие, като се гарантира, че с тях се създава среда, при която съществува баланс между отчетността и гъвкавостта за иновации.

Каре 3.1. Стратегията на Ирландия за иновациите в публичния сектор

В рамките на по-широката стратегия за трансформация на обществените услуги „По-добри обществени услуги“ Министерството на публичните разходи и реформите на Ирландия е създадо стратегия за въвеждане на иновации при обществените услуги в Ирландия, насочена към предоставяне на по-добри услуги на обществото и изграждане на доверие. Стратегията е стартирана с лидерската подкрепа на министъра на публичните разходи и реформите, в сътрудничество с генералния секретар на Министерството на публичните разходи и реформите, обединени около визията за „използване на силата на иновациите за предоставяне на обществени услуги на световно равнище в Ирландия“ (Government of Ireland, n.d.[7]).

В този стратегически документ са включени четири приоритетни области: ориентирани към гражданите иновации, култура на иновациите, разширяване на обхвата на иновациите и трансформиращи иновации (Government of Ireland, n.d.[7]). Всеки от тези приоритети е свързан с конкретни цели, които включват действия, обосновка и критерии за успех. Таблица 3.2 са обобщени приоритетите, целите и действията, включени в стратегията.

Таблица 3.2. Стратегията на Ирландия за иновациите в публичния сектор

В таблицата по-долу са обобщени приоритетите, целите и действията, включени в Стратегията на Ирландия за иновации в публичния сектор.

Приоритет	Цели	Действия
1. Ориентирани към гражданите иновации: Поставяне на гражданите и потребителите в центъра на иновациите, за да се подобри тяхното взаимодействие с обществените услуги.	<ul style="list-style-type: none"> Изслушване и взаимодействие с гражданите и потребителите. Разработване и предоставяне на интегрирани и лесни за използване услуги. 	<ul style="list-style-type: none"> Насърчаване на събирането на обратна връзка от клиентите като част от обществените услуги. Проучване и изпитване на нови начини за взаимодействие с обществеността. Оказване на подкрепа за стратегията за ИКТ при обществените услуги, предстоящата Национална цифрова стратегия и въвеждането на уникални идентификатори и общи набори от данни.
2. Култура на иновациите: Създаване на култура, в която всички служители имат вдъхновението, правомощията и възможностите да въвеждат иновации.	<ul style="list-style-type: none"> Водачество с визия, овластяване на служителите и отправяне на предизвикателство към нормите. Снабдяване на служителите с умения, нагласи и инструменти за въвеждане на иновации. 	<ul style="list-style-type: none"> Включване на стратегии и бизнес планове за иновации при обществените услуги. Продължаване на предлагането на непрекъснато професионално развитие на лидерите. Официално включване на иновациите като основна компетентност за ръководните роли. Въвеждане на фонд за иновации в публичния сектор и на церемонии за оказване на признание за успешни иновации.
3. Разширяване на обхвата на иновациите: Работа с различни сектори и организации за оптимизиране на ефективността чрез разширяване на обхвата на иновациите в публичния сектор.	<ul style="list-style-type: none"> Свързване и сътрудничество в цялата екосистема за разширяване на обхвата на успешните иновации. Улавяне и споделяне на прозрения, познания и извлечени поуки. 	<ul style="list-style-type: none"> Насърчаване на сътрудничеството между държавните служители и обществените услуги. Сътрудничество с по-широката екосистема (промишленост, научни изследвания, международна дейност и др.) с помощта на механизми като спринтове за иновации и хакатлони. Разширяване на обхвата на иновациите в целия публичен сектор чрез повишени равнища на взаимодействие. Използване на познанията от обществени услуги, при които успешно са въведени иновации.
4. Трансформиращи иновации: Насърчаване на иновациите в	<ul style="list-style-type: none"> Разработване на стратегически прозрения за бъдещи тенденции и изисквания. 	<ul style="list-style-type: none"> Организиране на функция за прогнозиране, която да помага за информирането и насочването на бъдещите иновации. Създаване на Съвет по иновациите за публичния сектор, в който да са включени държавни служители от различни

публичния сектор чрез инициране на промяна и дългосрочна трансформация.	<ul style="list-style-type: none"> Оказване на подкрепа и насърчаване на политики за иновации, цифрова трансформация и нови начини на работа. 	<p>звена, както и други участници извън публичния сектор.</p> <ul style="list-style-type: none"> Създаване на основана на предизвикателства Служба по иновационната политика, която работи в сътрудничество със Съвета по иновациите. Оказване на подкрепа за плана за действие за GovTech.
Източник: ОИСР, въз основа на цитирани източници.		

Каре 3.2. Фактори за иновациите в публичния сектор на Дания

Според данните от доклада на ОИСР „Сканиране на иновациите в публичния сектор на Дания“ (2021 г.), подходите отгоре-надолу и отдолу-нагоре могат да се допълват взаимно за стимулиране на иновациите в държавното управление (ОИСР, Сканиране на иновациите в публичния сектор на Дания, 2021 г.). В Дания инициативите за иновации се мотивират предимно чрез подходи отдолу-нагоре, като например интересите на служителите. Въпреки това фактори на предлагането, като технологичният напредък и влиянията отгоре-надолу в резултат на значими обществени предизвикателства, също играят ключова допълваща роля.

В анализа на Дания относно факторите за иновации в публичния сектор са разделени на отделни категории — търсене, предлагане, отгоре-надолу и отдолу-нагоре:

- **Водени от търсенето:** Високите очаквания на гражданите на Дания към социалната система и взаимодействията на първа линия между държавните служители и гражданите стимулират търсенето на иновации чрез постоянни подобрения.
- **Водени от предлагането:** Предлагането оказва по-силно въздействие върху иновациите, като технологиите се очертават като по-значим фактор в сравнение с аспектите на търсенето. Пример за това е ранното възприемане от Дания на инициативи, свързани с изкуствения интелект, в сектори като климата и енергетиката, като се проучва как новите инструменти и технологии могат да се използват по иновативни начини.
- **Отгоре-надолу:** Влиянията отгоре-надолу също оформят иновациите в областта на държавното управление на Дания, често в отговор на амбициозни политически цели или за справяне с неотложни обществени проблеми като изменението на климата и COVID-19. Анализът показва, че амбициозните цели стимулират инициативи за въвеждане на иновации. Въпреки че желаните резултати от иновациите може да са известни, публичният сектор продължава да търси най-ефективните интервенции и да проучва как те ще бъдат приети на практика.
- **Отдолу-нагоре:** От сканирането на ситуацията в Дания става ясно, че иновациите в голяма степен се влияят от обществената услуга и се задвижват от работниците и служителите от първа линия на всички нива, които идентифицират и използват възможностите и разполагат с капацитета и културата да осъществяват иновации.

Източник: (ОИСР, Сканиране на иновациите в публичния сектор на Дания, 2021 г.).

3.1.2. Укрепване на стратегическото управление на иновациите в публичния сектор от центъра на държавното управление

Иновациите следва да бъдат интегрирани, а не фрагментирани между различни правителствени програми, за да водят до значителни промени. С интеграцията се насърчават последователни и въздействащи усилия за въвеждане на иновации, както и по-ориентирана към иновациите култура в рамките на публичния сектор (Kaur & Buisman, 2022 г.). Въпреки това иновациите изискват целенасочено управление, за да се гарантира, че мандатите, насоките и подходите за иновации са устойчиви и разпределени между всички елементи на публичен сектор (Kaur & Buisman, 2022 г.). Изследванията на ОИСР по държави показват, че при разпределените системи, като тези в Канада и Финландия, има възможност за прилагане на централизирани механизми за координация, съгласуване и мониторинг за гарантиране на съгласувани и ефективни усилия за въвеждане на иновации (OECD, 2022^[11]; OECD, 2018^[12]).

В България при някои правителствени стратегии за конкретни сектори се насърчават иновациите, но в тях липсват ясни приоритети и насоки за иновациите и те се координират усилията в цялата администрация. Повечето стратегии в българската администрация са ориентирани към цифровизацията и намаляването на административната тежест (вж. глава 1), но при повечето от тях не се включва развитието на капацитета за иновации като стратегическа функция или приоритет (например *„Цифрова трансформация на България за периода 2020—2030 г.“* или *„Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията за периода 2021—2027 г.“*). Въпреки че това отразява целта на България да насърчава иновациите, данните показват, че не са много случаите, в които тези политики са довели до конкретни подобрения в управлението и институционалната рамка на страната (Bertelsmann Stiftung, 2022 г.). Участниците в изследването отбелязват липсата на сътрудничество при разработването на стратегиите, недостатъчните ресурси за тяхното изпълнение и липсата на механизми за прилагане, които да гарантират ефективното изпълнение на стратегиите, например чрез мониторинг и оценка (ОИСР, 2024 г.).

При повечето обществени организации в България липсва стратегически подход към иновациите в публичния сектор. В няколко източника на данни се посочват недостатъците на стратегическото планиране в държавната администрация на България, като неформалните механизми играят важна роля при междуведомствената координация (ОИСР, Сканиране на центъра на държавното управление на България: Укрепване на вземането на стратегически решения в центъра на държавното управление, Документи на ОИСР относно политиките в областта на публичното управление, No. 19, OECD Publishing, Париж., 2022 г.; Bertelsmann Stiftung, 2022 г.). Както се изтъква от участниците в изследванията, повечето обществени организации в България нямат стратегически подход към планирането на иновациите в публичния сектор (ОИСР, 2024 г.). Въпреки това повечето организации признават, че биха следвали национална или специфична за сектора стратегия, ако съществуваше такъв документ (ОИСР, 2024 г.). И все пак някои организации ефективно са включили усилията за въвеждане на иновации в своите стратегически цели. Например Министерството на отбраната (МО), чрез своята Национална програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили до 2032 г., е включило инициативи за въвеждане на иновации, свързани с набирането на персонал, обществените поръчки, експериментите и цифровизацията (вж. Каре 3.3).

Ръководителите на различни обществени организации са установили необходимостта от допълнителна визия и насоки от центъра на държавното управление, за да се гарантира, че усилията в областта на иновациите са съгласувани и приведени в съответствие с националните цели (ОИСР, 2024 г.). Тази централизация би могла да спомогне за хармонизиране на подходите към иновациите във всички сектори, което да доведе до по-ефективно и съгласувано стратегическо планиране на ИПС.

Каре 3.3. План за модернизация на Министерството на отбраната на България

През 2018 г. Министерският съвет на България е одобрил национален план за постепенно увеличаване на разходите за отбрана до най-малко 2 % от БВП до 2024 г. Изготвени са два основни стратегически документа въз основа на процес на стратегическо прогнозиране: Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили до 2032 г. и План за развитие на въоръжените сили до 2026 г.

Въз основа на тези документи Министерството на отбраната е определило процеса на модернизация и превъоръжаване на българския отбранителен сектор в съответствие с програмата за иновации на НАТО и Европейската агенция по отбрана, като всички инвестиционни проекти са с висок приоритет и обвързани с очакваните финансови ресурси до 2032 г. (Republic of Bulgaria, 2021^[14]).

Държавната администрация съсредоточава модернизацията на отбранителния сектор към ключови области като набиране на персонал, обществени поръчки, експериментиране, цифрова трансформация, устойчивост и интегритет. Конкретните инициативи включват инвестиционен фонд, нов модел за изграждане на кариера и набиране на държавни служители, цифровизация на административните процеси, сътрудничество с научната общност и актуализиране на нормативната уредба за борба с корупцията (Republic of Bulgaria, 2023^[15]).

Източник: ОИСП, въз основа на цитирани източници.

Центърът на държавното управление на България разполага с ограничени финансови и човешки ресурси, за да направлява усилията за иновации в публичния сектор. В рамките на Администрацията на Министерския съвет (АМС) дирекция „Модернизация на администрацията“ подпомага общото управление на държавната администрация и предлага инициативи за оптимизиране, създаване и трансформиране на административни структури (ОИСП, Сканиране на иновациите в публичния сектор на Дания, 2021 г.) (вж. глава 1). Дирекцията също така изпълнява ролята на секретариат за целите на Съвета за административна реформа. Мандатът ѝ включва предлагане на инициативи и мерки за развитие на процесите на иновация, прозрачност и публичен достъп до информация, системи за управление на качеството, процедури за подбор на персонал и оценки на въздействието (Republic of Bulgaria, 2009^[16]). Дирекцията, с подкрепата на Института по публична администрация, играе ролята на организатор при оценяването и съгласуването на текущите усилия за иновации в публичния сектор. Въпреки това ограничените финансови и човешки ресурси на АМС не ѝ позволяват ефективно да съгласува, направлява и наблюдава текущите и бъдещите усилия в областта на ИПС и тяхното изпълнение (ОИСП, 2024 г.).

Като пример за най-добрите практики в държавите от ОИСП за съгласуване и управление на усилията за въвеждане на иновации в публичния сектор могат да служат държави като [Колумбия](#), [Франция](#), и [Латвия](#), където звената за иновации, създадени или ръководени от централното правителство, помагат за хармонизиране на подходите към иновациите в публичния сектор. Както е показано в Каре 3.4, Националният отдел по планиране на Колумбия съветва президента относно усилията за иновации в публичния сектор, като идентифицира междуправителствените пречки и измерва капацитета за иновации (Правителство на Колумбия, n.d.). Друг пример е Междуправителствената дирекция за обществена трансформация във Франция към кабинета на министър-председателя, която осигурява изпълнението на програмата за обществена трансформация, определена от правителството. Освен това в Латвия Лабораторията за иновации към Държавната канцелария обединява държавните служители, които съвместно създават решения за преодоляване на наболели хоризонтални проблеми (ОИСП, 2024 г.).

Затвърждаване на ключовата позиция на АМС като основен участник в управлението на съгласуваните потребности от иновации в публичния сектор, свързани с приоритетите на правителството. Ръководени от Администрацията на Министерския съвет, в потенциалните визия и план за действие за ИПС следва ясно да се очертават свързаните с иновациите приоритети на държавната администрация в отделните министерства и организации. Въпреки това, за да се гарантира тяхната ефективност, Администрацията на МС следва да осигури финансови и човешки ресурси за предоставяне на насоки и подкрепа, както и да обезпечи съгласуваност и последователност между конкретните планове за ИПС на отделните организации (ОИСР, 2024 г.).

Насоките и подкрепата следва да изискват от АМС да ръководи разработването на шаблони и инструменти, които да помагат на организациите за създаването на техни собствени планове за действие, съобразени с общата стратегическа рамка. Те следва да предлагат обучение и семинари за изграждане на капацитет в тези организации, с което да гарантират, че те разбират и могат ефективно да прилагат своите стратегии за въвеждане на иновации. Също така те следва да предоставят непрекъснати консултации за справяне с предизвикателствата и усъвършенстване на плановете за действие, съгласно потребностите.

Ролята на АМС в привеждането в съответствие и съгласуваността на ИПС може да включва: 1) разработване на специфични механизми, като например мониторинг на изпълнението на плановете за действие в различните организации; 2) улесняване на провеждането на периодични срещи и осигуряване на цифрови инструменти, чрез които организациите могат да отчитат напредъка, да споделят най-добри практики и да обсъждат предизвикателства; и 3) коригиране на стратегическата рамка в съответствие с нейния модел на управление въз основа на получената от организациите обратна връзка и техните променящи се приоритети.

Каре 3.4. Държави, които управляват иновациите в публичния сектор от центъра на държавното управление

Национален департамент по планиране в Колумбия

Департаментът съветва президента на Колумбия по въпросите, свързани с иновациите в публичния сектор, като идентифицира междуведомствени пречки и измерва капацитета за иновации (Правителство на Колумбия, n.d.). В рамките на Плана за национално развитие за периода 2022—2026 г. департаментът насочва иновациите в публичния сектор чрез насърчаване на експериментални подходи за справяне с потребностите и предизвикателствата на гражданите, стимулиране на използването на данни при вземането на решения и управление на Националния комитет за иновациите в публичния сектор (Правителство на Колумбия, n.d.).

Междуведомствена дирекция за обществена трансформация (МДОТ) във Франция

Под ръководството на министър-председателя дирекцията управлява Програмата за обществена трансформация, определена от Междуведомствения комитет за обществена трансформация (Правителство на Франция, n.d.). Дирекцията обезпечава изпълнението на приоритетните политики на правителството, координира административните действия за опростяване на процедурите и подобрява качеството на услугите за потребителите. В сътрудничество с междуведомствени партньори дирекцията също така подкрепя иновациите, развитието на умения, организационната трансформация, управленските практики и публичното управление. Освен това МДОТ ускорява правителствени проекти с голямо въздействие с помощта на своите вътрешни консултанти и експерти, както и чрез Фонда за трансформация на обществените дейности (Government of France, 2023^[20]).

Лаборатория за иновации в Латвия

Лабораторията за иновации в Латвия, която се организира в рамките на Държавната канцелария, обединява държавните служители в центъра на администрацията с цел разработване на нов подход към изготвянето на политики, намаляване на ненужната бюрокрация и модернизиране на системите за управление на човешките ресурси в публичната администрация (ОИСР, 2024 г.). Ръководена от правителствения център, Лабораторията работи на спринтове или срочни гъвкави проектни сесии, като разработва политически решения за хоризонтални предизвикателства, координирайки участници от различни институции на публичната администрация, както и експерти и потенциални потребители на политики в процеса на разработване на политики (OECD, 2023^[21]).

Източник: ОИСР.

3.2. Лидерство, управление и подкрепа за иновациите в публичния сектор

Ключови препоръки

Осигуряване на широкообхватен подход към иновациите в публичния сектор:

- Насърчаване на подход към иновациите на принципа „отдолу-нагоре“ чрез развитие на култура на публичната администрация, в която иновациите се ценят и подкрепят.
- Обезпечаване на държавните служители с ресурси, време, обучение и вътрешни комуникации, насочени към насърчаване на иновациите на всички равнища на държавната администрация, особено за тези с по-нисък ранг.

Справяне с липсата на сътрудничество и ограничените ресурси за иновации в публичния сектор:

- АМС следва да обмисли въвеждането на инициативи например за подобряване на осведомеността относно програмата за мобилност на държавните служители, опростяване на процедурите за възлагане на обществени поръчки, свързани с иновации, и предоставяне на финансови стимули за подобряване на вътрешното сътрудничество и разпределението на ресурсите в държавната администрация.
- Насочване на тези инициативи към повишаване на уменията в областта на цифровите технологии и данните като част от възприемането на иновативни методи на работа в администрацията. Подобряване на практиките за определяне на приоритетите за иновации на организациите и за ангажиране на гражданите в проекти за иновации.

Изграждане подкрепа в цялото държавно управление за насърчаване и стимулиране на иновациите в публичния сектор:

- Установяване на целенасочена подкрепа за иновациите в публичния сектор, включително програма за генериране на решения и разширяване на обхвата на решенията.
- Надграждане на сегашната мрежа за иновации и конкуренция с официални мандати и финансови ресурси за разширяване на техния обхват и по-широко насърчаване на иновациите. Използване на тези механизми за предоставяне на специализирани насоки и обучение за допълващи иновациите подходи, като прилагане на поведенчески науки и стратегическо прогнозиране.

3.2.1. Осигуряване на широкообхватен подход към иновациите в публичния сектор

1. Иновациите се ръководят от служители с по-висок ранг и са разпокъсани из цялата администрация. Средно (BGR, България) 52 % от държавните служители са посочили, че са участвали в разработването и/или внедряването на иновация на работното си място през последните две години (

Фигура 3.2). Въпреки това, от анализа на данните за различните роли в държавната администрация (от административни (ADM) до ръководни служители (EXE)), участието в иновации е по-вероятно да се случва на най-високото ниво — сред висшите ръководители (EXE) (74 %) и средните ръководители (MID) (65 %) — отколкото при всички длъжности в цялата администрация. Това потвърждава преобладаващия подход към иновациите на принципа „отгоре-надолу“, вече споменат в предишните глави. Този подход може да ограничи обхвата и ефективността на иновациите, тъй като идеите и приносът на по-широк кръг държавни служители не се вземат предвид в пълна степен (ОИСР, 2020 г.).

2. Иновациите се срещат по-често в сектори, които в най-голяма степен оказват въздействие върху живота на гражданите и активно стимулират промени, докато в сектори, при които отсъства тази мотивация, иновациите са по-рядко явление. На

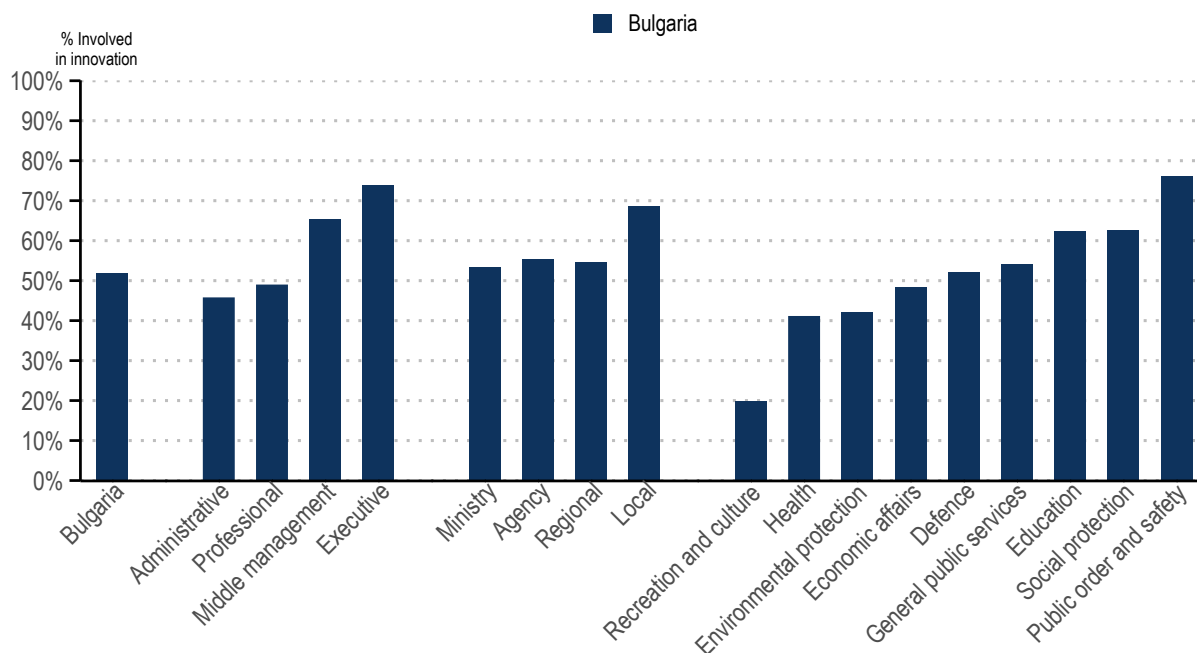
3.

Фигура 3.2 е показан анализ, който показва анализ на различните нива на управление (от MIN до LOC) и сектори на политиката (от REC до ORD). На управленско равнище държавните служители от местните органи по-често участват в иновации (68 %), отколкото държавните служители от министерствата (53 %), агенциите (55 %) или регионалните администрации (55 %).

Освен това участието на държавните служители в иновации е по-вероятно и в секторите на политиката, като например обществени ред и сигурност (ORD) (76 %), социална закрила (SOC) (63 %) и образование (EDU) (62 %). Тези сектори обикновено се занимават с динамичните потребности на гражданите, които изискват непрекъснато адаптиране и усъвършенстване, а това води до по-голяма нужда от прилагане на иновативни подходи. За разлика от тях сектори като отдих, култура и религия (REC) са по-малко ангажирани с иновации. Това показва, че макар да има значителен тласък в определени области, се наблюдава и критична необходимост от системни промени, за да се гарантира, че иновациите няма да бъдат ограничени само в рамките на конкретни роли, нива или сектори, а ще се превърнат в широко разпространена практика във всички области на публичния сектор (ОИСР, Сканиране на иновациите в публичния сектор на Дания, 2021 г.). Трябва да се отбележи, че се наблюдават сравнително малки различия по отношение на пол, възраст и стаж (Annex 3.A).

Фигура 3.2. Участие в иновация в публичния сектор

Дял на държавните служители, които са участвали в разработването и/или въвеждането на иновация на работното си място през последните две години, 2024 г.



Забележка: N=1 924 до 2 801. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са участвали в иновация през последния двугодишен период. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: ОИСР определя иновацията като „нещо ново или ново за конкретния контекст, което се прилага и е насочено към постигане на определено въздействие“. Обектът на иновациите може да бъде услуги, продукти, процеси, методи на работа и оперативни процедури, разработване на политики, комуникация. Въз основа на това определение, участвали ли сте в разработването и/или внедряването на иновация на работното си място през последните две години? [Единичен избор]. Вж. анализ по отделни променливи в Annex 3.A. Категориите, представени по X-оста отляво надясно, включват: средния дял в България, административни служители, професионалисти, средно ръководство, изпълнителна власт, министерства, агенции, регионални и местни органи, отбрана, общи обществени услуги, образование, социална защита, обществен ред и безопасност

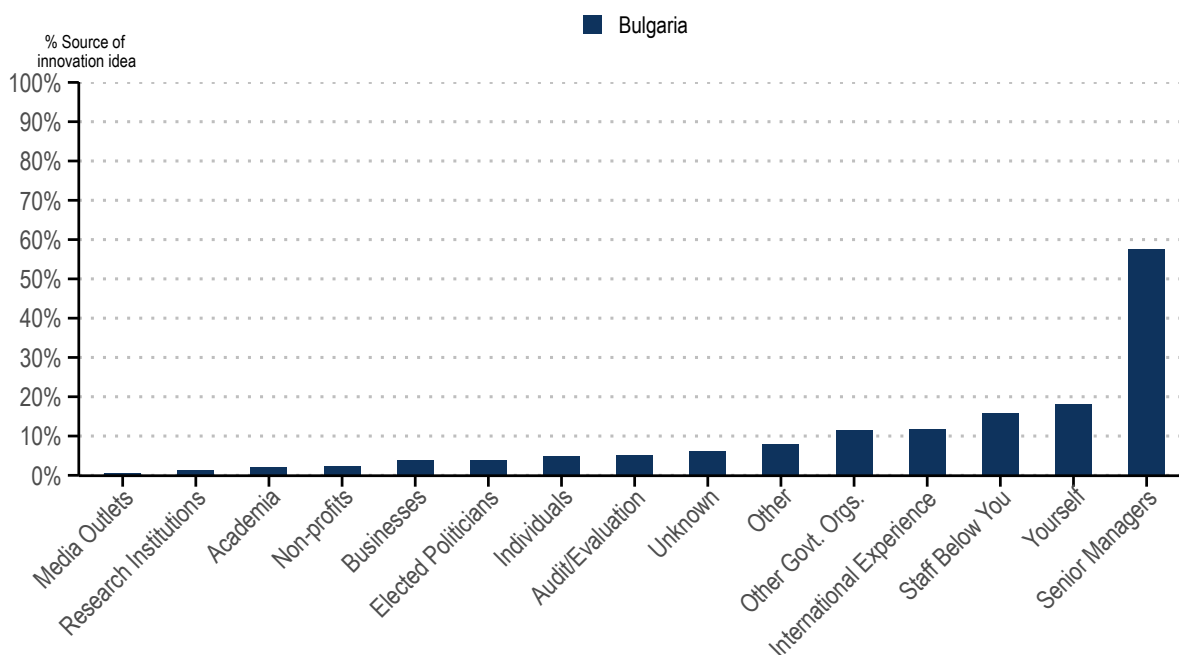
Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Идеите за иновации в публичния сектор произлизат предимно от висшите ръководители или от вътрешни правителствени източници. Както е представено на Фигура 3.3, когато са запитани за произхода на иновационните идеи, с които са участвали, държавните служители съобщават, че източници като медиите (0 %), институциите за научни изследвания (1 %), академичните среди (2 %), нестопанските организации (2 %) и предприятията (4 %) са били по-рядко използвани за проекти за иновации. В подобна степен идеите обикновено не произлизат от избрани политици (4 %), частни лица (5 %) или одитни оценки (5 %). Обратно, повечето идеи за иновации са почерпени от висши ръководители (57 %), от самите лица (18 %), от служители под тях (16 %), от

международен опит (12 %) и от други правителства (11 %). Макар и да потвърждава подхода „отгоре-надолу“, това разпределение разкрива отсъствието на междусекторни иновации, което означава ограничена интеграция на частния сектор, гражданското общество и академичните среди, което би могло да доведе до по-разрушителни иновации (Demircioglu, 2024^[23]). Това предполага необходимост от по-всеобхватен подход към иновациите, при който да се насърчава участието на всички обществени сектори.


Фигура 3.3. Източник на идеи за иновации

Дял на държавните служители според източника на идеите за техния най-значим проект за иновация, 2024 г.



Забележка: N=1 456. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на държавните служители според източника на идеята за най-значимия им проект за иновации. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Откъде е дошла идеята за тази най-важна иновация? [Множествен избор]. Категориите, представени по X-оста отляво надясно, включват: медии, изследователски институти, академически среди, организация с нестопанска цел, предприятия, избрани политици, самостоятелни лица, одитори, неизвестни, други, други правителствени организации, международен опит, персоналът под Вас, себе си, висши мениджъри

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/056pj4>

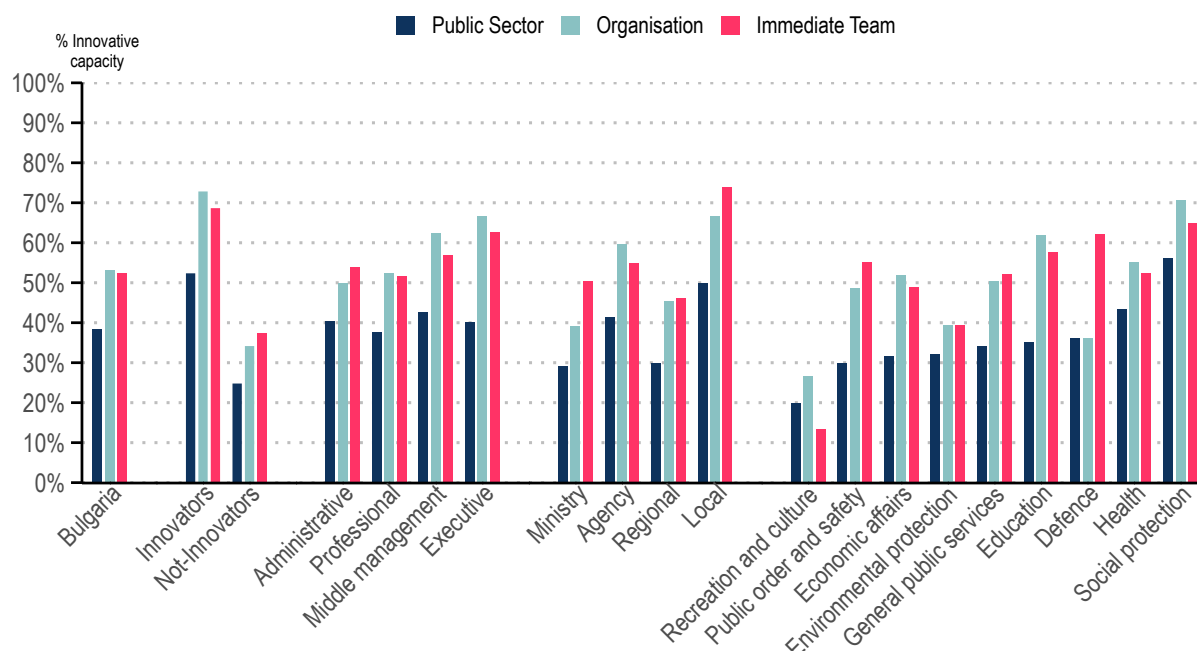
4. **Сред държавните служители се наблюдава липса на осведоменост относно усилията за въвеждане на иновации извън собствените им организации, което води до засилване на фрагментацията.** Както е показано на Фигура 3.4, като средна стойност за (BGR, България), държавните служители считат, че иновациите са концентрирани в техните организации (53 %) и конкретни екипи (53 %), а не в по-широкия публичен сектор (38 %). Това възприятие е по-силно изразено сред иноваторите в сравнение с не-иноваторите, които са склонни да виждат усилията на своите организации и екипи, но са по-малко запознати с по-общите развития в публичния сектор. Това се отнася и за по-старшите служители, тъй като хората на по-ниски позиции често възприемат собствените си групи като по-малко иновативни. Това не е изненадващо, тъй като по-младшите служители имат по-малък достъп или опит с проекти за иновации, както беше показано по-рано на

Фигура 3.2.

От Фигура 3.4 също личи, че държавните агенции и местните органи, заедно със сектори като социална закрила, здравеопазване и отбрана, се възприемат като най-иновативните групи. Това дава индикация за значителна разлика по отношение на опита с иновациите, която варира значително между различните нива на управление. Освен това, по-високият възприеман капацитет за иновации в определени области на политиката може да доведе до неравномерно разпределение на ресурсите и подкрепата, което може допълнително да задълбочи фрагментацията (ОИСП, 2017 г.).

Фигура 3.4. Възприятие за капацитета за иновации

Дял на държавните служители, които считат, че публичният сектор, собствената им организация или прекия им екип са иновативни, 2024 г.



Забележка: N= 2 572 до 3 749. Респонденти: Ръководители на организации (Н2) и Държавни служители (Н3). На фигурата е представен делът на респондентите, които са „Съгласни“ или „Напълно съгласни“ с твърденията. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: До каква степен сте съгласен/на със следните твърдения: публичният сектор е иновативен, организацията, в която работя, е иновативна, моите преки колеги са иновативни. Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/а“. [Класиране]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: публичния сектор, организация, непосредствен екип. Факторите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, съответстват на: средният дял в България, иноватори, не иноватори, административни служители, професионалисти, средно ръководство, изпълнителна власт, министерства, агенции, регионални и местни органи, отбрана и култура, обществен ред и безопасност, икономически въпроси, опазване на околната среда, общи обществени услуги, образование, отбрана, здравеопазване и социална защита

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/h8rp2e>

За да се създаде култура на иновации в публичния сектор, е необходима целенасочена подкрепа за създаване на среда, в която се насърчава промяната (Kaur & Buisman, 2022 г.).

Подходящ пример за това е правителството на Канада, което прилага няколко стратегии за създаване на култура на измерване, оценяване и иновации чрез своето Звено за въздействие и иновации към Службата на Тайния съвет (OECD, 2017^[24]). Сред основните им инициативи е *Impact Canada Challenges* (Предизвикателства за въздействие в Канада), с която се подкрепят публичните организации да преминат от заплащане на разходи или дейности към възнаграждаване на постигането на иновативни резултати в публичния сектор (Government of Canada, n.d.^[25]). По подобен начин екипът на Канада за поведенчески науки и приложни авангардни изследвания, свързани с политиките, предоставя информация за разработването на политики, програмни интервенции и стратегически комуникации в областта на борбата с изменението на климата, здравеопазването, жилищното настаняване, доверието и дезинформацията (Government of Canada, n.d.^[25]). Освен това на министрите и висшите чиновници е даден мандат да експериментират с тези форми на подкрепа и методи за създаване на широко разпространена култура на иновациите (OECD, 2018^[26]).

За да увеличи максимално ползите от иновациите, България може да създаде целенасочени механизми за насърчаване и улесняване на свързаните с иновациите практики на всички равнища в публичния сектор (ОИСР, Сканиране на иновациите в публичния сектор на Дания, 2021 г.). Държавната администрация би могла да засили широко разпространените усилия за иновации чрез насърчаване на култура, в която иновациите се ценят и подкрепят. Това предполага предоставяне на ресурси, обучение и официални форми на комуникация, с които се насърчават иновациите при всички управленски равнища и роли, особено сред служителите с по-нисък ранг. Нещо повече, администрацията следва да поработи върху разработването на специфична междуведомствена институционална подкрепа (по-подробно в следващия раздел), която прави усилията за въвеждане на иновации по-активни и с по-висока степен на сътрудничество — в рамките на публичния сектор и извън него, включително в частния сектор, академичните среди и гражданското общество.

3.2.2. Справяне с липсата на сътрудничество и ограничените ресурси за иновации в публичния сектор

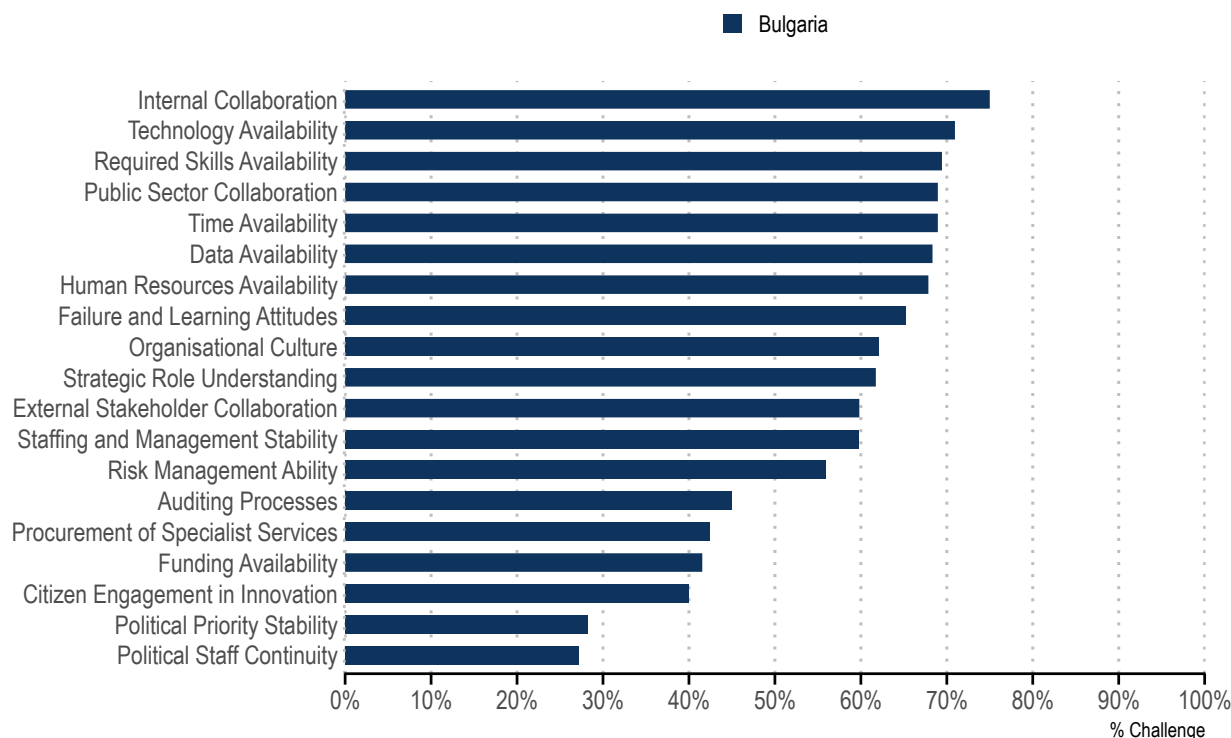
Държавните служители в България се сблъскват с широк спектър от предизвикателства, които възпрепятстват устойчивите усилия за иновации, по-специално трудности при сътрудничеството и ограничения на ресурсите. Както е показано на Фигура 3.5, най-често срещаните пречки пред държавните служители, които въвеждат иновации в България, включват трудностите при сътрудничеството (вътрешно сътрудничество – 75 %, сътрудничество в публичния сектор – 69 %) и наличността на всички видове ресурси (наличност на технологии – 71 %, наличност на необходимите умения – 69 %, наличност на време – 69 %, наличност на данни – 68 % и наличност на човешки ресурси – 68 %). Освен това организационната динамика, включително отношението към неуспехите и ученето (65 %) и организационната култура (62 %), също са изтъкнати като значими предизвикателства за иновациите в държавната администрация.

Тази разлика се потвърждава от предишни данни, като например *Оценката на ОИСР за реформата на публичната администрация в България* (ОИСР, 2022 г.) и *Оценката на Института по публична администрация относно учещите организации* (Republic of Bulgaria, 2021^[28]). И в двата доклада сътрудничеството и ресурсите са посочени като основни предизвикателства, които пречат на иновативните практики да се развиват в публичния сектор. В българската администрация липсват адекватни процедури за експериментиране с нови идеи, а ресурсите за осъществяване на промените са ограничени (Republic of Bulgaria, 2021^[28]). Много публични институции са станали изолирани, фокусирани предимно върху рутинни задачи, без да отчитат по-широкия контекст (Republic of Bulgaria, 2021^[28]). Интервюираните посочват като причини

за ограниченото сътрудничество липсата на практики за лично и електронно сътрудничество, както и ограниченото доверие между екипите и в рамките на организационната динамика (ОИСП, 2024 г.).

Фигура 3.5. Предизвикателства, с които са се сблъскали иноваторите

Дял на държавните служители, участващи в иновации, които са се сблъскали със специфични предизвикателства в своите организации, 2024 г.



Забележка: от 1 063 до 1 456. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен делът на респондентите, които са „съгласни“ или „напълно съгласни“ със следните твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Според Вас кои бяха основните предизвикателства за тази най-значима иновация в публичния сектор? Моля, оценете твърденията от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Категориите, представени по оста Y отгоре надолу, включват вътрешно взаимно подпомагане, техническа наличност, наличност на изисканите способности, взаимодействие с публичния сектор, времева наличност, информационна наличност, наличност на човешки ресурси, провал и нагласа за учене, изградена култура, стремяща се към организацията, разбиране на стратегическите роли, взаимодействие с външните заинтересовани лица, стабилност на персонала и управлението, способност да управлява риска, одиторски процеси, гражданското участие в иновационните процеси, стабилност на политическия приоритет и дълготрайност на политическите служители

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/9a2gme>

Въпреки че технологиите и данните стават все по-достъпни в държавната администрация, България все още е изправена пред предизвикателства, свързани с подкрепата за цифровия експертен опит, достъпа до данни и неравномерните цифрови умения в държавната администрация. Чрез своята Стратегия за развитие на електронното управление за периода 2019—2025 г. България постигна напредък в цифровизацията на държавната администрация и публичните услуги, съобразени с *Принципите на ЕС за електронно управление* (Republic of Bulgaria, n.d.^[29]). Администрацията е инвестирала в платформи за електронно управление, за да оптимизира процесите и оперативната съвместимост, като е направила технологиите по-достъпни за насърчване на иновациите, например *Портала на електронното правителство* — единна

входна точка за предоставяне на услуги от електронното правителство (European Commission, 2024^[30]). Въпреки това иноваторите са обявили, че са се сблъскали с трудности при достъпа до подкрепа за цифров експертен опит и данни за разработване на иновации, тъй като тези ресурси не са широко достъпни и често изискват сложни административни процедури (напр. механизъм за възлагане на обществени поръчки в областта на иновациите) (ОИСР, 2024 г.). Държавните служители също така споменават, че цифровите умения и компетенции са много неравномерно разпределени в екипите в администрацията, което допълнително ограничава възможностите за сътрудничество между публичните организации (ОИСР, 2024 г.) (вж. повече за цифровите умения в раздел 3.4.).

5. Сътрудничеството и технологиите са решаващи фактори за иновациите в българските публични организации. Както е представено на Фигура 3.6. Организационна подкрепа за иновациите в публичния сектор

по-долу, държавните служители, участващи в проекти за иновации, посочват междуведомственото сътрудничество (79 %), вътрешното сътрудничество (74 %), използването на технологии за насърчаване на иновациите (73 %) и разбирането на стратегическата роля на иновациите (72 %) като най-влиятелните форми на организационна подкрепа за осъществяване на техните усилия за въвеждане на иновации. Осигуряването на стабилни кадри и стабилно управление (70 %) и сътрудничеството с външни заинтересовани страни (70 %) също са значими фактори на организационно равнище.

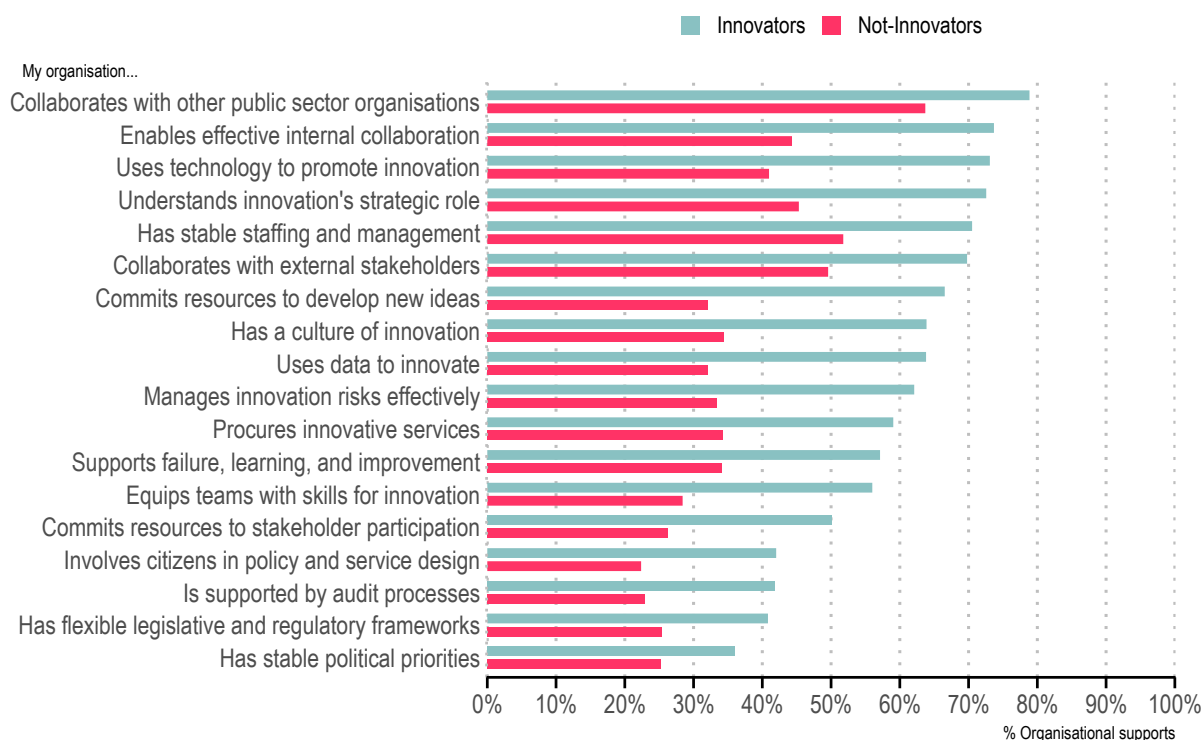
Основните разлики между участващите в такива проекти („иноватори“) и хората, които не участват („не-иноватори“), са свързани с нагласите относно организационната подкрепа за ресурсите за разработване на нови идеи (разлика от 34 пп), използването на технологии за насърчаване на иновациите (32 пп) и използването на данни за иновациите (32 пп). Иноваторите се влияят в по-висока степен от организационната подкрепа, свързана с наличните ресурси и използването на технологии и данни.

Иконометричен анализ на ОИСР на организационната подкрепа в България потвърди тази предишна констатация. В рамките на анализа е установено, че наличието на ресурси, използването на технологии и данни за иновации, както и практиките за вътрешно сътрудничество и гражданско участие са в основата на иновациите в България (вж. каре 2.3.). В организациите, които отделят ресурси (напр. бюджет, персонал, време, експертна подкрепа) за нови идеи, се наблюдава 90 % по-висока вероятност за участие в иновации, което подчертава значението на стратегическото разпределение на ресурсите. При държавните служители, които използват технологии и подходи, основани на данни, има съответно 60 % и 58 % по-висока вероятност за въвеждане на иновации, което е потвърждение за специалното внимание, което България отделя върху инвестициите в технологии и управлението на данни. Практиките за вътрешно сътрудничество увеличават шансовете за иновации с 57 %, докато практиките за гражданско участие ги увеличават с 40 %, което подчертава значението на екипната работа между отделите и на приобщаващите иновации с широко участие.

Независимо от това при иконометричния анализ е установено, че стабилните политически приоритети и междуведомственото сътрудничество възпрепятстват иновациите (вж. каре 2.3) (ОИСР, 2024 г.). Държавните служители, които възприемат организациите си като такива със стабилни политически приоритети, имат с 37 % по-ниски шансове да се включат в иновации, което вероятно се дължи на избягване на риска и консервативен стил на ръководство, който се фокусира върху поддържането на съществуващите процеси и приоритети (Berry, 2023^[31]; OECD, 2023^[32]). По подобен начин, при хората, които участват в междуведомствено сътрудничество, шансовете за въвеждане на иновации намаляват с 33 %, което вероятно се дължи на бюрократичните различия, сложността на партньорствата и опасенията за загуба на контрол върху проектите (Torfing, 2016^[33]; OECD, 2022^[34]).

Фигура 3.6. Организационна подкрепа за иновациите в публичния сектор

Дял на държавните служители според възприятието им за подкрепата за иновациите в тяхната организация, 2024 г.



Забележка: 2 917 до 3 749. Респонденти: Ръководители на организации (H2) и държавни служители (H3). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са „съгласни“ или „напълно съгласни“ със следните твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Стимули и прегоди пред иновациите. До каква степен сте съгласни със следните твърдения. Моля, оценете твърденията от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: иноваторите и не иноваторите. Категориите, изброени по оста Y, в ред отгоре надолу, съответстват на: взаимодействие с други организации, част от публичния сектор, позволява ефективно вътрешно взаимодействие, използване на технологиите за подобряването на иновация, разбиране на стратегическите роли в иновациите, има стабилен екип и организация взаимодейства с външните заинтересовани лица, използване на адекватните ресурси за развиването на нови идеи, има иновационна култура, използване на информационните ресурси с цел на иновация, контролира иновационните рискове адекватно, осигуряване на иновационни ресурси, поддържа ситуациите на провал, учене от грешките си и успехите, отдава нужните иновационни способности на екипа си, осигурява нужните ресурси за участието на заинтересованите лица, осигурява гражданското участие в създаването на дизайн за услугите и политиката, има подкрепа от одиторските процеси, има гъвкави законодателни и нормативни рамки, има стабилни политически приоритети

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България.

StatLink  <https://stat.link/y8v3xa>

Осъществимостта на практиките за сътрудничество и гражданско участие е различна в отделните държавни администрации (ОИСП, 2024 г.). Иноваторите в българската държавна администрация са заявили, че сътрудничеството е по-лесно, когато има по-широко съгласуване с правителството, както се вижда при цифровизацията, киберсигурността и изкуствения интелект. То обаче става по-трудно в области без ясни мандати, например иновациите в публичния сектор, където зависи от преценката на отделните ръководители (ОИСП, 2024 г.). Макар че ключовата роля

на гражданското участие също се признава, дейностите по разработване и изпитване с участието на граждани все още е на ранен етап и се използва само спорадично в администрацията (ОИСР, 2024 г.).

В България гражданите и заинтересованите страни могат да участват в иновативни процеси за вземане на решения чрез обществени консултации или чрез постоянни консултативни органи (OECD, 2024^[35]). Съществуват и няколко консултативни органа към изпълнителната власт (напр. с участието на организации на гражданското общество (ОГО), организации на работниците и служителите, организации на работодателите, Националното сдружение на общините в Република България, академичните среди, мозъчни тръстове и др.) (OECD, 2024^[35]). Малко са случаите на по-иновативни форми на гражданско участие, като например граждански асамблеи, но съществуват добри практики на местно равнище (OECD, 2024^[35]).

Съществува и сътрудничество чрез публично-частни партньорства (ПЧП) и обществени поръчки за иновации, но сложният характер на тези процедури и ограниченото рисково финансиране възпрепятстват пълния им потенциал. От интервюта с неправителствени участници става ясно, че пространството за иновациите в публичния сектор страда от ограниченото взаимодействие на публичния сектор с частния сектор, академичните среди и гражданското общество, чийто напредък при свързаните с иновации практики може да бъде от полза за публичния сектор (ОИСР, 2024 г.). В България официалните механизми като публично-частните партньорства и обществените поръчки в областта на иновациите са утвърдени официално чрез Закона за концесиите и Закона за обществените поръчки (World Bank, 2023^[36]). Въпреки това интервюираните посочват, че администрацията не се възползва напълно от тези механизми поради сложния характер на свързаните с иновации обществени поръчки, за които се изискват специфични знания и умения, също така липсата на средства за проучване и изпитване на нови идеи и страха от отговорност за евентуални неуспехи (ОИСР, 2024 г.).

Някои от най-добрите практики за междуетапно сътрудничество включват програми за мобилност на държавни служители в [Канада](#), насоки за сътрудничество в [Нова Зеландия](#) и хранилища на инструменти за сътрудничество в проекти за иновации в [Чили](#). Освен това международните примери за междусекторно сътрудничество включват насоки за отворени иновации в [САЩ](#) и програмата GovTech в [Полша](#). Финансирането на най-добрите практики и обезпечаването им с ресурси включват фондове за иновации в [Естония](#), [Франция](#) и [Ирландия](#), насоки на [ЕС](#) за възлагането на обществени поръчки в областта на иновациите и инструментариум за възлагане на обществени поръчки в областта на иновациите [в Германия](#).

За подобряване на вътрешното сътрудничество и разпределението на ресурсите в българската държавна администрация могат да се приложат инициативи като подобряване на програмата за мобилност, подпомагане на възлагащите органи при възлагането на обществени поръчки за иновации и създаване на фонд за иновации. АМС може да подобри информираността за действащите програми за мобилност на държавните служители, за да се улесни обменът на експертен опит и добри практики между организациите и отделите, да се насърчат междусекторните иновации и да се подпомогне преодоляването на разделението в администрацията (Kaur & Buisman, 2022 г.). Това следва да бъде допълнено с инициативи за засилване на вътрешното сътрудничество, при които се насърчават екипната работа и доверието сред държавните служители. Механизми като редовни междуфункционални проекти и упражнения за изграждане на екипи могат да помогнат за подобряването на междуличностните отношения между държавните служители (Kettley and Hirsh, 2000^[37]). АМС, заедно с Министерството на електронното управление, може да подкрепи въвеждането и приемането на цифрови инструменти за сътрудничество, необходими за улесняване на комуникацията и управлението на проекти в държавната администрация. В тази връзка може да се обмислят програми за повишаване на

квалификацията, при които да се отчитат регионалните различия в усвояването на цифровите технологии.

Освен това Агенцията по обществени поръчки следва да извърши задълбочен преглед на действащия механизъм за възлагане на обществени поръчки за иновации с цел да се стимулира използването на иновативни решения, ориентирани към резултатите. Необходимо е също така Министерството на финансите, заедно с АМС, да направи преглед на сегашните ресурси за свързаните с иновации дейности, за да се гарантира, че иновациите ще бъдат включени в годишния бюджет (повече подробности в раздел 3.3). Освен това могат да се обмислят и други инициативи, като например целеви фондове за проекти за иновации, с които да се стимулира използването на технологии, основаните на данни практики, и вътрешното сътрудничество. Тези фондове следва да са лесно достъпни и да са предназначени за предоставяне не само финансова, но и на техническа подкрепа за широк кръг от инициативи — от малки експериментални или пилотни проекти до широкомащабни реализации.

Каре 3.5. Иновативни процеси за гражданско участие на местно равнище

Столична община

„Визия за София“ е инициатива на Столична община за създаване на споделена и дългосрочна стратегия за развитие на столицата и крайградските райони до 2050 г. Екипът по проекта имаше амбицията да анализира сегашното състояние на София и да предложи конкретни стъпки, мерки и цели за бъдещото устойчиво развитие на града. След множество анализи и дискусии със заинтересованите страни екипът по проекта формулира 24 дългосрочни цели, близо 250 стъпки и 385 конкретни мерки, организирани в общ план за превръщане на София в по-добър град за живеене.

Община Добрич

В община Добрич беше създадена виртуална приемна като част от официалната страница на общината във Facebook, която се използва активно от гражданите. Чрез пускането на специално създадена публикация в коментарите е налична своеобразна „виртуална приемна“, под която гражданите на Добрич имат възможност да задават въпроси, както и да споделят своите мнения и предложения. На получените въпроси се отговаря в рамките на 7 дни в същата публикация. Сигналите, които се нуждаят от по-задълбочен анализ и проверка, се регистрират в системата за документооборот и в рамките на един месец по тях се изготвят отговори. С използването на цифрови платформи се намалява дистанцията между местната власт и гражданите и се осъществява своевременен и бърз диалог.

Община Банско

Община Банско представи мобилно приложение, наречено „Аз, кметът“. Платформата е атрактивна, съвременна и приятна за използване, като в същото време мотивира хората да бъдат по-активни в подаването на сигнали и предупреждаването на общинските служители за различни проблеми. Целта на това приложение е да се изгради непрекъснат диалог с гражданите.

Община Кърджали

Община Кърджали експериментира с цифрови платформи за провеждане на консултации чрез своя уебсайт, което повишава прозрачността на участниците и резултатите от тяхното участие. Чрез платформата на общината гражданите могат да участват в дебати, да предлагат идеи, да гласуват по предложения и да дават становища по проекти за нормативни актове. Платформата използва CONSUL — софтуер с отворен код, който се счита за добра практика по отношение на цифровото участие.

Източник: (OECD, 2024^[35]).

3.2.3. Изграждане на междуведомствена институционална подкрепа за иновациите в публичния сектор

Институционалната подкрепа играе решаваща роля за ускоряване на иновативните практики и инициативи и за насърчаване на междуведомственото сътрудничество (Kaur & Buisman, 2022 г.). Отделните иновации могат да бъдат спонтанни, поради което организациите често се затрудняват да насърчават, идентифицират и улавят тези иновации (ОИСР, 2017 г.). Традиционните структури на публичния сектор възпрепятстват междуорганизационното сътрудничество, поради което институционалната подкрепа е от решаващо значение за ускоряване

на междуведомствените иновации (ОИСР, 2017 г.). През последното десетилетие в държавите от ОИСР се наблюдава значително увеличение на броя на екипите, звената, лабораториите и институциите в публичния сектор, които подкрепят иновациите (ОИСР, 2017 г.; Kaur & Buisman, 2022 г.). Някои примери за тази подкрепа включват екипи, които улесняват развитието на инкубатори за подпомагане на развитието на идеи в ранен стадий (напр. студиото за рисков капитал [10x в САЩ](#)), лаборатории или ускорители за подпомагане на бързото разширяване на обхвата на практики и инициативи (напр. [GovLab в Австрия](#)), пясъчници за експериментиране с нови продукти или услуги под контрола на регулаторна агенция (напр. стратегията за пясъчници в [Германия](#)) и тестови центрове за оценка и изпитване на иновациите в публичния сектор в реални условия (напр. тестовите центрове в [Швеция](#) в областта на здравеопазването, транспорта и др.). Вж. Каре 3.6 за повече подробности относно механизмите за изрична подкрепа.

България се нуждае от структурирани програми и екипи, които да улесняват иновациите и да създават конкретна подкрепа за иновациите в публичния сектор. От интервютата и изследванията става ясно, че липсват специализирани механизми и екипи, с които да се подкрепя създаването на междуведомствени инициативи, да се предоставят консултации по конкретни въпроси, свързани с иновациите, например с обществените поръчки, и да се насочва разработването на иновации за конкретни сектори на политиката (ОИСР, 2024 г.). Въпреки това държавната администрация има две междуведомствени инициативи за иновации в публичния сектор, които включват мрежа за иновации и конкурс за иновации.

Мрежите за иновации служат като платформи за обмен на знания, експертен опит и инструменти с цел насърчаване на иновациите към в рамките на безопасно пространство, в което държавните служители могат да обсъждат предизвикателствата, неуспехите и възможностите (OECD, 2024^[38]). В същото време конкурсите за иновации могат да помогнат за признаването, стимулирането, подобряването и разпространението на иновациите (OECD, 2024^[39]). В България тези инициативи, ръководени от Института по публична администрация (ИПА) и АМА, включват мрежа за иновации, в която участват 70 члена (вж. Каре 3.7) и ежегоден конкурс за иновации (вж. Каре 3.8). Тези усилия са насочени към повишаване на капацитета за иновации на публичния сектор чрез въвеждане на нови методи, създаване на практически решения и разпространение на иновациите. Въпреки това, тази подкрепа страда от слаба информираност, ограничено участие и тесен обхват на дейностите. Нещо повече, липсата на официален мандат и целеви бюджет ограничава по-широкото им въздействие върху капацитета за иновации на администрацията.

Най-добрите практики в областта на програмите за изрична подкрепа на ИПС сред държавите—членки на ОИСР, включват [Австрия](#), [Португалия](#) и [САЩ](#), които разполагат с лаборатории за иновации, рискови програми за създаване и разработване на решения, свързани с правителствени приоритети или междуведомствени проблеми. По подобен начин страни като [Чили](#) и [Обединеното кралство](#) разполагат със сериозни програми за подкрепа, насочени към насърчаване на иновациите чрез конкурси и ръководени от правителството мрежи. Вж. Каре 3.6 за повече подробности относно конкретните програми за подкрепа и Каре 3.9 за международната съпоставимост на мрежите за иновации.

Допълнителните подходи към иновациите, като използването на поведенчески науки и стратегическо прогнозиране, не получават цялостна подкрепа от страна на правителството. Подходи като поведенческите науки и стратегическото прогнозиране могат да помогнат на правителствата да се справят със сложните предизвикателства и да повишат ефективността на политиките (Kaur & Buisman, 2022 г.). Чрез прилагането на поведенчески прозрения правителствата могат да създават политики и да прилагат интервенции, които е по-вероятно да бъдат приети и използвани от гражданите, като по този начин увеличават тяхното въздействие (Varazzani, C., et al., 2023^[40]). Стратегическото прогнозиране дава възможност на правителствата да предвиждат и да се подготвят за бъдещи тенденции, рискове и възможности (Tönurist, P. and A. Hanson, 2020^[41]).

Интервютата с български държавни служители подчертаха липсата на подкрепа за възприемане на нови методи за изготвяне на политики и предоставяне на услуги (ОИСР, 2024 г.). В публичния сектор не съществуват специални програми или екипи за подкрепа, които да подпомагат използването на поведенческите науки за повишаване на качеството на публичните услуги или за намаляване на административната тежест. Подобно на това администрацията не разполага с екип, който да подкрепя усвояването на методите на стратегическото прогнозиране за насочване на разработването или подобряването на изпреварващи подходи към публичните политики и услуги (ОИСР, 2024 г.). И накрая, държавните служители не разполагат с достъп до насоки или инструментариум за прилагането на иновативни или експериментални подходи (ОИСР, 2024 г.).

Примери като екипа за поведенчески науки във [Франция](#) показват как поведенческите подходи могат да се използват за подобряване на разработването на политики чрез решения за преодоляване на поведенческите препятствия. Освен това Националната служба за прогнозиране и звеното за стратегии в [Испания](#) са заложили функции за стратегическо прогнозиране чрез непрекъснат анализ на емпирични данни и проучване на водещите тенденции.

Каре 3.6. Програми за подкрепа на иновациите в публичния сектор

Ясно изразените механизми и програми за институционална подкрепа осигуряват структурирана среда, инструменти, ресурси и признание, които позволяват на държавните служители, организациите и другите заинтересовани страни да експериментират, да си сътрудничат и да прилагат нови идеи, насочени към разрешаване на обществените предизвикателства (Kaur & Buisman, 2022 г.). Тези механизми за подкрепа се предлагат и съчетават различни формати, включително лаборатории за иновации, ускорители, инкубатори и др. Те са предназначени да осигуряват целенасочена помощ за различни етапи на иновациите — от началната идея до разработването, разширяването на обхвата и прилагането (ОИСП, 2017 г.). В Таблица 3.3 са представени разнообразни механизми за конкретна подкрепа за иновациите в публичния сектор, заедно с примери от различни държави, които показват тяхното приложение на практика.

Таблица 3.3. Примери за програми за подкрепа на иновациите в публичния сектор

В таблицата са представени различни видове програми за разработване на конкретни форми на подкрепа за иновациите в публичния сектор.

Подкрепа	Описание	Примери
Конкурси или състезания за иновации	Открити възможности за иноватори да предлагат идеи или проекти в процес на разработване, често с финансови награди и менторска подкрепа за победителите. Насърчава се структурирано експериментиране и решаване на проблеми (Tech Prize, 2024 ^[42]).	Конкурс за идеи на Немската лаборатория за политики: С този конкурс, организиран от Федерално министерство на труда и социалните въпроси на Германия, се предоставя финансова подкрепа за проекти за иновации, насочени към подобряване на общото благо, с предложения от държавни служители, общински органи, синдикати и др. (Government of Germany, n.d. ^[43]). Предизвикателство относно данните, организирано от държавната администрация на Обединеното кралство: Държавните служители предлагат новаторски начини за използване на данни в държавната администрация, като победителите получават техническа и лидерска подкрепа за да реализацията на идеите си (UK Government, n.d. ^[44]).
Лаборатории за иновации	Специализирани пространства или екипи, които разработват междусекторни или специфични решения, като използват експерименти, тестове и обучение, ориентирани към човека (Kaur & Buisman, 2022 г.).	Лаборатория за иновации към Държавното канцлерство на Латвия: Фокусира се върху решаването на сложни проблеми на публичната администрация, например осигуряването на достъпни жилища и междусекторните политики, като използва спринтове за разработване на решения (Government of Latvia, n.d. ^[45]). Австрийска лаборатория GovLab: Изпълнява ролята на централен център за иновации относно предизвикателствата пред публичния сектор, като например цифровизацията и управлението на знанията, като използва експериментални подходи (Government of Austria, 2018 ^[46]). Португалска лаборатория LabX: Генерира и разпространява иновации в областта на обществените услуги чрез гражданско участие и дизайн, ориентиран към човека (Government of Portugal, n.d. ^[47]).
Ускорител за иновации	Ограничени във времето програми за конкретни проекти за иновации, в рамките на които се предоставят наставничество, обучение и ресурси за разработване на технологични и цифрови решения (NESTA, n.d. ^[48]).	Ускорител на глобалната политика за иновациите на Обединеното кралство: Програма за развитие, в рамките на която се изгражда световна мрежа за сътрудничество между старши „предприемачи“ в областта на иновационната политика, и се въвеждат най-новите идеи чрез практически проекти и се използва международно сътрудничество за ускоряване на промените в цялата система (OECD, 2016 ^[49]). Канадска програма IDEaS (Иновации за високи постижения в областта на отбраната и сигурността): Подкрепят се компании при разработването на решения в областта на отбраната чрез поэтапно финансиране и наставничество, като основното внимание се поставя върху сложни предизвикателства в областта на националната сигурност (Government of Canada, 2024 ^[50]).
Инкубатори за иновации	Осигуряване на ресурси, пространство и подкрепа за	Френски инкубатор Beta.gouv.fr: Инкубатор за цифрови услуги, който свързва държавни служители с външни консултанти по проекти за иновации в

	разработване на иновативни решения на ранен етап (Cote, 2023 ^[51]).	областта на обществените услуги, обикновено с продължителност шест месеца и с предоставяне на експертна подкрепа (Government of France, n.d. ^[52]). Студио за инвестиции 10x на САЩ: Студиото за рискови инвестиции на федералното правителство на САЩ предлага постепенно финансиране за инкубиране на иновативни идеи от държавни служители, като основното внимание се поставя върху научните изследвания, откривателството и разширяването на обхвата на решенията (US Government, 2023 ^[53]).
Пясъчници за иновации	Контролирана среда, в която новите продукти или услуги могат да бъдат изпитвани под регулаторен надзор преди широкото им внедряване (OECD, 2020 ^[54]).	Стратегия на Германия за пясъчниците: Да се даде възможност за експериментирание с нови технологии, като например финансови технологии или цифрови решения за здравеопазването, като същевременно се спазват правилата за безопасност и съответствие, което помага за преодоляване на разминаването между иновациите и нормативната уредба (Government of Germany, n.d. ^[55]).
Изпитателни центрове за иновации	Среди с реални условия за изпитване и оценка на иновативни решения в публичния сектор (NESTA, n.d. ^[56]).	Изпитателни центрове за здравеопазването и транспорта в Швеция: Позволява безопасно експериментирание и събиране на данни в оперативни условия с фокус върху сектори като здравеопазването и транспорта, като помага за адаптиране на иновациите преди пълномасщабното им прилагане (Government of Sweden, n.d. ^[57]).
Спринтове за проектиране на иновации	Ограничен във времето, интердисциплинарен и съвместен методически процес за решаване на проблеми, при който се използва бързо създаване на прототипи и изпитване с реални потребители за разработване на решения (Vetan, 2021 ^[58]).	Естонски модел „Innosprint“: Петдневна програма, в рамките на която се събират интердисциплинарни екипи, за да дефинират естеството на даден проблем и да създадат решение, изпитано върху потребители. Тя се ръководи от собственика на проблем и включва проучване на потребителите, бързо създаване на прототипи и изпитване, като целта е до края на спринта да се изготви пътна карта за изпълнение (Government of Estonia, n.d. ^[59]).
Мрежи за иновации	Групи за сътрудничество, включващи правителството и други групи, в които се работи за подобряване на разработването и разпространението на иновации и възприемането на иновативни практики (OECD, 2024 ^[38]).	Мрежа на иноваторите в публичния сектор в Чили: Общност от над 27 000 публични и частни участници, чиято цел е укрепване на капацитета за иновации в публичния сектор. Управлявана от Чилийската правителствена лаборатория, тя осигурява постоянно пространство за обучение и сътрудничество между държавните служители с цел развитие на култура на иновации в процесите на управление (Government of Chile, n.d. ^[60]).
Награди за иновации	Програми за отдаване на признание, насочени към стимулиране и възнаграждаване на новаторски подходи, новаторски решения или други критерии в публичния сектор (OECD, 2024 ^[39]).	Награди на държавната администрация на Обединеното кралство: Годишна междуведомствена програма, в рамките на която се отличават иновативни държавни служители и екипи в различни категории, включително умения, иновации и високи постижения. Съобразени със Стратегията за модернизация и реформа на правителството на Обединеното кралство, наградите имат за цел да се създаде по-квалифицирана, иновативна и амбициозна държавна администрация (UK Government, 2024 ^[61]).

Източник: ОИСР въз основа на цитирани източници.

Държавната администрация би могла да увеличи междуведомствените иновации чрез създаване на лаборатория за иновации, укрепване на съществуващата мрежа и съществуващия конкурс, и подкрепа за внедряването на иновативни подходи. На първо място, АМС следва да разгледа възможността за въвеждане на структурирана програма за подкрепа на разработването на проекти за иновации, като например междуведомствени звена или лаборатории за иновации. Тази програма следва да предвижда специализиран екип и финансиране, за да се подпомогне генерирането на идеи на ранен етап, експериментирането с иновативни решения и ускорено разширяване на обхвата на иновативните практики (ОИСР, 2017 г.). В рамките на програмата следва да се насърчава използването на технологиите за създаване на иновации, както и на механизми за повишено участие на гражданите в процеса на

въвеждане на иновации, като се гарантира, че иновативните решения ще са ефективни и приобщаващи (ОИСП, 2024 г.).

На второ място, държавната администрация следва да укрепи съществуващите мрежи и конкурси за иновации, като повиши осведомеността, участието и обхвата на предлаганите дейности (OECD, 2024^[62]; OECD, 2024^[39]). Официалното въвеждане на тези инициативи с ясен мандат и целеви бюджет е от решаващо значение за постигане на максимално въздействие върху капацитета за иновации на публичния сектор. И накрая, за да се интегрират по-добре иновативни подходи като поведенческите науки и стратегическото прогнозиране, администрацията следва да осигури специални насоки и обучение чрез действащата мрежа за иновации и механизми за обучение (Varazzani, C., et al., 2023^[40]; Tõnurist, P. and A. Hanson, 2020^[41]).

Каре 3.7. Експертна мрежа за иновации в България

Мрежите за иновации в рамките на държавното управление са социални структури за сътрудничество, включващи спектър от заинтересовани страни, включително основни правителствени органи, а в някои случаи и представители на частния сектор, академични институции и организации на гражданското общество (OECD, 2024^[62]). Мрежите за иновации могат да подпомагат правителствата по отношение на развитието на способности за прилагане на нови решения, които повишават ефективността на управлението (Sørensen and Torfing, 2017^[63]; Cinar et al., 2024^[64]).

Създадена през 2022 г., Българската експертна мрежа за иновации се ръководи от Института по публична администрация (ИПА) (Republic of Bulgaria, n.d.^[65]). Мрежата има за цел да се укрепят знанията и уменията в областта на иновациите в публичния сектор чрез възприемане на нови подходи и създаване на приложими решения (Таблица 3.4). Мрежата е създадена в резултат на покана за представяне на есета в областта на иновациите в публичния сектор, в която участват няколко иновативни държавни служители (ОИСП, 2024 г.). Инициативата обаче страда от слаба осведоменост, ограничена ангажираност на ръководството и тесен обхват на дейностите.

Инициативата би могла да се развива по-систематично, като се отворят вратите за членство за всички държавни служители, свика се целева и многообразна група на ръководно равнище, разнообразят се дейностите на мрежата и се укрепят комуникационните практики (OECD, 2024^[62]). Необходими са официален мандат и допълнителни инвестиции, за да се постигне по-широко въздействие върху капацитета за иновации на правителството (OECD, 2024^[62]).

Таблица 3.4. Подробности за българската експертна мрежа за иновации

В таблицата по-долу е представена подробна информация за българската мрежа за иновации, включително цел и произход, членство, дейности, мандат и управителен орган, както и ресурси и финансиране.

Цел и произход	Членство	Дейности	Мандат и ръководен орган	Ресурси и финансиране
<div>- Укрепване на знанията и уменията в областта на иновациите в публичния сектор чрез активна мрежа от експерти по публична администрация.</div> <div>- Инициирана чрез подход „отгоре-надолу“ като част от форума „Иновации в публичния сектор“ през 2022 г., ръководен от ИПА.</div>	<div>- Затворено членство само за държавни служители. Критериите за присъединяване са да се напише есе на тема иновации в публичния сектор или да се участва в конкурс за иновации.</div> <div>- Понастоящем членуват 75 души.</div>	<div>- Форуми и събития.</div> <div>- Конкурс за иновации.</div>	<div>- Няма мандат.</div> <div>- Ръководена от ИПА</div> <div>- Липсва мандат или схема на задачите.</div>	<div>- 2 <50% ПРВ за координация и управление на общността.</div> <div>- Няма целеви бюджет.</div> <div>- Правителствен уебсайт и библиотека.</div>

Източник: ОИСП въз основа на цитирани източници.

Каре 3.8. Конкурс за иновации в България

Конкурси и награди за иновации се използват от правителствата за признаване, стимулиране, подобряване или разпространение на иновациите в публичния сектор (OECD, 2017^[9]; Rosenblatt, 2011^[66]). Институтът по публична администрация (ИПА) в България провежда конкурс за иновации от 2023 г. насам.

Основната цел на конкурса е да стимулира и развива нови идеи, с които се оптимизират работните процеси (Таблица 3.5). Тази инициатива не е широко известна сред държавните служители (при предишните конкурси са получени само 18 идеи през 2023 г. и 10 през 2024 г.). Независимо от това конкурсът служи като двигател за конкретни проекти за иновации. От началото на конкурса една идея е напълно реализирана, една е в процес на реализация, а трета се обсъжда поради ограничени ресурси. През 2024 г. ще бъдат подкрепени две идеи, включени в съкратения списък (ОИСП, 2024 г.).

ИПА и АМС биха могли да подобрят конкурса, като разширят подкрепата за победителите и го популяризират по-широко в цялата администрация (OECD, n.d.^[67]). Допълнителни механизми, като награди за иновации и библиотека с казуси, също биха могли да се разгледат като съпътстващи инициативи за укрепване на конкурса (OECD, n.d.^[67]).

Таблица 3.5. Подробности за конкурса за иновации в България

В таблицата по-долу са представени подробности за конкурса за иновации в България, включително цели, допустимост, критерии за оценка и ползи за участниците.

Цел	Допустимост	Критерии за оценка	Ползи за участниците
Разработване на нови иновации, с които се оптимизират работните процеси в публичната администрация.	Иновативни идеи, а не реализирани проекти.	1. Зрялост: доколко стабилна и последователна е идеята.	Кандидатите, чиито идеи са попаднали в съкратения списък, се поканват на събитие, организирано от ИПА. Събитието осигурява методическа подкрепа от лектори и ментори — с особен акцент върху проекционното мислене — за оформяне на концепцията в прототип или проект, който съответната администрация може да финансира и реализира по-късно.
Осигуряване на умения и подкрепа на държавните служители, необходими за прилагане на иновациите.	Отворен за всички държавни служители.	2. Въздействие: Степента на въздействие върху ежедневната работна среда, която се очаква да бъде постигната с новото решение. 3. Краткосрочни резултати: Измерване на количеството „бързи победи“, които могат да бъдат постигнати чрез проекта. 3. Степен на осъществимост: Степента, в която проектът може да бъде осъществен бързо. 4. Планирани графици: Предвидими срокове за изпълнение. 5. Капацитет: краткосрочни и/или дългосрочни цели и въздействие.	

Източник: ОИСП.

Каре 3.9. Международна съпоставка на мрежите за иновации

Разбирането на институционалните измерения на мрежите за иновации, като например цел, членство, дейности, мандат и ресурси, е от съществено значение за повишаване на тяхната ефективност за стимулиране на капацитета за иновации (OECD, 2024^[62]). При съпоставяне на пет ръководени от правителството мрежи за иновации (Таблица 3.6) от Белгия, Ирландия, Португалия, Румъния и Чили се открояват следните тенденции:

- **Цел:** Основната цел на мрежите е да насърчават културата на иновациите или да укрепват капацитета за иновации чрез споделяне на най-добрите практики в рамките на безопасна общност. Мрежите могат да се фокусират върху методики за иновации, разработване на услуги или улесняване, като се използват подходи както „отгоре-надолу“, така и „отдолу-нагоре“.
- **Членство:** Структурата на членството е различна в отделните държави. Повечето мрежи са с отворено членство, но някои са само с покани. Целевите групи могат да варират от междусекторни участници до специфични длъжности в публичния сектор, което води до численост на членовете от десетки до хиляди.
- **Дейности:** Дейностите варират от практически симулации на проекти до традиционни конференции и майсторски класове. Често срещани дейности са семинари, обучения и партньорски обмени, като в някои мрежи се предлагат също и наставничество и награди. Характерни са общностните платформи и информационните бюлетини.
- **Мандат и ръководен орган:** Мрежите обикновено имат официални мандати, установени като правителствени програми, обикновено се управляват от агенции или отдели, отговарящи за иновациите. Някои от тях включват консултативни органи за насоки и си сътрудничат с партньори в рамките на правителството и извън него.
- **Ресурси и финансиране:** Разпределението на ресурсите варира, което намира отражение по отношение на големината на екипите и бюджетите. Някои мрежи разполагат с големи, специализирани екипи и значителни бюджети, докато други разчитат на работа на непълно работно време и подкрепа от страна на членовете. Повечето мрежи осигуряват онлайн пространства за общността — от специализирани уебсайтове до правителствени интранет мрежи.

Таблица 3.6. Мрежи за иновации

В таблицата по-долу са представени пет ръководени от правителството мрежи за иновации, включително в Белгия, Чили, Ирландия, Португалия и Румъния в различните институционални измерения на мрежите за иновации.

Мрежа (Година на създаване)	Цел и произход	Членство	Дейности	Мандат и ръководен орган	Ресурси и финансиране
Белгия — Фландрия: Правителствена мрежа за иновации (2020 г.), Канцлерство на Фландрия и	- Свързване и вдъхновяване на хората в правителството и около него да се учат и да експериментират, за да се развият като граждански предприемачи. - Иницирирана чрез подход „отгоре-надолу“, но работи	- Отворено междусекторно членство (500 члена).	- Работилници - Събития - Сесии за обмен между колеги	- Официален мандат - Ръководи се от канцлерството на Фландрия, с правителствени консултативни органи.	- Екип от 2.8 ПРВ (1 ръководител на проекта, 2 политически съветници). - Годишен бюджет от 162 млн. щатски долара. - Специализиран

Министерство на външните работи.	изключително „отдолу-нагоре“.			- Орган от членове, които предлагат насоки и прегледи.	вътрешен правителствен уебсайт. - Правителствени места за провеждане на дейности.
Чили: Мрежа на иноваторите в публичния сектор (2017 г.), Правителствена лаборатория, Министерство на финансите	- Укрепване на капацитета за иновации на държавните служители и допринасяне за развитието на култура на иновации в държавата. - Теми, свързани с методики за иновации, улесняване, проектиране на услуги и процеси и измерване. - Иницирирана чрез подход „отдолу нагоре“ след програма за обучение на държавни служители в областта на иновациите.	- Отворено междусекторно членство, насочено към държавните служители (27 000 члена).	- Работилници - Симулации на проекти - Събития - Програми за обучение - Общностна платформа и информационни бюлетини	- Официален мандат като правителствена програма. - Правила и условия - Принципи на иновациите - Ръководена от правителствената лаборатория. - Инициативи в сътрудничество с партньори.	- Екип от 5 x100% ПРВ (1 ръководител на проект, 2 ръководители на проекти, 1 дизайнер на услуги, 1 разработчик на пълен пакет). - Годишен бюджет от 298 млн. щатски долара. - Специална онлайн платформа. - Специални пространства за лични дейности.
Ирландия: Мрежа за иновации (2019 г.), Министерство на публичните разходи, изпълнение на Националната програма за развитие и реформи.	- Подпомагане на развитието на култура на иновации в цялата обществена служба, изграждане на умения и ентусиазъм и предаване на ключови послания за иновации. - Иницирирана чрез подход „отгоре-надолу“ като част от проект за ИПС към ОИСР, но работи предимно „отдолу-нагоре“.	- Отворено членство за държавните служители (1 950 члена).	- Работилници - Събития - Програми за обучение - Общностна платформа и информационни бюлетини	- Официален мандат като правителствена програма, посочен в няколко стратегии. - Ръководи се от Министерството на публичните разходи като част от програмата за реформи.	- Екип от 2 x 50% ПРВ. - Специализирано онлайн пространство.
Португалия: Мрежа от експериментални и иновационни лаборатории (2021 г.), LabX , Агенция за модернизация на администрацията.	- Споделяне на опит, новаторски проекти и практики, както и проучвания на конкретни случаи, и дейност като структура за подкрепа на нови членове. - Теми, свързани с експериментирането и иновациите в държавното управление, обучението в областта на иновациите, инструментите и културата. - Създадена чрез подход „отдолу-нагоре“, след проява на интерес са проявили интерес.	- Затворено членство за екипи от лаборатории или иновационни звена (в момента членуват 10 екипа).	- Срещи и конференции - Сесии за обмен с колеги	- Официален мандат в рамките на отговорностите на LabX. - Схема на мисията и принципи за иновациите. - Координира се от LabX в партньорство с членовете.	- 2 роли на непълно работно време с подкрепата на членовете. - Разходите за дейността се заплащат от членовете.
Португалия: Мрежа от иноватори (2018 г.), LabX , Агенция за модернизация на администрацията.	- Дава гласност на случаите, които водят до трансформация на публичния сектор, и споделя подходите, методиките и инструментите, използвани за въвеждане на иновации. - Теми, свързани с методиката на иновациите, организирането на срещи, инкубирането и наставничеството.	- Отворено членство за държавни служители (няма налични данни за членството).	- Работилници - Наставничество - Сесии за обмен с колеги - Общностна платформа и информационни бюлетини	- Официален мандат в рамките на отговорностите на LabX. - Принципи за иновациите - Управлява се от LabX.	- 2 роли на непълно работно време с подкрепата на членовете. - Специализиран вътрешен правителствен уебсайт. - Редовно място за провеждане на дейности.

	- Работа предимно „отдолу-нагоре“.				
Румъния, Мрежа за иновации (2023 г.). Лаборатория за иновации — Генерален секретариат на правителството.	- Споделяне на най-добри практики и ресурси, насърчаване на иновациите в публичния сектор, осигуряване на пространство за сътрудничество и сигурност и подкрепа на дейностите на Лабораторията за иновации. - Иницириана чрез подход „отгоре-надолу“ като част от проект на ИПС с ОИСР, но работеща предимно „отдолу-нагоре“.	- Отворено междусекторно членство (300 члена), като някои дейности са предназначени само за държавни служители.	- Работилници - Събития - Сесии за обучение - Награди	- Неофициален мандат като част от официално създадената Лаборатория за иновации. - Неформален мандат. - Ръководи се от Лабораторията за иновации.	- 5 роли на непълно работно време. - Проучване на специален бюджет за дейности за изграждане на капацитет. - Специална онлайн платформа. - Правителствени места за провеждане на дейности.
Забележка: (OECD, 2024 ^[62])					

3.3. Финансиране, оценка и оповестяване на иновациите в публичния сектор

Основни препоръки

Насочване на иновациите чрез финансиране и управление на портфейл:

- Създаване на междуведомствен портфейл от проекти за иновации, като се използват прегледите на разходите за определяне на областите, в които да се насочи оперативната ефективност. Следва да се разгледа възможността за стимулиране на директното разпределение на бюджетни средства за иновации в публичния сектор и за създаване на централен фонд за иновации в подкрепа на по-дългосрочни трансформиращи проекти, с които се подобряват обществените резултати.

Въвеждане на систематичен мониторинг и оценка на иновациите:

- Подобряване на практиките за мониторинг и оценка чрез създаване на функция за мониторинг и оценка в рамките на държавната администрация, разработване на рамка за мониторинг на усилията за иновации в публичния сектор и повишаване на капацитета за събиране, анализ и оценка на данни чрез обучение и насоки в цялата администрация.

Повишаване на осведомеността за иновациите чрез подобряване на видимостта и комуникацията:

- Повишаване на осведомеността за резултатите от иновациите в публичния сектор чрез разработване на комуникационен план, създаване на централно хранилище за иновации с успешни случаи и насърчаване на комуникациите относно усилията чрез годишно събитие относно иновациите.

3.3.1. Насочване на иновациите в публичния сектор чрез финансиране и управление на портфейли

България не използва систематично бюджетни механизми като финансови стимули за насърчаване на иновациите (ОИСП, 2024 г.). Бюджетният процес е от основно значение за създаването на възможности и стимули за укрепване на капацитета за иновации (ОИСП, 2017 г.). При изследванията на ОИСП е установено, че определянето на бюджет може да окаже въздействие върху иновациите, като ограничава, стимулира, приспособява или не реагира на свързаните с иновации практики (ОИСП, 2017 г.). Този ефект зависи от конкретни механизми, като например финансови стимули, фискални рамки и цели, определяне на бюджет за програми и бюджет за изпълнение (вж. Каре 3.10). Както беше подчертано от участниците в изследването, използването на тези механизми за иновации в публичния сектор е ограничено и се наблюдава главно при прегледа на разходите с цел идентифициране както на неефективни процеси, така и на дефицити при изпълнението (ОИСП, 2024 г.).

Каре 3.10. Бюджетни механизми относно иновациите в публичния сектор

В предишни изследвания на ОИСР е разгледана ролята на централните бюджетни агенции за насърчаване, поддържане и разширяване на иновациите в публичния сектор през целия им жизнен цикъл (ОИСР, 2017 г.). По-специално, в доклада се разглеждат ключови практики, правила и институции на централния бюджет и тяхната потенциална роля за насърчаване на иновациите в държавното управление:

- **Финансови стимули:** Централната бюджетна служба и организациите могат да предлагат финансови стимули като безвъзмездни средства, фондове и заеми, с които да подпомогнат идентифицирането и насърчаването на нови иновации както за публичните, така и за частните участници (ОИСР, 2017 г.). Тези стимули могат също така да помогнат за разширяването на обхвата и разпространението на успешни иновации (ОИСР, 2017 г.). Например, Министерството на публичните разходи на Ирландия разполага с фонд за обществени услуги за проекти за иновации, насочени към междуетаблиционни инициативи за цифрова трансформация (Правителство на Ирландия, n.d.)
- **Фискални рамки и цели:** В условията на фискални ограничения фискалните рамки и цели помагат за контролиране на общите разходи (ОИСР, 2017 г.). Централната бюджетна служба и ресорните министерства могат да използват тези рамки, като например прегледи на разходите и фискални правила, за да гарантират, че проектите за иновации ще получат необходимото финансиране в рамките на строгите фискални ограничения (ОИСР, 2017 г.). Например, прегледите на разходите в Дания са довели до създаването на инициативи за споделени услуги, които са допринесли за повишаване на ефективността на управленските функции на бек-офиса (ОИСР, 2017 г.). ОИСР разполага с доклад за това как се прилагат прегледите на разходите в държавите от ОИСР, където са представени и най-добрите практики за използване на прегледите на разходите (Tryggvadottir, 2022^[69]).
- **Бюджет за програми:** Ресорните министерства и агенции се стремят към по-голяма гъвкавост, за да въвеждат иновации в рамките на бюджетните ограничения (ОИСР, 2017 г.). Укрепването на определянето на бюджет по програми може да подпомогне създаването на ясна рамка за обвързване на разходите с целите, за да се повиши отчетността и прозрачността. След като бъдат ясно дефинирани, подходите, ориентирани към изпълнението, като например договорите за изпълнение, могат да предоставят на агенциите по-голяма свобода при управлението на ресурсите за постигане на техните цели, като по този начин насърчават гъвкавостта и иновациите (ОИСР, 2017 г.). Например около 70 % от държавите от ОИСР използват еднократни бюджетни кредити за оперативни разходи, а почти всички позволяват на министерствата да преразпределят средства в рамките на своята юрисдикция, при спазване на някои ограничения (ОИСР, 2017 г.). Когато се съчетае с по-силно наблюдаване върху информацията за изпълнението, чрез тази гъвкавост може ефективно да се подкрепят иновациите, като същевременно се гарантира отчетност и ефективност (ОИСР, 2017 г.).
- **Бюджет за изпълнение:** Централната бюджетна агенция и процесът по определяне на бюджет спомагат за определянето на целите и формулирането на програмите за изпълнение, като насърчават междусекторните иновации за постигането на тези цели (ОИСР, 2017 г.). Информацията за изпълнението и бюджетните връзки осигуряват платформа за изпитване и разширяване на обхвата на иновациите, като се използват подходите на мрежата „Какво работи“ (ОИСР, 2017 г.). Например, съгласно *стратегията на мрежата „Какво работи“* в Обединеното кралство се създават,

споделят и използват висококачествени данни при разработването на политики и предоставянето на услуги чрез 13 центъра за научни изследвания. Благодарение на това е постигнато по-ефективното разходване на публични средства и разпределение на ресурсите по приоритетни политики като образованието (UK Government, 2023^[70]).

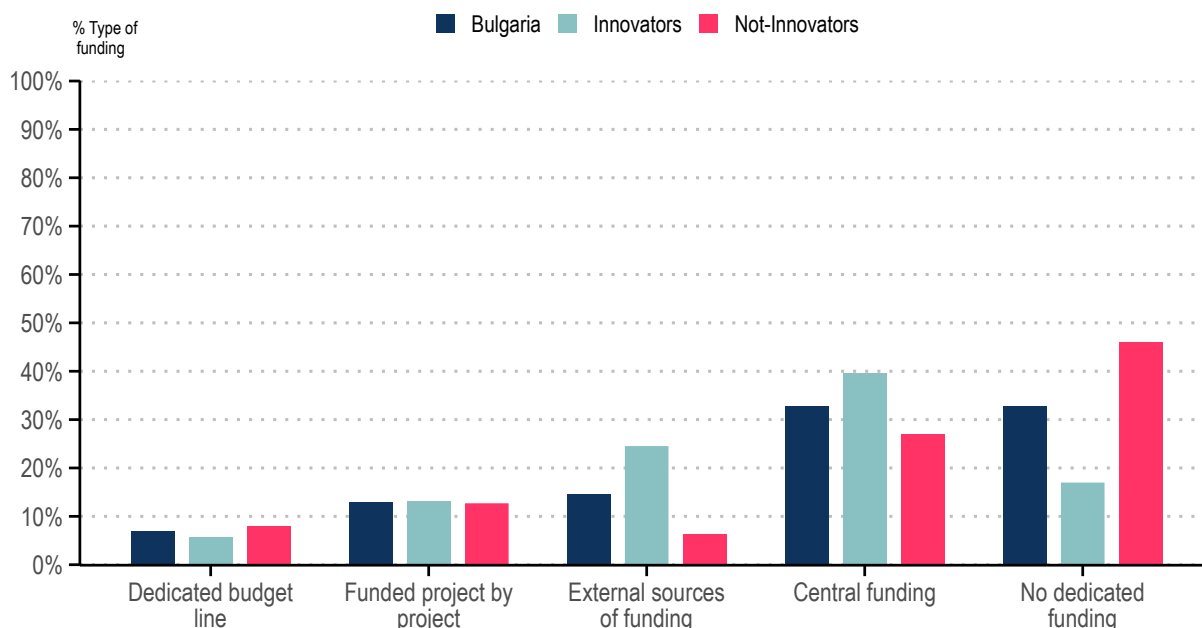
Източник: ОИСР въз основа на посочените източници.

В България повечето публични организации не разполагат с целево финансиране за иновации в публичния сектор. Средно (България на фигурата по-долу), само 7 % от организациите в България имат целеви бюджет за иновации, а 33 % не получават финансиране за усилията си за иновации (Фигура 3.7). Въпреки това, институциите, които съобщават за значителни организационни проекти за иновации, обикновено получават финансиране за инициативите си от външни източници (25 %) или централно финансиране (40 %). Обратно, при организациите, които нямат такива проекти за иновации, се наблюдава много по-малко финансиране от външни източници (разлика от 18 пп), като например от Европейската комисия или централно финансиране (13 пп).

Липсата на целево финансиране за ИПС в България води до стратегическо разминаване, ограничен обхват и несъответстващ капацитет за иновации в различните държавни агенции. Недостигът на финансиране в България води до спорадични усилия в областта на иновациите, при които се разчита в голяма степен на променливо външно финансиране или на финансиране по конкретни проекти, което потенциално застрашава качеството и въздействието на иновациите (ОИСР, 2024 г.). Както съобщават интервюираните, се наблюдава всеобщо убеждение, че не е необходимо пряко финансиране за въвеждане на проект за иновации (ОИСР, 2024 г.). Освен това липсата на стабилни вътрешни или външни източници на финансиране в България, както и липсата на всеобхватна стратегия, поставят под въпрос усилията за съгласуване в различните сектори на политиката за постигане на целите на администрацията (ОИСР, 2024 г.). Вследствие на това съществува риск да бъде понижен приоритетът на инициативи за иновации поради бюджетни ограничения, което води до значителна вариация на размера на средствата, които всяка организация е готова да отдели за иновации, което води до различия в капацитета за иновации на организациите (ОИСР, 2024 г.).


Фигура 3.7. Как организациите финансират свързани с иновации дейности

Дял на организациите според вида на източниците на финансиране за иновации, 2024 г.



Забележка: N=93 до 116. Респонденти: Ръководители на организации (H2). Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Кое от следните твърдения описва начина, по който се финансират иновациите в публичния сектор във вашата организация? [Единичен избор]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: средният процент на финансиране в България, иноваторите и не иноваторите. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: отделената бюджетна линия, финансирането на проект след проект, външни инвестиции, централни инвестиции, липса на отделена инвестиция

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/hjdqke>

Българските публични организации не прилагат подход за управление на портфейла от иновации (ОИСР, 2024 г.). Управлението на портфейла в областта на иновациите в публичния сектор представлява динамичен процес на вземане на решения, чрез който се осигурява балансирано разпределение и развитие на ресурсите между различни стратегически инициативи за иновации (ОИСР, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.). Тези възможности се проучват чрез аспектите на иновациите в публичния сектор, класифицирани по измеренията насоченост и сигурност. Аспектите включват:

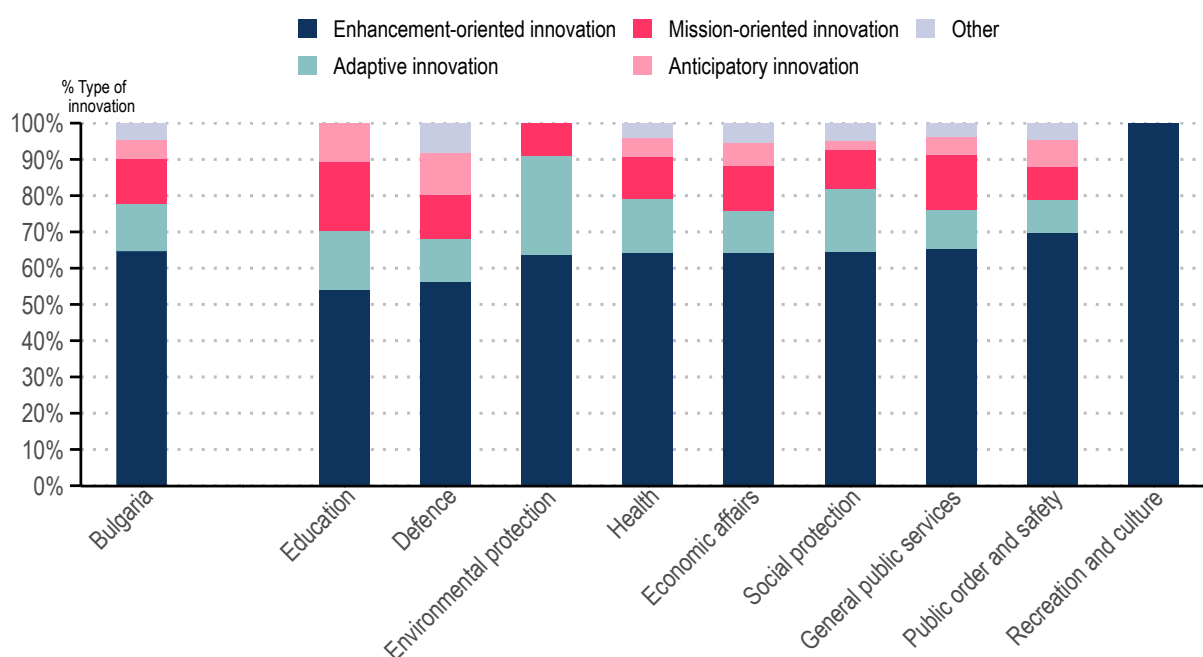
- **Иновации, ориентирани към усъвършенстване:** инициативи, насочени към подобряване и модернизиране на съществуващите практики с цел постигане на ефективност и по-добри резултати, без да се поставя под въпрос действащата система.
- **Адаптивни иновации:** инициативи, включващи изпитване на нови подходи в отговор на променящата се среда и потребности на гражданите без предварително определена посока.
- **Иновации, ориентирани към мисията:** инициативи, при които се определят ясни резултати и цели за справяне с конкретни предизвикателства, обвързани със срокове.

- **Предвиждащи иновации:** инициативи, които се занимават с нововъзникващи проблеми, които биха могли да обусловят бъдещите приоритети, често свързани с висока степен на несигурност.

Повечето от инициативите за иновации в България са насочени към подобряване на качеството. Въпреки че не разполагат с целеви портфейл, както е показано на Фигура 3.8 – като средна стойност държавните служители съобщават, че 65 % от най-значимите проекти за иновации са свързани с иновации, ориентирани към усъвършенстване, 13 % — с адаптивни иновации, 12 % — с иновации, ориентирани към мисията, и 5 % — с изпреварващи иновации. Тази тенденция е сходна във всички сектори на политиката, с изключения като околна среда или отдых и култура, в които липсват някои аспекти на иновациите. Средната тенденция показва, че макар да има силен стремеж към усъвършенстване на действащите системи и процеси (иновации, ориентирани към усъвършенстване), по-малко се набляга на трансформиращите иновации, които потенциално биха могли да доведат до по-значителни промени в предоставянето на обществени услуги и изготвянето на политики.

Фигура 3.8. Най-значими проекти по вид на иновационните аспекти

Дял на най-значимите проекти за иновации по вид на иновационните аспекти, 2024 г.



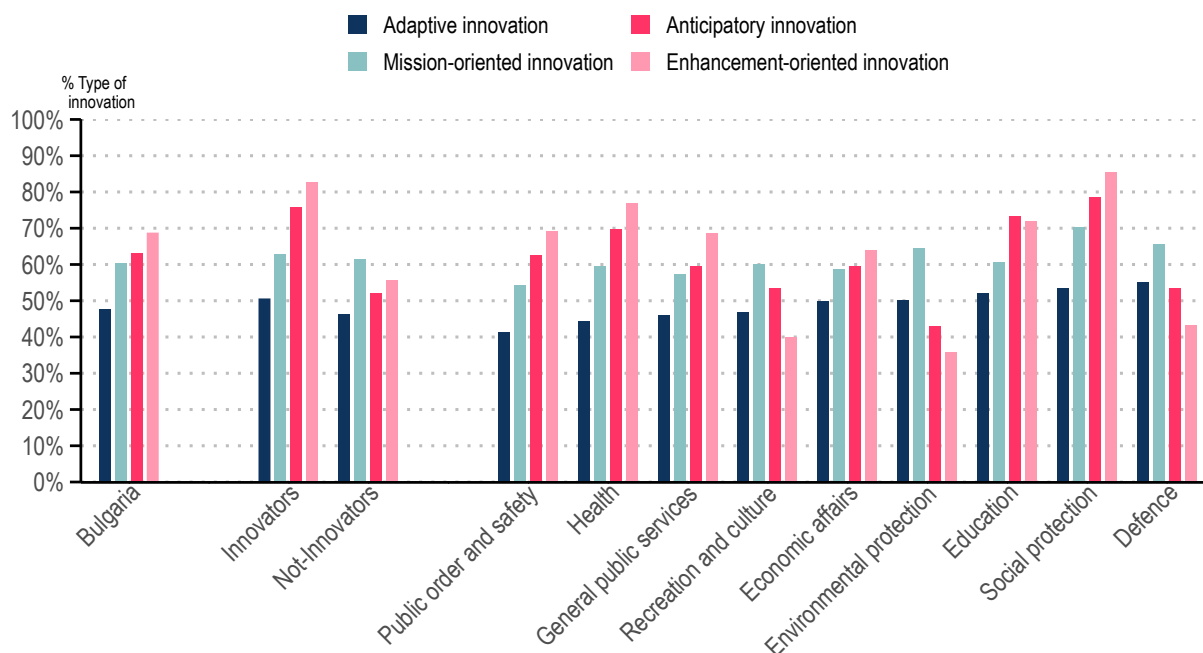
Забележка: N=1 210 до 1 509. Респонденти: Ръководители на организации (H2) и Държавни служители (H3). На фигурата са представени респондентите, които са отговорили, че са участвали в иновации през последния двугодишен период. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Коя категория описва най-добре тази иновация? [Единичен избор]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: Иновациите, стремящи се към подобрене; адаптивните иновации, иновациите, ориентирани към мисиите, предупредителните иновации, други. Категориите, изброени по оста X, в ред отляво надясно, са: средният процент най-значимите проекти за иновации в България, образование, отбрана, опазване на околната среда, здравеопазване, икономически въпроси, социална защита, общи обществени услуги, обществен ред и безопасност, отдых и култура

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Ако имат възможност, държавните служители биха били мотивирани да въвеждат иновации както в постепенни, така и в трансформиращи проекти. Както е показано на Фигура 3.9, средно 65 % от държавните служители са заявили, че тяхната организация е мотивирана да въвежда иновации в инициативи, ориентирани към усъвършенстване. Съществува и значителен интерес към по-трансформиращи подходи. Така например 63 % от държавните служители съобщават за организационна мотивация за проекти, свързани с изпреварващи иновации, а 60 % — с иновации, ориентирани към мисията. И накрая, 48 % от държавните служители споделят ентузиазъм за адаптивни иновации. Този модел е особено очевиден сред хората, които имат опит с проекти за иновации и които показват ясно организационно предпочитание към ориентирани към усъвършенстване и изпреварващите иновации. Въпреки това, както подчертават интервюираните, липсва насърчаване от страна на ръководството и подходяща подкрепа (финансови ресурси, инструменти, умения) за по-радикални, трансформиращи иновации, които са от решаващо значение за динамичното и далновидно управление (ОИСП, 2024 г.).

Фигура 3.9. Мотивация за иновации според вида на иновационните аспекти

Дял на държавните служители по организационна мотивация за видовете иновации, 2024 г.



Забележка: N=2 917 до 3 749. Респонденти: Ръководители на организации (H2) и Държавни служители (H3). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са „съгласни“ или „напълно съгласни“ със следните твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Според мен моята организация е мотивирана да въвежда иновации: Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: адаптивна иновация, предупредителни иновации, иновации, ориентирани към мисиите и иновации с цел подобряване. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, иноватори, не иноватори, обществен ред и безопасност, здравеопазване, общи обществени услуги, отдих и култура, икономически въпроси, опазване на околната среда, социална защита, отбрана

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Макар и да е от полза за непрекъснатото усъвършенстване, склонността към подобряване на действащите системи и процеси ограничава обхвата на иновациите, като ограничава възможностите за революционни промени, с които може до голяма степен да се подобрят резултатите от управлението (ОИСП, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.). Фокусирането върху подобряването и адаптирането на съществуващите системи и процеси, а не върху стремежа към по-трансформиращи иновации, може да забави развитието на публичните услуги в отговор на бързо променящите се обществени и технологични промени, особено при бързо променящите се фактори като А (ОИСП, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.). Целенасочените финансови механизми и балансираният портфейл от проекти, с които не само се подобряват сегашните системи, но и смело се проучват трансформиращи иновации, биха помогнали за справяне с този проблем (ОИСП, 2017 г.; ОИСП, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.). Чрез разпределяне на ресурси и стимули за по-експериментални проекти би могла да се насърчи по-съществена трансформация, която в крайна сметка да доведе до значителни подобрения на начина, по който държавното управление функционира и обслужва своите граждани.

Държавната администрация може да подобри количеството и многообразието на проектите за иновации, като създаде междуведомствен портфейл от проекти за иновации чрез прегледи на разходите, фонд за иновации в публичния сектор и бюджетни подходи, ориентирани към резултатите. Портфейлът от иновации в публичния сектор ще осигури централизиран подход за проследяване, управление и подкрепа на проекти за иновации в различните министерства и агенции, ще насърчи междуведомственото сътрудничество и ще предотврати дублирането на усилия.

В подкрепа на този портфейл е необходимо да се направи преглед на разходите, за да се анализират съществуващите разходи и да се гарантира, че сегашното финансиране е в съответствие с целите и приоритетите за иновации в публичния сектор, да се оценят потенциалните възможности за икономии и да се гарантира, че иновационните усилия са ефективни. При този преглед следва да се извърши анализ на това как организационното финансиране се разпределя между различните видове иновации, като например инициативи, ориентирани към усъвършенстване, адаптивни инициативи, инициативи, ориентирани към мисията, и инициативи, насочени към предвиждане. Като разбере разпределението и ефективността на сегашните инвестиции, администрацията може да установи пропуските и областите за подобрение.

На второ място, въз основа на прозренията, получени от прегледа на разходите, и в съответствие с потенциалната визия на България за иновациите в публичния сектор, администрацията следва да обмисли стимулиране на директното разпределение на бюджетни средства за иновации в публичния сектор и създаване на централен фонд за иновации, чрез който да се подкрепят по-дългосрочни трансформиращи проекти за подобряване на обществените резултати. По този фонд би могло да се подпомага идентифицирането, разработването и разширяването на обхвата на високоприоритетни иновации, които са в съответствие със стратегическите цели. Един добре структуриран фонд, ръководен с постоянна техническа подкрепа и систематично оценяване, би гарантирал, че ресурсите се използват ефективно за стимулиране на иновациите със значително въздействие.

На трето място, в дългосрочен план администрацията следва да прецени дали да възприеме подходи, ориентирани към резултатите, като например определяне на бюджета въз основа на програми или на резултатите, и да използва методиките на „Какво работи“, за да гарантира, че иновациите с доказани резултати ще получават необходимото финансиране. Като се съсредоточи върху основани на данни решения и практики, които са показали своята ефективност,

администрацията може да гарантира, че инициативите за иновации ще носят измерими резултати. Този подход не само ще повиши ефективността на отделните проекти, но и ще насърчи култура на непрекъснато усъвършенстване и учене в публичния сектор.

3.3.2. Въвеждане на мониторинг и оценка на иновациите в публичния сектор

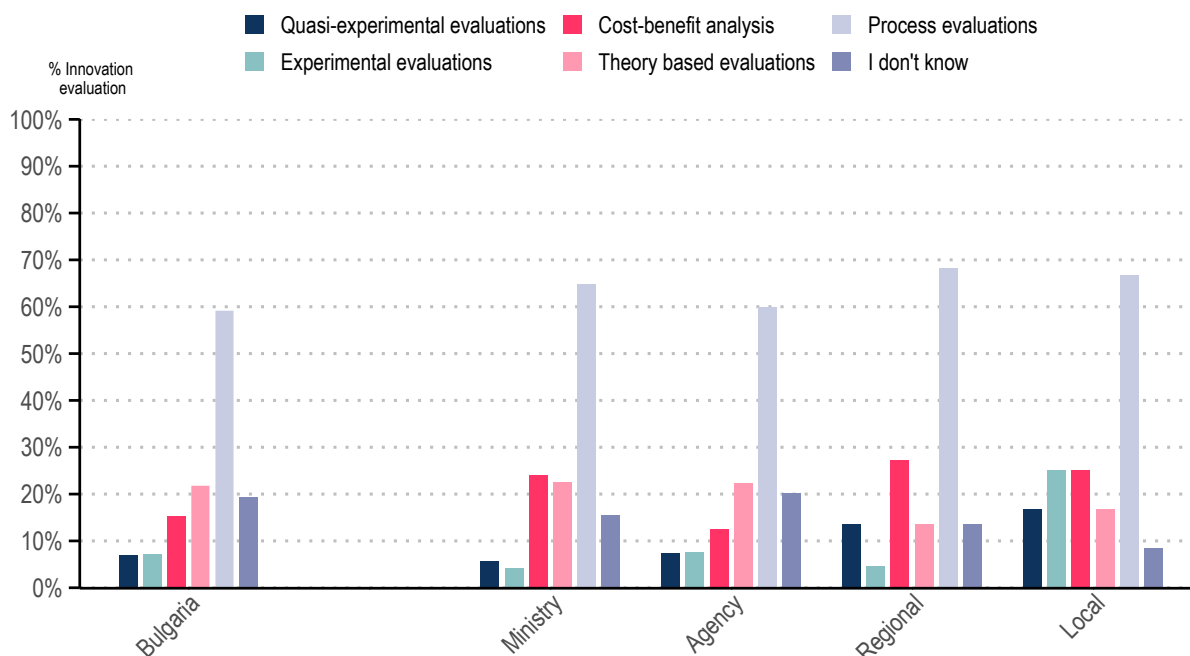
В България липсват усилия за последователен мониторинг и оценка на политики, програми, стратегии и услуги, включително иновациите. Управлението на изпълнението в рамките на цялото правителство и основаните на данни рамки са от решаващо значение за планирането и инвестирането в капацитет за иновации, както и за оценката на ефективността на иновационните практики и инициативи (ОИСР, 2017 г.). Този подход също така помага на министерствата и агенциите да разработват, разпространяват и разширяват обхвата на най-добрите практики, като повишават капацитета и успешните иновации. Както беше подчертано от интервюираните в България, както мониторингът, така и оценката не са обичайни практики при иновациите в публичния сектор и извън него (ОИСР, 2024 г.). Това не е изненадващо, тъй като от предишни данни на ОИСР са известни предизвикателствата при управлението и обмена на цифрова информация, както и ограничените възможности и инструменти за мониторинг на политиките на цялото правителство (ОИСР, 2022 г.).

В българската администрация липсва специализирана функция за мониторинг на усилията за въвеждане на иновации в цялото правителство. Тази липса на надзор и проследяване означава, че няма систематичен начин за оценка на напредъка, ефективността или въздействието на свързаните с иновации усилия в публичния сектор (Kaur & Buisman, 2022 г.). Това води до неефективност и пропускане на възможности за внасяне на подобрения, тъй като няма ясен механизъм за идентифициране или за учене от успешни практики. Въвеждането на структурирана функция за мониторинг би могло да осигури ценна информация за капацитета за иновации на администрацията и неговите резултати, което да улесни по-доброто разпределение на ресурсите, стратегическите корекции и възпроизвеждането на успешни инициативи в рамките на публичния сектор. Освен това подобна функция би могла да повиши отчетността и прозрачността, като гарантира, че иновативните практики и проекти съответстват на по-широките правителствени цели и носят осезаеми ползи. Съответните практики за мониторинг на усилията в областта на иновациите включват [Барометъра на иновациите](#) с данни за много държави, както и Индекса на публичните иновации на [Чили](#).

Като цяло в администрацията липсват оценки на иновациите, а когато има такива, те са предимно оценки на процеса. Според Изследването на ОИСР относно капацитета за иновации в България само 24 % от най-значимите иновации, докладвани от държавните служители, са били оценени. Средно само 7 % от оценяваните проекти са получили квази-експериментални оценки или експериментални оценки (Фигура 3.10). Аналогично на това, 15 % от оценените проекти са получили оценки въз основа на анализ на разходите и ползите, а 22 % — оценки на теоретична основа. Преобладаващо 60 % от проектите са получили оценки на процеса. Тази тенденция е устойчива при различните нива на управление. Това разминаване възпрепятства възможността за вземане на информирани решения за разширяване на обхвата на успешните иновации или за коригиране на недостатъчно ефективните. Чрез интегрирането на по-систематични и разнообразни методи за оценка администрацията може да получи по-задълбочена представа за това как иновациите се представят при различни условия, което да доведе до по-добри резултати и по-ефективно използване на ресурсите (Kaur & Buisman, 2022 г.). Надеждните практики за оценка биха позволили на публичния сектор да покаже отчетност и да засили циклите на обучение по проектите. Най-добрите практики на ОИСР в тази област включват функцията за оценка на отворените иновации на [Обединеното кралство](#) и Ръководството за измерване на въздействието на проектите на [Канада](#).

Фигура 3.10. Как се оценяват най-значимите иновации

Дял на държавните служители, които са въвели иновации, според вида на оценката на най-значимата им иновация, 2024 г.



Забележка: N=472 до 661. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата са представени респондентите, които са отговорили, че въздействието на иновациите се оценява. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Коя от следните характеристики е използвана при оценката на тази най-важна иновация? [Избор между няколко отговора]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: Квази експериментални оценки, анализ на разходите и ползите, оценки на процеси, експериментални оценки, теоритични оценки, отговор "не знам". Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на служителите в България, служители на министерството, агентски служители, регионални служители, местни служители

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/j6atfe>

В българската администрация липсват механизми и цикли за учене. Структурираните механизми за учене и обратна връзка могат да помогнат на публичните организации да се развиват и да реагират ефективно на променящите се обстоятелства и нововъзникващите сигнали (Tönurist, P. and A. Hanson, 2020^[41]). От решаващо значение за непрекъснатото усъвършенстване и адаптиране са механизми като прегледи след приключването на проектите, хранилища за извлечени поуки, сесии за обмен на знания и програми за ротация на държавни служители, които като цяло отсъстват (ОИСП, 2024 г.). Това разминаване възпрепятства систематичното придобиване и прилагане на знанията, натрупани от предишни инициативи и настоящи практики, като не дава възможност за усъвършенстване на политиките и процесите въз основа на данните и опита. Липсата на официални механизми за учене води до повтарящи се грешки, неефективност и застой в напредък в областта на иновациите (Kaur & Buisman, 2022 г.).

Официалните механизми за учене подпомагат капацитета за разработване на иновации въз основа на данни, адаптиране към нова информация и непрекъснато усъвършенстване чрез научените уроци. Това не само би подобрило ефикасността на иновациите, но и би повишило доверието и авторитета на правителството в очите на обществеността. В бъдеще България ще може да споделя

напредъка си в областта на иновациите в публичния сектор и чрез инструментите и мрежите на ОИСП (вж. Каре 3.11).

Държавната администрация може да подобри практиките си за мониторинг и оценка, като създаде функция за мониторинг и оценка, разработи рамка за мониторинг на усилията в областта на ИПС и повиши капацитета си чрез обучение и развитие. Държавната администрация би могла да създаде специален екип за мониторинг и оценка на ИПС, който да бъде свързан към потенциалната стратегическа рамка за ИПС. Чрез тази функция следва да се оценява напредъка на рамката, да се измерва капацитета за иновации на администрацията и да се ръководи оценяването на конкретни иновационни инициативи. Тази функция следва да интегрира специфичните за иновациите показатели за изпълнение в съществуващите системи за управление на изпълнението, което ще позволи непрекъснат мониторинг на резултатите от иновациите и ще улесни вземането на решения и стратегическото планиране, основани на данни.

Освен това чрез Института по публична администрация администрацията може да повиши капацитета си, като предлага програми за обучение, насочени към управление на иновациите и методики за оценка. Това може да бъде допълнено от дейностите на Мрежата за иновации за споделяне на наученото и най-добрите практики от съответните проекти. Тези механизми могат да спомогнат за изграждането на уменията, необходими за ефективен мониторинг и оценка на инициативите за иновации, като допринесат за цялостното повишаване на капацитета на администрацията за измерване.

Каре 3.11. Пилотно информационно табло на ОИСР за капацитета за иновации на публичния сектор

Обсерваторията на ОИСР за иновации в публичния сектор и участващите държави—членки на ОИСР, с подкрепата на Европейската комисия, разработват план за информационно табло, за да увеличат видимостта и съпоставимостта на резултатите от работата по капацитета за иновации в различните страни.

В рамките на този пилотен проект ще бъде разработена онлайн платформа, която ще позволи на потребителите да: „разгледат отблизо“ държавите, за да намерят данни за техните политики и мерки за подкрепа на иновациите в публичния сектор (включително допълнителен подробен анализ и информация, събрана чрез оценки на капацитета за иновации); увеличат мащаба, за да разгледат сравнителна информация за публичния сектор в различните държави, за да установят прилики, разлики и тенденции. Целта на пилотния проект за информационното табло е двойна:

- Да се проучи по какъв начин да се направи подробният анализ (извън докладите за оценка) достъпен за държавите по съпоставим начин (напр. данни за ИПС в секторите на здравеопазването в държави, които са извършили оценки).
- Да се предложи формат за събиране и представяне по лесен за ползване начин на съществуващите данни и знания, свързани с ИПС, в рамките на работата по капацитета за иновации. В бъдеще това може да включва и данни за всички усилия на ОИСР за измерване на ИПС (включително, но не само, специализирани теми като изпреварващо управление, мисии, VI и др.)

Предвижда се резултатите от пилотния проект, включително данните от България, да бъдат представени в средата на 2025 г.

Източник: ОИСР.

3.3.3. Повишаване на видимостта на иновациите в публичния сектор

В България като цяло липсва вътрешна и външна комуникация относно иновациите в публичния сектор. Ефективната комуникация за иновациите в публичния сектор може да насърчи култура на промяна, да повиши видимостта и да привлече повече ресурси, партньорства и обществено доверие (Kaur & Buisman, 2022 г.). Участниците в изследването посочват, че като цяло липсва както вътрешна, така и външна комуникация относно иновациите в публичния сектор (ОИСР, 2024 г.).

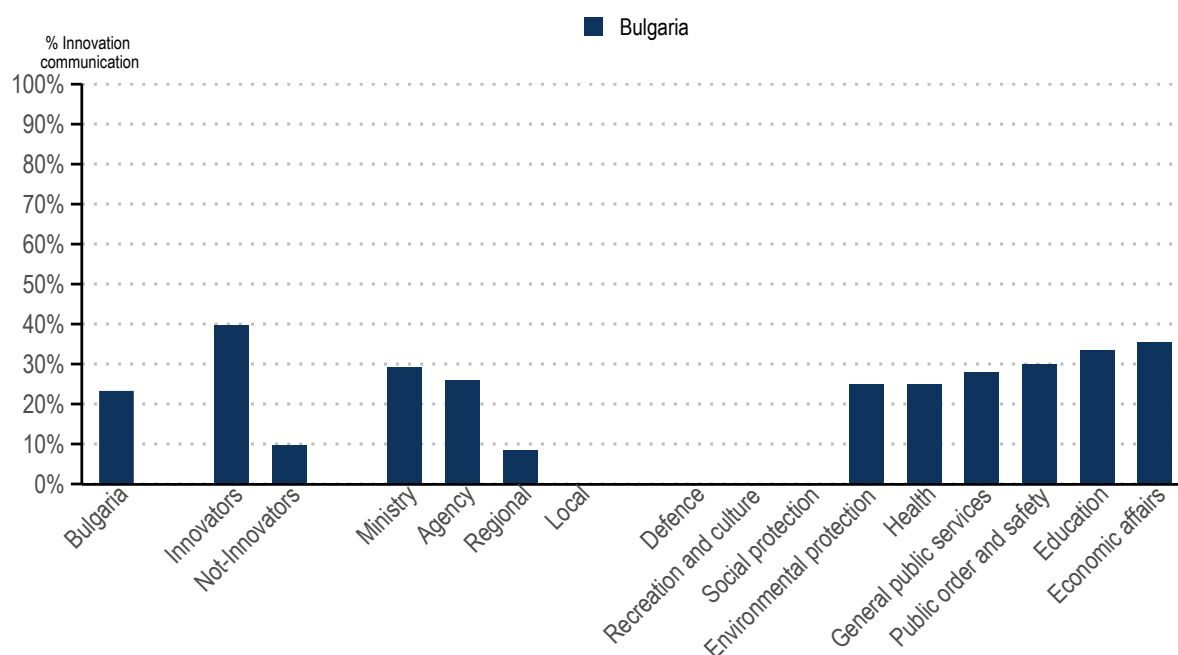
Средно само 23 % от организациите съобщават извън собствените си структури за иновациите в публичния сектор (Фигура 3.11). Въпреки това организациите, които са докладвали за значими проекти за иновации, като цяло осъществяват 3 пъти повече комуникации относно иновациите от тези, които не са докладвали. Възприемането на по-стабилни комуникационни стратегии би могло да подобри иновационния пейзаж в публичния сектор, като увеличи видимостта, насърчи участието на заинтересованите страни и потенциално стимулира повече проекти за иновации в публичния сектор (Kaur & Buisman, 2022 г.). Това, от своя страна, би могло да доведе до по-голяма институционална ефективност и по-силно съответствие с потребностите и очакванията на гражданите.

Държави от ОИСР със съответни практики за информиране за иновациите в публичния сектор чрез събития за ангажиране на заинтересованите страни и публикации за

разпространение на резултатите. Например Министерството на публичните разходи на [Ирландия](#) е домакин на ежегодна Седмица на трансформацията на публичните услуги, включваща над 30 събития, като например уебинари, семинари и сесии на живо, фокусирани върху иновациите, творческото решаване на проблеми, проектирането на услуги, напредъка в областта на данните и изкуствения интелект, както и научни изследвания с участието на гражданите за служителите на публичните услуги и по-широка аудитория (Government of Ireland, 2024^[72]). По подобен начин Правителствената лаборатория на [Чили](#) организира годишна хибридна среща на върха за иноваторите в публичния сектор, която свързва, вдъхновява и изразява признание за иновативни практики в публичната администрация чрез дискусии, семинари, майсторски класове и търговски панаир (Government of Chile, n.d.^[73]). Освен това [Impact Canada](#) публикува годишни доклади, в които подробно описва своите годишни и кумулативни резултати, включително оценки на програмите и бъдещи планове (Government of Canada, n.d.^[25]).

Фигура 3.11. Външна комуникация относно иновациите в публичния сектор

Дял на организациите, които съобщават извън собствените си структури за иновациите в публичния сектор, 2024 г.



Забележка: N=93 до 116. Респонденти: Ръководители на организации (H2). На фигурата е представен дялът на респондентите, които често или много често са комуникирали извън собствените си структури относно иновациите. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Колко често Вашата организация комуникира извън собствените си структури относно иновациите? Моля, оценете твърденията от 1 „Никога“ до 5 „Много често“. [Класация]. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавно ниво (България), иноватори, не иноватори, министерски служители, агентски служители, регионални служители, местни служители, отбрана, отбрана и култура, социална защита, опазване на околната среда, здравеопазване, общи обществени услуги, обществен ред и защита, образование, икономически въпроси

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/ymz28a>

Държавната администрация би могла да подобри комуникацията си във връзка с иновациите чрез разработване на комуникационен план, оформяне на свързани с

иновациите казуси, годишно събитие за иновации, на което да се събират заинтересованите страни, и публикации за свързани с иновациите инициативи. Комуникационният план може да помогне за повишаване на видимостта на усилията за иновации в публичния сектор, да насърчи култура на промяна и да привлече ресурси и партньорства. Администрацията би могла да подчертае успешните проекти за иновации и тяхното въздействие чрез казуси и препоръки, публикувани на официалните уебсайтове, в социалните медии и в информационните бюлетини. Това може да помогне за вдъхновяване и на други публични организации да се насочат към иновации и да покаже нагледно осезаемите ползи от иновативните практики за гражданите и бизнеса. Като част от плана, организирането на годишно събитие относно иновациите може да генерира видимост за усилията и участието в иновации в администрацията и други сектори. Администрацията би могла да обмисли възможността за публикуване на редовни доклади за състоянието на иновациите в публичния сектор, включително за напредъка, предизвикателствата и бъдещите планове, като по този начин засили ангажимента на администрацията към иновациите.

3.4. Умения и компетенции за въвеждане на иновации на всички равнища

Ключови препоръки

Изграждане на умения за иновации:

- Разширяване на настоящото предложение за обучение на държавната администрация в областта на иновациите, така че да обхване всички равнища и функции в държавната администрация.
- Създаване на междуведомствени програми за изграждане на капацитет чрез учене в практическа среда, които съчетават умения за приложни иновации, цифрови технологии и данни и гражданско участие, с различна продължителност и обхват, и извършване на редовни оценки, за да се гарантира тяхната целесъобразност и ефикасност.

3.4.1. Изграждане на умения за иновации

В България обучението по иновации в публичния сектор е ограничено и спорадично (ОИСП, 2024 г.). Доказано е, че програмите за изграждане на капацитет и обучението в областта на иновациите в публичния сектор предоставят на ръководителите и държавните служители в публичния сектор необходимите умения и познания за участие в иновативни практики (Kaig & Buisman, 2022 г.) В България обучението по иновации в публичния сектор е насочено към висшите ръководни служители, като е насочено към уменията, свързани с консултиране на политическите лидери (напр. проучване и формулиране на политически проблеми, разработване на политически решения) и ангажиране на гражданите и заинтересованите страни (ОИСП, 2024 г.). Като съсредоточава обучението по иновации единствено върху висшите служители, администрацията пропуска възможността да използва пълния потенциал на държавните служители на всички равнища.

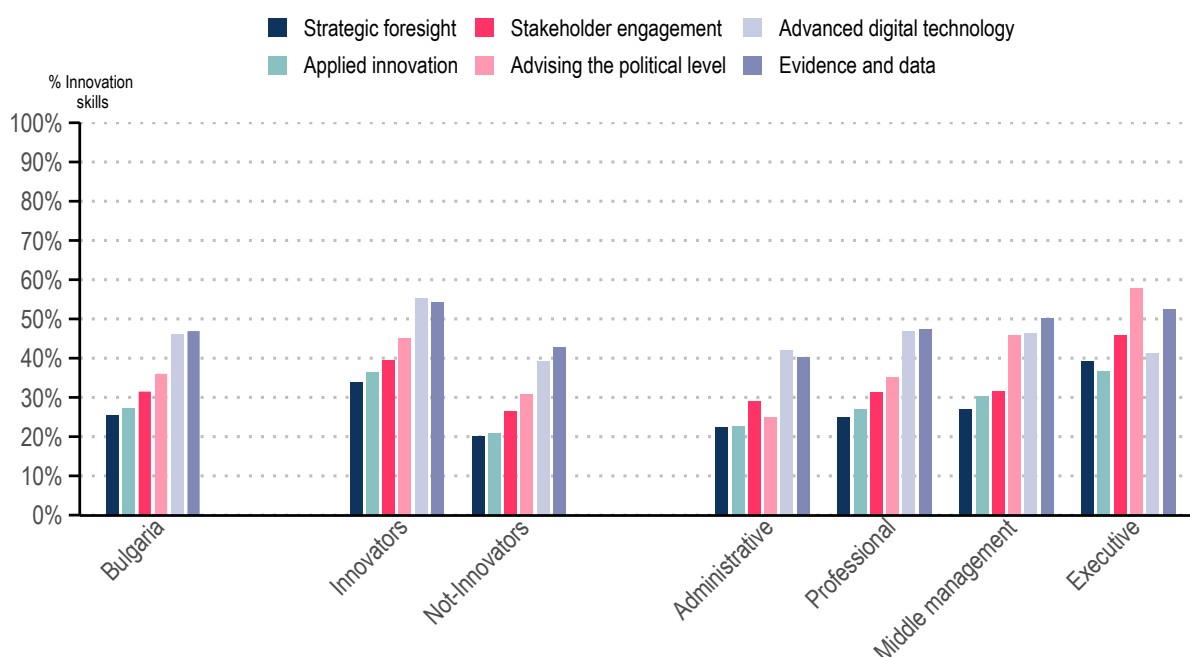
Държавните служители признават необходимостта от установяване на програми за изграждане на капацитет, насочени към управление и прилагане на иновациите (ОИСП, 2024 г.). Участниците в изследването изтъкнаха необходимостта от по-сериозно наблягане върху програмите за изграждане на капацитет за иновации и върху наборите от инструменти, включително от съсредоточаване върху капацитета за управление на иновациите (напр. възлагане на обществени поръчки за иновации, партньорства) и приложните иновации (напр. създаване на прототипи, итерации, оценка и др.) (ОИСП, 2024 г.). Освен това интервюираните подчертаха значителната необходимост от развиване на умения в областта на иновационното лидерство и технологиите за иновации, като се обръща специално внимание върху използването на данни и техния потенциал за генеративния изкуствен интелект (ОИСП, 2024 г.).

Държавните служители, които притежават умения в областта на иновациите, данните и цифровите технологии, е по-вероятно да участват в проекти за иновации в сравнение с колегите си с по-слаби умения. Средно само 25 % от държавните служители съобщават, че имат умения за прогнозиране, а 27 % — че имат умения за прилагане на иновации (Фигура 3.12). Умения за ангажиране на заинтересованите страни и консултиране на политически лидери са малко по-разпространени, като съответно 31 % и 35 % от държавните служители са обявили умения в тези области. По-специално усъвършенстваните умения в областта на цифровите технологии (46 %) и уменията за използване на данни (47 %) се нареждат най-високо сред възприеманите набори от умения, въпреки че тези нива на възприемане остават сравнително ниски.

Държавните служители, участващи в проекти за иновации, и тези на ръководни длъжности обикновено имат по-високи нива на усвояване на уменията в държавната администрация, което вероятно се дължи на по-голямото им участие в програми за обучение и проекти за иновации (вж. раздел 3.2). Не се наблюдават съществени разлики в нивата на уменията в различните видове организации или сектори на политиката. Въпреки това секторите, известни с иновационните си дейности (вж. раздел 3.2), като например общественения ред и сигурността, образованието и социалната закрила, показват по-голямо разпространение на приложни иновации и умения в областта на съвременните цифрови технологии (вж. Annex 3.A).

Фигура 3.12. Възприемане на умения, свързани с иновациите

Дял на държавните служители от гледна точка на възприемането на умения и компетенции, свързани с иновациите, 2024 г.



Забележка: N= 2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които оценяват уменията си като „високи“ или „много високи“. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Как оценявате като цяло собствените си умения в следните области? Моля, оценете твърденията от 1 „Много ниско“ до 5 „Много високо“. [Оценка]. Вж. анализа по сектори на политиката и променливи на лицата в Annex 3.A. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: стратегическата далновидност, приложените иновации, участие на заинтересованите лица, съветване на политическото ниво, напреднали дигитални техники, доказателство и данни. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, иноватори, не иноватори, административни публични служители, професионални публични служители, служители на средно управленско ниво, ръководители

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/1vbk7l>

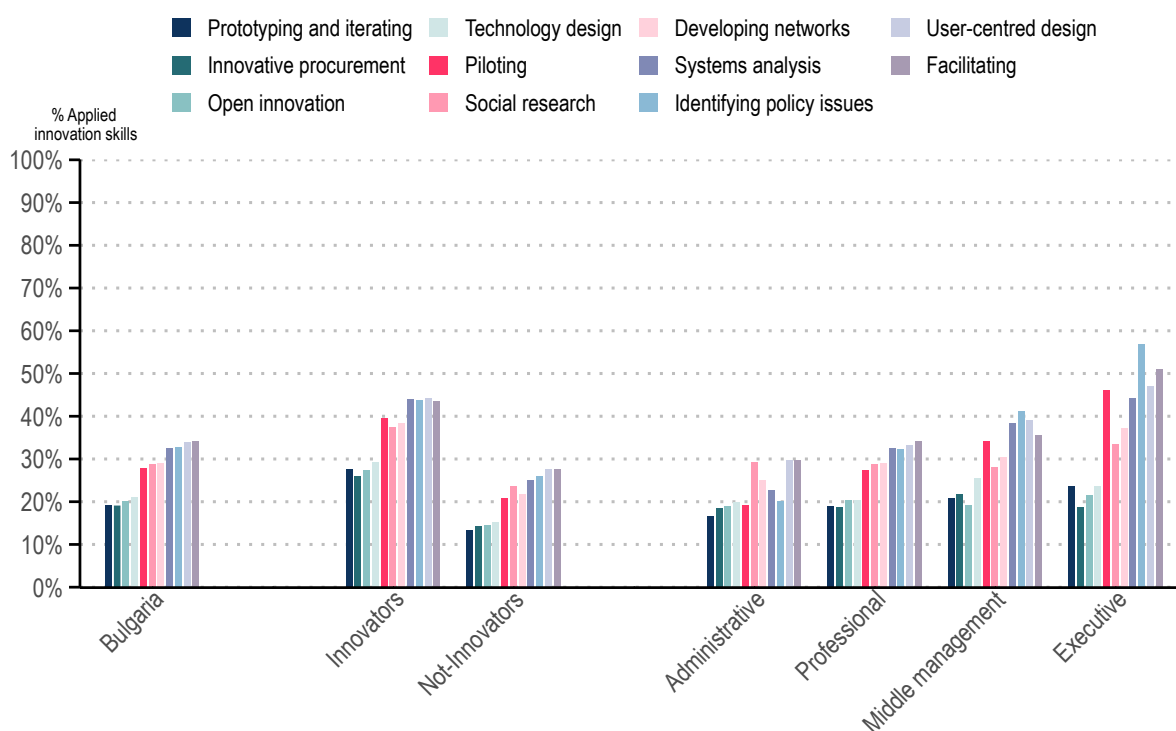
6. **Приложните умения за иновации са идентифицирани като ключови фактори, определящи участието в проекти за иновации, в по-голяма степен от който и да било друг набор от умения (вж. каре 2.3.).** Държавните служители, които притежават приложни умения за иновации, като например за итерация и създаване на прототипи, е по-вероятно да участват в проекти за иновации, отколкото техните колеги с по-слаби умения. Както е показано на

Фигура 3.13, средно само около 20 % от българските държавни служители съобщават, че притежават умения или компетенции в областта на създаването на прототипи, итерациите, обществените поръчки за иновации, отворените иновации и технологичния дизайн. Приблизително 28 % съобщават за умения и компетенции за създаване на пилотни проекти, социални изследвания и развитие на мрежи. По-специално, около 33 % са декларирали умения и компетентности в областта на системния анализ, идентифицирането на политически проблеми, ориентираното към потребителя проектиране и посредничество. Тези компетенции преобладават сред държавните служители, участващи в проекти за иновации, а ръководните роли и политическите сектори, които са ангажирани в най-висока степен с иновациите, отчитат по-високи равнища на тези компетенции.

В рамките на иконометричен анализ на ОИСП на уменията в областта на иновациите в България е установено, че държавните служители, които имат по-добро възприятие за собствените си умения в областта на приложните иновации (създаване на прототипи, дизайн на услуги и др.), имат 32 % по-високи шансове да участват в иновации (вж. каре 2.3.). Това показва необходимостта от непрекъснато развитие на уменията и способностите за иновации сред държавните служители с помощта на всеобхватни и стабилни програми. Важно е да се отбележи, че не са установени други умения, свързани с иновациите (напр. прогнозиране, ангажиране на заинтересованите страни), които да оказват значително влияние върху иновациите.

Фигура 3.13. Приложни умения и компетенции в областта на иновациите

Дял на държавните служители по възприемани приложни умения и компетенции в областта на иновациите, 2024 г.



Забележка: N= 2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които оценяват уменията си като „високи“ или „много високи“. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Как оценявате като цяло собствените си умения в следните области? Умения, свързани с въвеждането на иновации: Моля, оценете твърденията от 1 „Много ниско“ до 5 „Много високо“. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: прототипиране и повторение, иновативно осигуряване, отворена иновация, технически дизайн, пилотиране, социални изследвания, развиване на мрежите, анализ на системите, идентифициране на политически проблеми, дизайн, ориентиран към потребителя и улесняване. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, иноватори, не иноватори, административни публични служители, професионални публични служители, служители на средно управленско ниво, ръководители

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/ow0bax>

Няколко държави от ОИСП са реализирали различни инициативи за изграждане на умения и способности за иновации в публичния сектор. В [Австрия](#) по програмата за обучение GovLab, организирана в сътрудничество с Федералната академия по публична администрация, се предлагат работни срещи, семинари и събития за разпространение на знания, насърчаване на иновативни проекти, процеси и методи и стимулиране на култура на промяна в публичния сектор.

[Швеция](#) е разработила целенасочена подкрепа за възприемане на управлението на иновациите в публичния сектор, като е засилила специфичните усилия за изграждане на капацитет. В [Ирландия](#) програмите са насочени към повишаване на квалификацията в областта на изкуствения интелект и идентифициране на проекти за публични услуги. Освен това се предлагат насоки и наръчници, като например ръководството за отворени иновации на [САЩ](#) и ориентираната към мисията рамка за иновациите на [Швеция](#), с които се осигуряват насоки в подкрепа за изграждането на специфичен капацитет сред държавните служители.

АМС и ИПА биха могли да развият уменията за иновации, като разширят предложенията за обучение и включат всички равнища на роли, създадат структурирани и междуведомствени програми за изграждане на капацитет и извършват редовни оценки. Администрацията би могла да разшири предлаганото обучение, като включи програми с различна продължителност, осигурявайки цялостно покритие на всички йерархични нива. Този по-широк подход към обучението ще спомогне за широкото възприемане на иновационните умения, като се използва изцяло потенциалът на държавната служба.

ИПА би могъл да създаде структурирани междуведомствени програми за изграждане на капацитет, обхващащи различни иновационни умения. Приоритетните области следва да включват управление на иновациите (като обществени поръчки за иновации, изграждане на партньорства и управление на проекти), приложни иновации (включително практически умения за създаване на прототипи, итерация, оценяване и ориентирано към потребителя проектиране) и технологии за иновации (обучение за използване на данни, съвременни цифрови технологии и генеративен изкуствен интелект). Програмите биха могли да се свържат към текущата институционална подкрепа, като например мрежата за иновации и конкурса за иновации, за да се гарантира, че участниците ще продължават да участват в иновациите в публичния сектор. Тези програми следва да включват въвеждане на редовни оценки и механизми за обратна връзка, за да се оценява ефективността на сесиите и програмите за обучение в областта на иновациите и да се гарантира, че те продължават да бъдат актуални и ефективни.

3.5. Стратегия за работната сила и стимули за широко разпространение на иновациите в публичния сектор

Ключови препоръки

Даване на разрешение за въвеждане на иновации:

- Актуализиране на сегашните рамки за компетентност и насоки за управление на изпълнението на държавната администрация с цел изрично включване на поведения и компетентности, свързани с иновациите.
- Подпомагане и мониторинг на прилагането във всички области на управление на талантите и осигуряване на допълнително обучение, за да се гарантира ефективното възприемане на рамката.

Насърчаване на структурирани стимули за иновации, надхвърлящи личната мотивация:

- Разработване на стратегически план за работната сила, в който иновациите да заемат централно място при набирането на персонал и професионалното развитие и да подпомагат подобряването на привлекателността на администрацията като работодател.
- Проучване на възможностите за официални механизми за стимулиране и възнаграждаване, обучение на лидери и наставничество за подобряване на подкрепата за поемане на рискове, както и безопасни пространства за практикуване на иновационни компетенции в държавната администрация.

3.5.1. Даване на разрешение за въвеждане на иновации

Държавните служители в България съобщават за ниски равнища на разрешение за иновации, особено сред административните и специализираните служители (ОИСП, 2024 г.). Разрешението за иновации в контекста на публичния сектор може да се разбира като формални или неформални отговорности, организационно признание, индивидуална автономия, отзивчивост на организацията и насърчаване от страна на ръководството за проучване, разработване и прилагане на нови идеи, процеси или решения, с които се подобряват обществените резултати (OECD, 2017^[9]; Bason, 2010^[74]; Mazzucato, 2015^[75]). Според предишни изследвания на Института по публична администрация в България възприятията на държавните служители за психологическа сигурност са достигнали най-ниската си точка от пет години насам. Въпреки че държавните служители могат да изразяват мнението си, те се колебаят да изразят несъгласие поради ограничената отвореност към нови идеи в администрацията (Republic of Bulgaria, 2021^[28]). Участниците в изследването са отбелязали, че възприемат ограничено разрешение за иновации, тъй като дейностите по въвеждане на иновации не са изрично включени в техните служебни задължения или в компетентностите на ролята (ОИСП, 2024 г.). Това демотивира както екипите, така и отделните служители да въвеждат иновации, тъй като в българската публична администрация е характерен легалистичен и консервативен подход (Европейска комисия, 2018 г.).

7. В България разрешението за иновации се възпрепятства от липсата на признание, ограничената автономия и ограничената отзивчивост на организацията към иновациите. Както е показано на

Фигура 3.14, средно само 32 % от държавните служители възприемат, че хората в тяхната организация получават признание за разработването на нови и иновативни методи на работа. По подобен начин само 36 % декларира, че имат достатъчно автономия на работното си място, за да търсят начини да правят нещата по различен начин, докато само 46 % от държавните служители съобщават, че имат усещането, че организацията им реагира бързо, когато трябва да се правят промени. 53 % от държавните служители заявяват, че прекият им ръководител ги насърчава да измислят нови или по-добри начини за работа и че постоянното търсене на нови пътища към подобряване на начина на работа е част от техните задължения.

8. Както е показано на

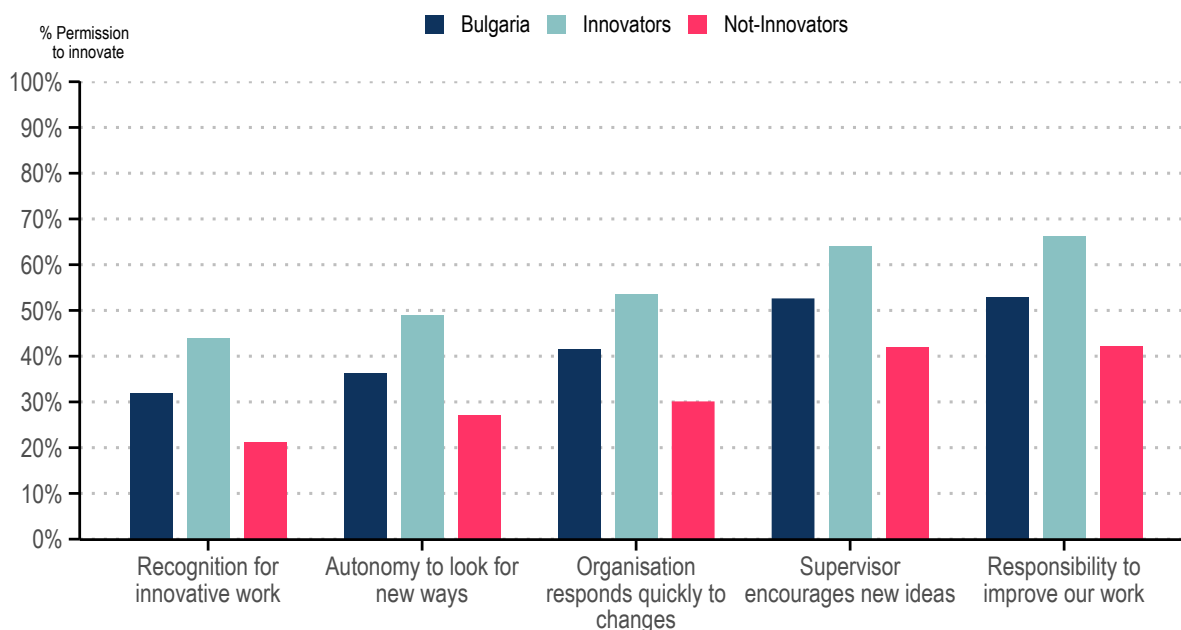
9.

Фигура 3.14, иноваторите като цяло показват по-високи нива на разрешение сред всички тези фактори, отколкото държавните служители, които не са участвали в проекти за иновации. В рамките на йерархичните роли средните и висшите ръководители също отчитат сравнително по-високи нива, дължащи се на чувството за отговорност и насърчаването от страна на висшето ръководство. Следва да се изтъкне обстоятелството, че не се наблюдават съществени разлики във възприятията относно разрешението за иновации между различните групи по пол, възраст или длъжност (вж. Annex 3.A).

Установено е, че автономията на работното място е ключов фактор за иновациите в България. В рамките на иконометричен анализ на ОИСП относно разрешението за иновации в България е установено, че при държавните служители, които възприемат, че разполагат с автономия да въвеждат иновации (например, самостоятелна мотивация) в своите организации, има 19 % по-висока вероятност да участват в иновации (вж. каре 2.3.). Това показва, че България следва да инвестира в развитието на организационна култура в публичния сектор, в която се насърчава разрешението за иновации като ключова част от по-широкообхватна стратегия за работната сила, като предоставя на държавните служители свободата да проучват и прилагат иновативни решения (Kaur & Buisman, 2022 г.).

Фигура 3.14. Разрешение за въвеждане на иновации

Дял на държавните служители според възприятието им, че имат разрешение за въвеждане на иновации в тяхната организация, 2024 г.



Забележка: N= 2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са „съгласни“ или „напълно съгласни“ със следните твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Разрешение за въвеждане на иновации: До каква степен сте съгласни със следните твърдения? Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класация]. Вж. анализа по йерархични роли и индивидуални променливи в Аппенх 3.А. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват : средният процент на държавните служители в България, иноватори, не иноваторите. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: Признаване на иновационната работа ; самостоятелност в търсенето на нови начини, организация и способност да реагира бързо, ръководителят одобрява нови идеи, отговорност за подобряването на нашата работа

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/rzmay2>

Иновативното поведение отсъства от съществуващата междуведомствена рамка за компетентност и от оценките на изпълнението. Създадената през 2002 г. действаща рамка за компетентност на държавната администрация не включва иновативно поведение или практики. Участниците в изследването са отбелязали, че тези рамки не се прилагат систематично в цялата администрация поради тесните им определения за различните роли в държавната администрация (ОИСП, 2024 г.). Участниците в интервютата споменават, че те се използват предимно за процесите на набиране на персонал в сравнение с други области на управление на талантите, като кариерно развитие, повишения и оценки на изпълнението (ОИСП, 2024 г.). Въпреки че Администрацията на Министерския съвет предоставя инструкции за прилагането на тези рамки, тяхното възприемане и насоки за тях все още липсват (ОИСП, 2024 г.).

Освен това оценките на управлението на изпълнението не съответстват на тези рамки за компетентност и не включват компонент за иновации (ОИСП, 2024 г.). Този пропуск възпрепятства системното развитие и признаване на иновационните компетенции в публичния сектор. Без структуриран подход за насърчаване на иновативното поведение в държавната администрация, държавната администрация ограничава интегрирането на иновациите в ключови процеси за управление на талантите, като например набиране на персонал, назначаване на работа, оценка на изпълнението и кариерно развитие.

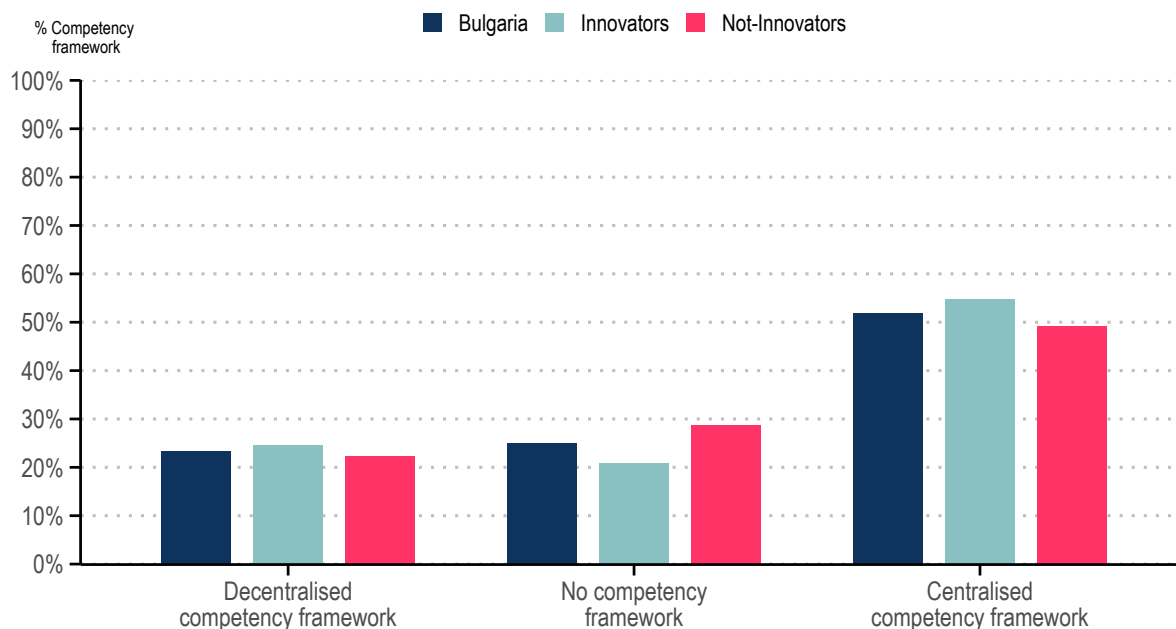
10. Липсата на хармонизиран рамков подход за компетентност възпрепятства възможността за развиване и признаване на уменията, необходими за иновациите. Както е представено на

Фигура 3.15. средно 23 % от ръководителите на организациите са съобщили, че използват децентрализирана рамка за компетентност в своите институции, докато 52 % работят с централизирана рамка за компетентност. Важно е да се отбележи, че 25 % от организациите са посочили липсата на каквато и да било рамка за компетентност. По-специално, организациите със значителни проекти за иновации е по-вероятно да имат някаква форма на рамка за компетентност в сравнение с тези, които не участват в такива проекти. Това показва, че един структуриран подход към развитието на уменията може да доведе до по-ефективни усилия за въвеждане на иновации (Darsø, 2012^[77]).

Въпреки че в децентрализираните рамки за компетентност на няколко организации се включва иновативното поведение (ОИСП, 2024 г.), широко разпространената липса на иновационно измерение може да възпрепятства способността на държавната администрация да се адаптира към новите предизвикателства (ОИСП, Справяне с предизвикателствата на политиката чрез иновации в публичния сектор: подход чрез стратегически портфейл, 2022 г.). Този недостатък също така възпрепятства способността ѝ да се развива в съответствие с пазара на труда и технологичните промени, като например необходимостта от знания и умения, свързани с изкуствения интелект (напр. моделиране на данни, програмиране и др.) (OECD, 2021^[78]).


Фигура 3.15. Подход на рамката за компетентност

Дял на организациите по подходи към рамката за компетентност, 2024 г.



Забележка: N= 93 до 116. Респонденти: Ръководители на организации (H2). Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Съществува ли рамка за компетентност, определяща уменията, знанията, сертификатите/образованието и/или поведението във Вашата организация? [Единичен вариант]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: средният процент на държавните служители в България, иноватори, не иноваторите. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: Децентрализиран компетентни рамки, липса на компетентни рамки, централизиран компетентни рамки

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/8uq21t>

Държавите от ОИСР, които разполагат със съответни рамки за компетентност с измерения, свързани с иновациите, включват Австралия и Обединеното кралство. [Австралийското](#) измерение на иновациите, приложимо за секретарите и висшите ръководители, включва насърчаване на иновациите и адаптивността, разбиране на системите, в които работят, поемане на разчетени рискове, поддържане на положително отношение и активно участие в решаването на проблеми (Australian Government, 2021^[79]). По подобен начин съгласно *Профилите за успех на* държавната администрация на [Обединеното кралство](#) държавните служители от всички равнища се насърчават да търсят възможности за създаване на ефективни промени и да предлагат иновативни идеи за подобрения. Това включва допълващи поведения като лидерство, ефективно партньорство, управление на качеството на услугите и изпълнение на задачите с бързи темпове (UK Government, 2018^[80]).

За да се насърчат ежедневните иновации, е от решаващо значение да се поощряват иновационното поведение и практики в рамките за компетентност и управлението на изпълнението (Kaur & Buisman, 2022 г.). Държавната администрация следва да актуализира сегашните си рамки за компетентност и насоки за управление на изпълнението, за да включи

изрично поведения и компетентности, свързани с иновациите, като се съсредоточи върху насърчаването на иновативни практики, включително нови начини на работа с технологии и данни. Това следва да обхване всички равнища на администрацията, от административно до изпълнително.

Тези актуализирани рамки следва да се прилагат систематично във всички области на управлението на талантите, включително набиране на персонал, интегриране при встъпване в длъжност, кариерно развитие и оценка на представянето. За да се гарантира ефективното им възприемане, следва да се осигури мониторинг и допълнително обучение. Това обучение следва да бъде насочено по-специално към висшите служители, като ги насърчава да защитават иновациите на стратегическо равнище и да предлагат необходимата подкрепа и самостоятелност на държавните служители в своите екипи.

3.5.2. Насърчаване на структурирани стимули за иновации, надхвърлящи личната мотивация

В България липсва държавна стратегия за работната сила, а недостатъците при набирането на кадри и кариерното развитие ограничават иновациите. В предишни оценки на ОИСР се посочва, че свободните работни места в държавната администрация привличат малък брой кандидати, което показва, че привлекателността на администрацията като работодател е ограничена (ОИСР, 2022 г.). Съществува значителен дефицит по отношение на развитието на уменията и способностите, включително уменията на висшите ръководни кадри. Освен това в държавната администрация липсва цялостно планиране на човешките ресурси (ОИСР, 2022 г.).

Както бе подчертано от интервюираните, тези трудности намаляват вероятността за привличане на иновативни кадри с многообразен опит и квалификация, а действащите държавни служители нямат възможност да развият нови компетентности за мотивиране и прилагане на иновативни решения (ОИСР, 2024 г.). Липсата на стимули и възнаграждения за иновации допълнително усложнява тази ситуация (ОИСР, 2024 г.). Без подходящи стимули има риск държавните служители да бъдат по-слабо мотивирани да участват в дейности за въвеждане на иновации (Kaur & Buisman, 2022 г.).

В България държавните служители разчитат на вътрешна мотивация за въвеждане на иновации. Мотивацията за иновации, т.е. дали човек иска да се занимава с иновации, се формира от ценностите, стимулите, лидерството и поведението (ОИСР, 2017 г.). Мотивацията може да идва от вътрешни фактори, като лично удовлетворение или чувство за постижение, и от външни фактори, като награди или признание (Kotera, 2022^[81]).

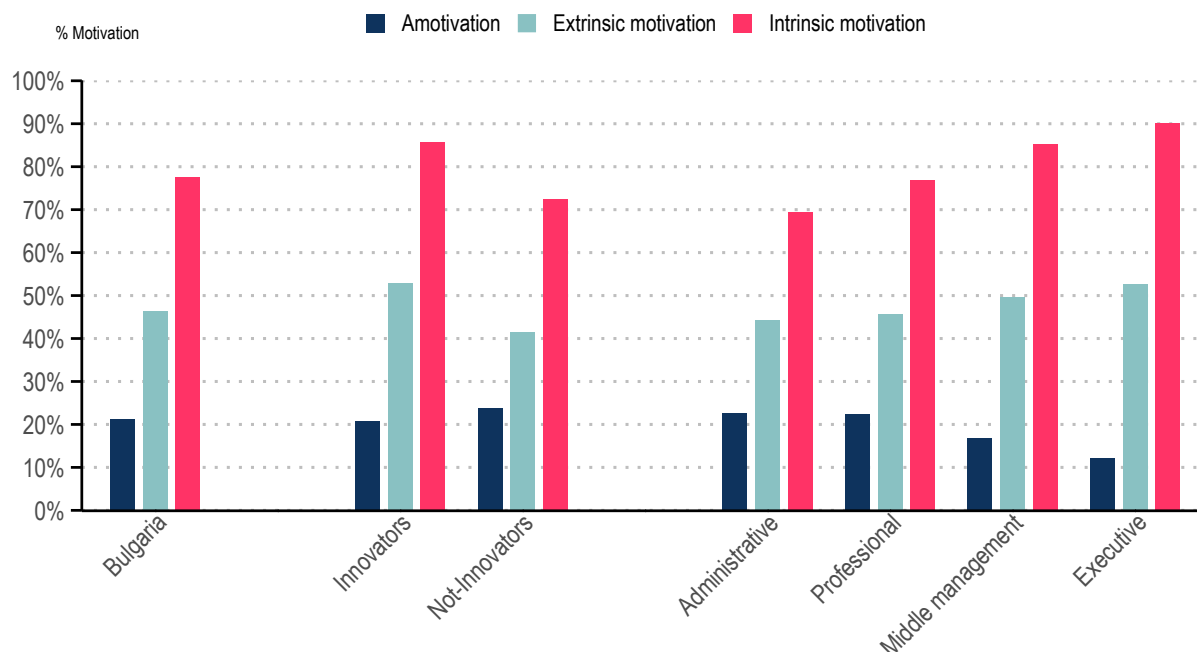
Както е показано на Фигура 3.16, средно 21 % от държавните служители съобщават, че усещат липса на вътрешна и външна мотивация за иновации (демотивация). Обратно, 46 % от държавните служители посочват, че се водят от външна мотивация за иновации, докато 78 % от държавните служители заявяват, че се чувстват свързани с вътрешна мотивация. Тази тенденция е последователна сред иноваторите и не-иноваторите, както и сред различните роли в администрацията. По-специално, наличието на вътрешна и външна мотивация се възприема от по-голям брой държавни служители, които въвеждат иновации, отколкото от такива, които не са участвали в проекти за иновации (разлика от 11 и 13 процентни пункта). Незначителни разлики са установени между различните сектори на политиката, както и в групите по пол, възраст или длъжност (вж. Annex 3.A).

Наблюдава се силен личен ангажимент към иновациите, но няма конкретни стимули. Силната вътрешна мотивация предполага, че за иновациите се разчита на силната лична ангажираност на държавните служители. Сравнително голямата разлика между външната и вътрешната мотивация обаче може да крие рискове, тъй като държавните служители могат да пренебрегнат възможностите за иновации, ако липсва организационна подкрепа и външно признание

(Demircioglu, 2024^[23]). Липсата на ефективни стимули може да ограничи количеството и качеството на иновациите, особено сред служителите с по-нисък ранг. Необходими са конкретни стимули, като например признание от страна на ръководството, награди и възможности за кариерно израстване, за да се преодолее сравнително ниският дял на държавните служители, които считат, че имат външна мотивация (Kaur & Buisman, 2022 г.).

Фигура 3.16. Мотивация за въвеждане на иновации

Дял на държавните служители според възприеманата мотивация за иновации в тяхната организация, 2024 г.



Забележка: N= 2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са „съгласни“ или „напълно съгласни“ със следните твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Мотивация: Моля, посочете до каква степен всеки от следните елементи съответства на причините, поради които понастоящем се занимавате с работата си. Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Вж. анализа по сектори на политиката и променливи на лицата в Annex 3.A. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: липса на мотивация (амотивация), външна мотивация, вътрешна мотивация. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, иноватори, не иноватори, административни публични служители, професионални публични служители, средно управленско ръководство, ръководители

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/o1w83k>

Българските държавни служители изпитват ниска психологическа сигурност, което ограничава поемането на рискове и иновативното поведение. Психологическата сигурност се отнася до степента, до която хората се чувстват комфортно по отношение на поемането на рискове в групов контекст (Edmonson and Lei, 2014^[82]). Тя се счита за изключително важна за насърчаване на хората да излагат нови идеи и да повдигат въпроси, с които се оспорват съществуващите норми, и се определя като един от най-важните фактори за успешни екипи (Gerson, 2020^[83]). Психологическата сигурност изисква определени организационни условия, като например поведение на ръководителя на екипа, неформална групова динамика, доверие и уважение, използване на тренировъчно поле и усещане за подкрепа в рамките на организацията (Edmonson

and Lei, 2014^[82]). Без психологическа сигурност многообразието не може да доведе до иновации и подобряване на резултатите (Gerson, 2020^[83]).

11. Както е показано на

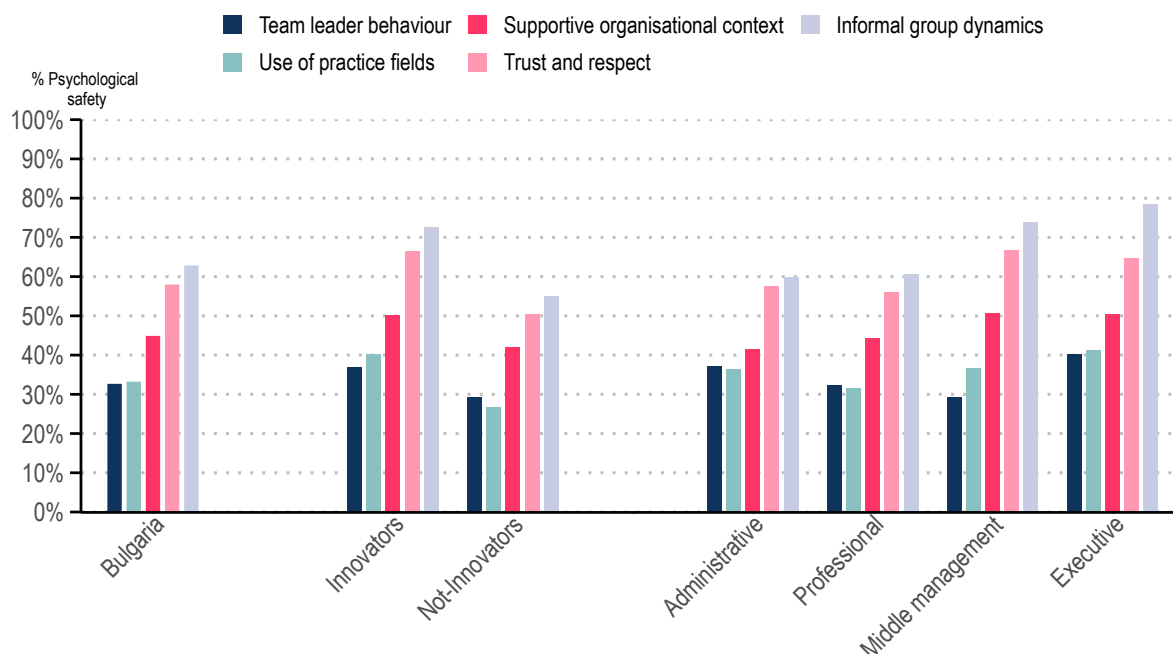
12. Фигура 3.17, средно само 33 % от държавните служители съобщават, че усещат психологическа сигурност, свързана с поведението на ръководителя на екипа им (например, че могат да направят грешка без страх от последствия) или свързана с използването на тренировъчното поле (например, че се чувстват сигурни, че поемат рискове в рамките на работата си). По същия начин само 45 % от държавните служители декларираат, че изпитват психологическа сигурност в подкрепящ организационен контекст (напр. чувстват се комфортно да поискат помощ, уменията им се ценят и използват и не биват подкопавани).

Фигура 3.17 също така показва, че 58 % от държавните служители съобщават, че изпитват психологическа сигурност, свързана с уважение и доверие (напр. екипите им приемат другите с характерните им отличителни черти). По подобен начин 63 % от държавните служители декларираат, че изпитват психологическа сигурност, свързана с неформалната групов динамича (напр. усещането, че членовете на техните екипи открито обсъждат проблеми и трудни въпроси).

Горепосочената тенденция е последователна както при иноваторите, така и при не-иноваторите, като същото е в сила и при различните роли в администрацията. По-специално, по-голям брой държавни служители, участвали в проекти за иновации, възприемат наличие на всички аспекти на психологическата сигурност в сравнение с тези, които не са участвали, като разликите варират от 8 до 17 пп. Освен това много от хората на висши длъжности имат усещането за психологическа сигурност, в сравнение с хората на по-ниски длъжности. Тези цифри подчертават необходимостта от подобряване на организационните практики за насърчаване на среда, в която държавните служители се чувстват в безопасност, за да могат да се занимават с въвеждане на иновации и да си сътрудничат ефективно.

Фигура 3.17. Психологическа сигурност

Дял на държавните служители според възприеманата психологическа сигурност в тяхната организация, 2024 г.



Забележка: N=2 479 до 3 633. N=2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са „съгласни“ или „напълно съгласни“ с твърденията. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Психологическа сигурност: До каква степен сте съгласни със следните твърдения: Моля, оценете твърденията от 1 "Напълно несъгласен/на" до 5 "Напълно съгласен/на". [Класиране]. Вж. анализа по променливи на лицата в Annex 3.A. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: лидерско държание, използване на практически полета, подкрепящ или организационен контекст, вътрешни групови динамики, уважение и доверие. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, иноватори, не иноватори, административни публични служители, професионални публични служители, служители на средно управленско ниво и ръководни служители

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

StatLink  <https://stat.link/p85w4d>

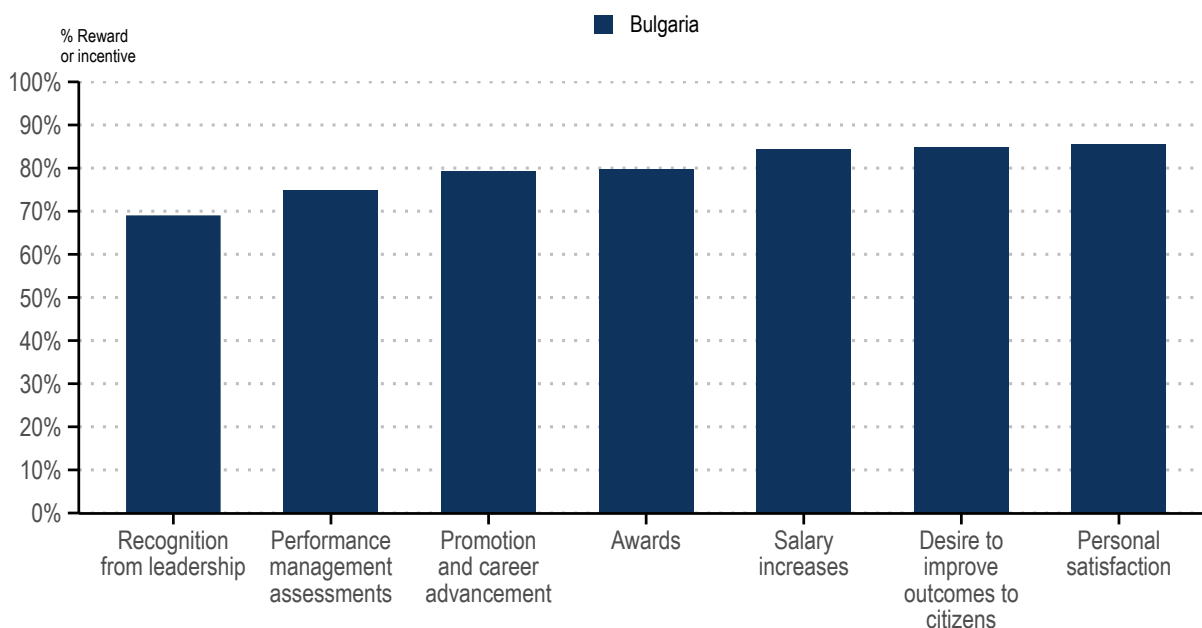
В България иновациите в държавната администрация до голяма степен зависят от личната мотивация като основна награда, което подчертава необходимостта от целенасочени стимули. В държавната администрация липсват официални награди или стимули, с които да се насърчават иновациите сред държавните служители (ОИСП, 2024 г.). Участниците в изследването, заемащи ръководни позиции, са отбелязали, че увеличението на заплатите в рамките на скалата на заплатите в публичния сектор понякога се използва като стимул за поемане на нови отговорности, които могат да включват проекти за иновации (ОИСП, 2024 г.). Въпреки този стимул обаче интервюираните участници в проекти за иновации съобщават, че основната им награда е личното удовлетворение и желанието да подобрят резултатите за гражданите (ОИСП, 2024 г.). Липсата на официална система за стимулиране представлява пропусната възможност за систематично насърчаване и поддържане на иновациите в публичния сектор. Чрез създаване на структурирана система за възнаграждения и стимули би могло да се постигне съответствие между

личните мотиви и организационните цели, като по този начин да се повишат резултатите от иновациите (Kaur & Buisman, 2022 г.).

Според Фигура 3.18, средно 69 % от държавните служители съобщават, че признанието от страна на ръководството може да ги стимулира да се занимават с иновации, 75 % споменават оценките за управлението на изпълнението, 79 % — повишението и кариерното израстване, а 80 % — наградите. По подобен начин 84 % от държавните служители заявяват, че увеличението на заплатата може да действа като стимул за иновации, а 85 % споделят желанието за подобряване на резултатите за гражданите и личното удовлетворение като награда. Смята се, че тези стимули са ефективни при различните роли в публичния сектор, като засягат както иноваторите, така и не-иноваторите, без да се наблюдават значителни разлики между различните видове организации или сектори на политиката. Това показва, че чрез предоставяне на стимули отделно от увеличението на заплатата, като например признание от ръководството и награди, както и чрез използване на оценки за управлението на изпълнението, администрацията би могла да стимулира по-голямо разпространение на ориентирано към иновациите поведение сред държавните служители на всички равнища.

Фигура 3.18. Награди и стимули за иновации

Дял на държавните служители, които смятат, че с награди или стимули могат да се насърчи по-иновативно поведение, 2024 г.



Забележка: N=2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са „съгласни“ или „напълно съгласни“ със следните твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: До каква степен сте съгласни, че е възможно да бъдете стимулирани да въвеждате иновации чрез [варианти]. Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: признание от ръководство, оценки за управление на изпълнението, повишаване и прогрес в кариерата, награди, повишение в заплатите, желание за подобряването на гражданското положение, лично удовлетворение

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Стратегически план за работната сила, официални стимули и механизми за възнаграждение, обучение на лидери и безопасни пространства за практикуване на компетентности, свързани с въвеждането на иновации — всички тези елементи могат да помогнат за напредък към ориентирана към иновациите публична администрация. Инструментите в областта на човешките ресурси са от решаващо значение за създаването на необходимите условия за процъфтяване на иновациите, като например развитието на квалифицирана работна сила и насърчаването на организационна култура, в която се подкрепят иноваторите на всички равнища (ОИСР, 2017 г.). Държавната администрация би могла да обмисли разработването и прилагането на стратегически план за работната сила, с който да се насърчават иновациите като основна характеристика, за да се култивира по-благоприятна среда, в която се насърчава поемането на рискове, както и за да се подобри привлекателността на държавната администрация като работодател (OECD, 2023^[84]). Планът следва да очертае стратегията на администрацията за набиране на персонал и професионално развитие за повишаване на използването на иновативни подходи в държавната администрация (OECD, 2017^[85]). Тази стратегия следва да бъде съобразена с евентуалната актуализация на рамката за компетентност и следва да предвижда официални стимули и награди за постигане на ориентирано към иновациите поведение.

Прилагането на официални стимули и механизми за възнаграждаване, като например оценки на изпълнението с иновационно измерение, междуведомствени награди за иновации и сертификати за постижения, също следва да се разглежда като част от потенциалния план за работната сила (Kaur and Buisman, 2022^[1]; OECD, 2023^[84]). Официалното приемане на тези стимули би могло да осигури последователност и справедливост за начина, по който се отдава признание и се възнаграждават усилията за въвеждане на иновации, като потенциално се увеличи удовлетворението от работата и задържането на иноваторите.

Администрацията би могла да разгледа възможността за провеждане на обучение за ръководителите на екипи с цел насърчаване на психологическата сигурност, като се подчертае значението на подкрепата за поемането на рискове (Edmondson, 2004^[86]). Това може да бъде допълнено с програма за наставничество, при която ръководители с новаторско поведение в администрацията могат да насочват и подкрепят по-малко опитни ръководители на екипи. Чрез създаването на тренировъчни полета, като например лабораторията за потенциални иновации и програмите за изграждане на капацитет за иновации, следва да се подкрепят държавните служители да експериментират с нови идеи, без да се страхуват от последици. Администрацията следва да доразвие тези безопасни пространства, например чрез Мрежата за иновации, за да позволи на държавните служители да споделят предизвикателствата и успехите си при въвеждането на иновации.

Библиография

- Australian Government (2021), *Leadership Capabilities - Australian Public Service Commission*, [79]
<https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/learning-and-development/leadership-capabilities>.
- Bason, C. (2010), *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, [74]
<https://www.jstor.org/stable/j.ctt9qgnsd>.
- Berry, F. (2023), *Finding Common Ground: Innovation and Diffusion across Political Science and Public Management Research*, [31]
<https://doi.org/10.1017/S1049096523000112>.
- Bertelsmann Stiftung (2022), *Bulgaria Report - Sustainable Development Indicators*, [8]
https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022_Bulgaria.pdf.
- Cinar, E. et al. (2024), *Public sector innovation in context: A comparative study of innovation types*, [64]
<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2080860>.
- Cote, C. (2023), *Startup Incubator vs. Accelerator: Which is right for you?*, [51]
<https://online.hbs.edu/blog/post/startup-incubator-vs-accelerator>.
- Darsø, L. (2012), *Innovation Competency — An Essential Organizational Asset*, [77]
https://doi.org/10.1057/9781137014764_6.
- Demircioglu, M. (2024), *Public sector innovation: Sources, benefits, and leadership*, [23]
<https://doi.org/10.1080/10967494.2023.2276481>.
- Edmondson, A. (2004), *Psychological Safety, Trust, and Learning in Organizations: A Group-Level Lens*, [86]
<https://www.semanticscholar.org/paper/Psychological-Safety%2C-Trust%2C-and-Learning-in-A-Edmondson/398d9ea38973db9afb5c32ae1cf5209d550c8e04>.
- Edmonson, A. and Z. Lei (2014), *Psychological Safety: The History, Renaissance, and Future of an Interpersonal Construct*, [82]
<https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-orgpsych-031413-091305>.
- European Commission (2024), *Bulgaria Digital Public Administration Factsheet*, [30]
https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/NIFO_2024%20DPAF_Bulgaria_vFinal_1.pdf.
- European Commission (2018), *Public administration and characteristics and performance in EU28: Bulgaria*, [76]
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwixqrSiu aKHAXVCdqQEYJIAUkQFnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D19942%26langId%3Den&usq=AOvVaw2vg3xlqmDIIHOuQL73sB6Z&opi=89978449>.
- Gerson, D. (2020), *Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries*, [83]
<https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>.
- Government of Austria (2018), *GovLabAustria - Federal Ministry Civil Service and Sport*, [46]
https://www.govlab-austria.gv.at/wp-content/uploads/GovLabAustria_Information_EN_2018-07.pdf.

- Government of Canada (2024), *Innovation for Defence Excellence and Security (IDEaS)*, [50]
<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/programs/defence-ideas/how-ideas-works.html>.
- Government of Canada (n.d.), *Impact and Innovation Unit of the Privy Council Office - Annual Report 2023*, [25]
<https://impact.canada.ca/en/about>.
- Government of Chile (n.d.), *Public Innovators Network*, [60]
<https://innovadorespublicos.cl/accounts/whats/>.
- Government of Chile (n.d.), *Public Innovators Summit - Government Laboratory*, [73]
<https://www.lab.gob.cl/encuentro2023>.
- Government of Colombia (n.d.), *Public Sector Innovation - National Planning Department*, [17]
<https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/sobre-innovacion-publica.aspx>.
- Government of Estonia (n.d.), *Innosprint*, [59]
<https://www.riigikantselei.ee/innosprint-ja-serpakoolitus>.
- Government of France (2023), *Interministerial Directorate for Public Transformation -Who are we?*, [20]
<https://www.modernisation.gouv.fr/qui-sommes-nous>.
- Government of France (n.d.), *Digital Services Incubator*, [52]
<https://beta.gouv.fr/en/about/>.
- Government of France (n.d.), *Le Comité interministériel de la Transformation publique (CITP)*, [19]
<https://www.modernisation.gouv.fr/transformer-laction-publique/le-comite-interministeriel-de-la-transformation-publique-citp>.
- Government of Germany (n.d.), *Regulatory Sandboxes – Testing Environments for Innovation and Regulation*, [55]
<https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Dossier/regulatory-sandboxes.html>.
- Government of Germany (n.d.), *The Idea contest - from the idea to the concept*, [43]
<https://www.civic-innovation.de/en/market-place-and-contest/idea-contest-1>.
- Government of Ireland (2024), *Public Service Transformation Week 2023 - Department of Public Expenditure, NDP Delivery and Reform*, [72]
<https://www.gov.ie/en/publication/b032e-past-events/#public-service-transformation-week-2023>.
- Government of Ireland (n.d.), *A strategy for embedding innovation in the Irish Public Service*, [7]
<https://assets.gov.ie/200516/fad206d1-b1b6-4a1c-af35-b15fbf08a138.pdf>.
- Government of Ireland (n.d.), *Public Service Innovation Fund*, [68]
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiAhca28aOHAXhVKQEHSsVBsQQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fassets.gov.ie%2F278774%2F90e64255-695a-443b-abdc-10d2d0090c5d.pdf&usq=AOvVaw2Pg8w-N88ehZAUC1i0LiAQ&opi=89978449>.
- Government of Latvia (n.d.), *Latvian State Chancellery Innovation Lab*, [45]
<https://inovacija.mk.gov.lv/lv/laboratorija>.
- Government of Portugal (n.d.), *Center for Public Sector Innovation*, [47]
<https://labx.gov.pt/o-labx/?lang=en>.

- Government of Sweden (n.d.), *Test beds in Sweden - Vinnova*, [57]
<https://www.vinnova.se/en/m/testbed-sweden/testbeds-in-sweden/>.
- Kaur, M. and H. Buisman (2022), *Innovative capacity of governments: A systemic framework*, [1]
OECD Working Papers on Public Governance, No. 51, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/52389006-en>.
- Kettley, P. and W. Hirsh (2000), *Learning from Cross-functional teams*, [37]
<https://www.employment-studies.co.uk/system/files/resources/files/356.pdf>.
- Kotera, Y. (2022), *A Shorter Form of the Work Extrinsic and Intrinsic Motivation Scale: Construction and Factorial Validation*, [81]
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9658934/>.
- Lamoreaux, P., N. Myers and S. Mason (2024), *Costs of Public Auditor Oversight: Real Earnings Management and Innovation Loss.*, [5]
<https://doi.org/10.2308/AJPT-2022-089>.
- Mazzucato, M. (2015), *The Entrepreneurial State. Debunking public vs. private sector myths*, [75]
<https://marianamazzucato.com/books/the-entrepreneurial-state/>.
- NESTA (n.d.), *Innovation Accelerators*, [48]
<https://www.nesta.org.uk/feature/innovation-methods/accelerator-programmes/>.
- NESTA (n.d.), *Why use a real-world testbed?*, [56]
<https://www.nesta.org.uk/feature/why-use-real-world-testbed/>.
- OECD (2024), *Background on Innovation Competition Globally - Internal document*. [39]
- OECD (2024), *Background on Innovation Networks Globally - Internal document*. [38]
- OECD (2024), *Bulgaria's Innovation Network - Internal document*. [62]
- OECD (2024), *Bulgaria's Innovative Capacity Assessment - Workshops, Interviews and Survey Findings*. [2]
- OECD (2024), *Centre of Government's role in steering impactful public sector innovation - Internal document*. [71]
- OECD (2024), *Public Governance Committee - Accession Review of Bulgaria*. [35]
- OECD (2024), *Steering from the Centre of Government in Times of Complexity : Compendium of Practices*, [18]
<https://doi.org/10.1787/69b1f129-en>.
- OECD (2023), *Global Trends in Government Innovation 2023*, [32]
<https://doi.org/10.1787/0655b570-en>.
- OECD (2023), *OPSI Case Study Library - Public Sector Innovation Laboratory*, [21]
<https://oecd-opsi.org/innovations/public-sector-innovation-laboratory/>.
- OECD (2023), *Strengthening the Innovative Capacity of the Government of Romania*, OECD [84]
Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8a3950d-en>.
- OECD (2022), *Anticipatory Innovation Governance Model in Finland: Towards a New Way of Governing*, [11]
<https://doi.org/10.1787/a31e7a9a-en>.

- OECD (2022), *Centre of government scan of Bulgaria: Strengthening strategic decision-making at the centre of government*, OECD Public Governance Policy Papers, No. 19, OECD Publishing, Paris., <https://doi.org/10.1787/464a42b5-en>. [13]
- OECD (2022), *Supporting Bulgaria's Public Administration*, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwit15j4v-qGAxVsVaQEHUCoBFUQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.strategy.bg%2FFileHändler.ashx%3FfileId%3D30250&usq=AOvVaw1YVOBZsaV8yBJi8v-LluX&opi=89978449>. [27]
- OECD (2022), *Tackling Policy Challenges Through Public Sector Innovation: A Strategic Portfolio Approach*, <https://doi.org/10.1787/052b06b7-en>. [34]
- OECD (2021), *Public Sector Innovation Scan of Denmark*, <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2021/03/Public-Sector-Innovation-Scan-of-Denmark.pdf>. [10]
- OECD (2021), *The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector*, <https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>. [78]
- OECD (2020), *The public sector innovation lifecycle: A device to assist teams and organisations in developing a more sophisticated approach to public sector innovation*, <https://doi.org/10.1787/0d1bf7e7-en>. [22]
- OECD (2020), *The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age*, <https://goingdigital.oecd.org/toolkitnotes/the-role-of-sandboxes-in-promoting-flexibility-and-innovation-in-the-digital-age.pdf>. [54]
- OECD (2018), *The Innovation System of the Public Service of Canada*, <https://doi.org/10.1787/9789264307735-en>. [12]
- OECD (2018), *The Innovation System of the Public Service of Canada*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307735-en>. [26]
- OECD (2017), *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264270879-en>. [9]
- OECD (2017), *OPSI Case Study Library - Impact Canada*, <https://oecd-opsi.org/innovations/impact-canada/>. [24]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [85]
- OECD (2016), *Global Innovation Policy Accelerator*, <https://oecd-opsi.org/innovations/global-innovation-policy-accelerator/>. [49]
- OECD (n.d.), *Bulgaria's Innovation Competition - Internal document*. [67]
- Raudla, R., K. Taro and C. Agu (2016), *The Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: The Case of Estonia*, <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0308-0>. [6]
- Republic of Bulgaria (2023), *Government Operational Programme - June 2023 - December 2024*, <https://www.gov.bg/en/Press-center/News/Five-major-priorities-in-the-government%E2%80%99s-Operational-Program>. [15]

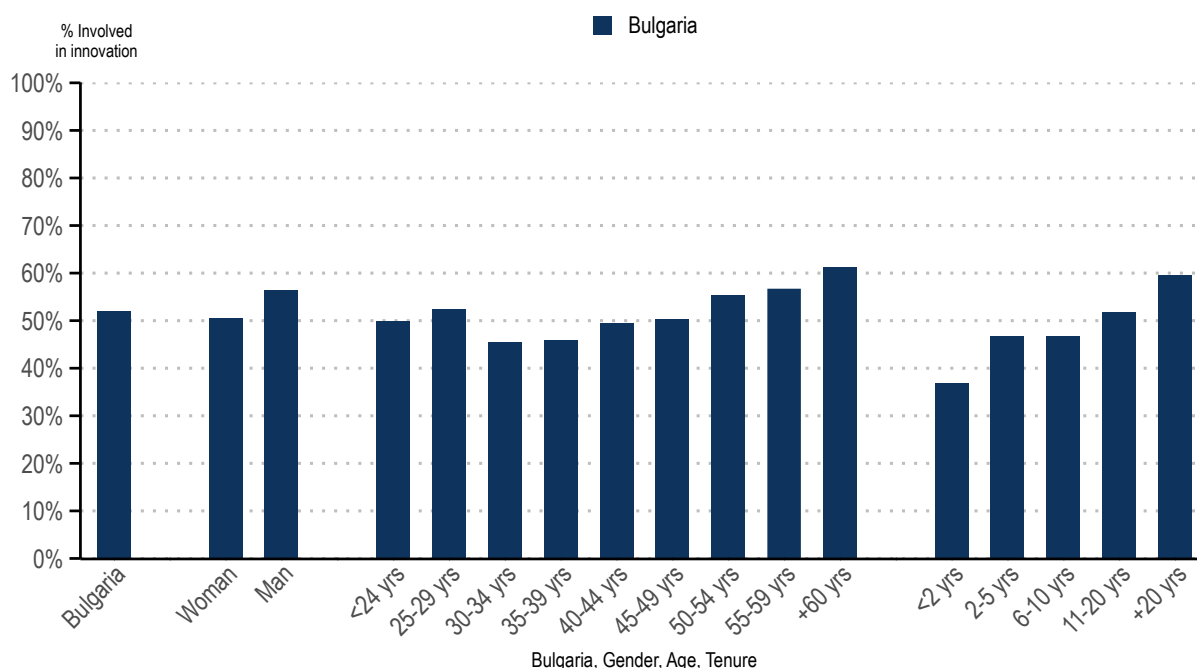
- Republic of Bulgaria (2021), *Is yours a learning administration? Self-evaluation results of Bulgarian administrations on learning organisation indicators.* [28]
- Republic of Bulgaria (2021), *Programme for the Development of the Defence Capabilities of the Bulgarian Armed Forces 2032*,
http://google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiaiJuLIq6HAXVuBfsDHa1mAtYQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.kotra.or.kr%2Fkodits%2Fdownload%2FBASIC_ATTACH%3FstorageNo%3D1798&usq=AOvVaw2A8jWJapRdPxP9sU78klNe&opi=89978449. [14]
- Republic of Bulgaria (2009), *Rules of Procedure of the Council of Ministers and its Administration.* [16]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *Bulgaria 2030 - P10 Institutional Framework*,
<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bq-BG&Id=5365>. [3]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *Institute of Public Administration - Innovation in the public sector*,
<https://www.ipa.government.bg/en/networks/innovation-public-sector/innovation-public-sector>. [65]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *National Development Programme Bulgaria 2030 - Ministry of Finance*, Government of Bulgaria, <https://www.minfin.bg/en/1394>. [4]
- Republic of Bulgaria (n.d.), *Strategy and Policy - State e-Government Agency*, <https://e-gov.bg/wps/portal/agency-en/strategy-policy>. [29]
- Rosenblatt, M. (2011), "The use of innovation awards in the public sector: Individual and organizational perspectives", *Innovation: Management, Policy & Practice*, Vol. 13, pp. 207-219, <https://doi.org/10.5172/impp.2011.13.2.207>. [66]
- Sørensen, E. and J. Torfing (2017), *Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks*, <https://doi.org/10.1177/0275074016643181>. [63]
- Tech Prize (2024), *Idea Competition*, <https://tech-prize.org/idea-competition/>. [42]
- Tönurist, P. and A. Hanson (2020), *Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making*, <https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>. [41]
- Torfing, J. (2016), *Collaborative Innovation in the Public Sector*,
<http://www.jstor.org/stable/j.ctt1h64pfm>. [33]
- Tryggvadottir, Á. (2022), *OECD Best Practices for Spending Reviews*,
<https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>. [69]
- UK Government (2024), *Civil Service Awards*, <https://www.civilserviceawards.com/categories/>. [61]
- UK Government (2023), *Policy paper: The What Works Network Strategy*,
<https://www.gov.uk/government/publications/the-what-works-network-strategy>. [70]
- UK Government (2018), *Success Profiles - Civil Service Behaviours*,
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b27cf2240f0b634b469fb1a/CS_Behaviours_2018.pdf. [80]
- UK Government (n.d.), *Civil Service Data Challenge*, <https://datachallenge.uk/about/>. [44]
- US Government (2023), *10x FY23 Impact Report*, <https://10x.gsa.gov/impact/fy23-report/>. [53]

- Varazzani, C., et al. (2023), *Seven routes to experimentation in policymaking: A guide to applied behavioural science methods*, <https://doi.org/10.1787/918b6a04-en>. [40]
- Vetan, J. (2021), *What is a design sprint?*. [58]
- World Bank (2023), *Regulatory and Institutional Framework for PPPs*, World Bank. [36]

Annex 3.A. Изследване относно капацитета за иновации – допълнителни анализи

Фигура за приложение 3.A.1. Участие в иновация на работното място – променливи на лицата

Дял на държавните служители, участвали в разработването и/или внедряването на иновации на работното си място през последните две години, 2024 г.

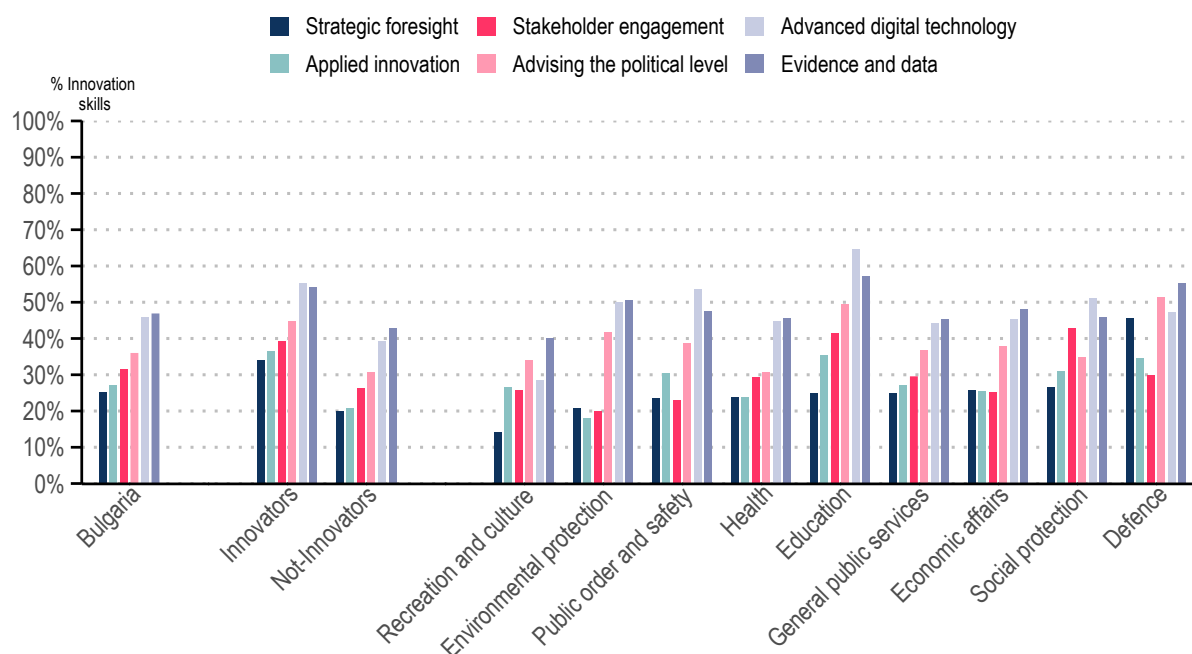


Забележка: N=1 924 до 2 801. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен делът на респондентите, които са участвали в иновации през последния двугодишен период. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: ОИСР определя иновацията като „нещо ново или ново за конкретния контекст, което се прилага и е насочено към постигане на определено въздействие“. Обектът на иновациите може да бъде услуги, продукти, процеси, методи на работа и оперативни процедури, разработване на политики, комуникация. Въз основа на това определение, участвали ли сте в разработването и/или внедряването на иновация на работното си място през последните две години? [Единичен избор]. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, жени, мъже, категория под 24, категория между 25-29 години, категория между 30-34 години, категория между 35-39 години, категория между 40-44 години, категория между 45-49 години, категория между 50-54 години, категория между 55-59 години, категория над 60 години, категория под 2 години, категория между 2-5 години, категория между 6-10 години, категория между 11-20 години, категория над 20 години

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Фигура за приложение 3.А.2. Иновационни умения и компетенции — сектори на политиката

Дял на държавните служители според тяхното възприятие за уменията и компетенциите, 2024 г.

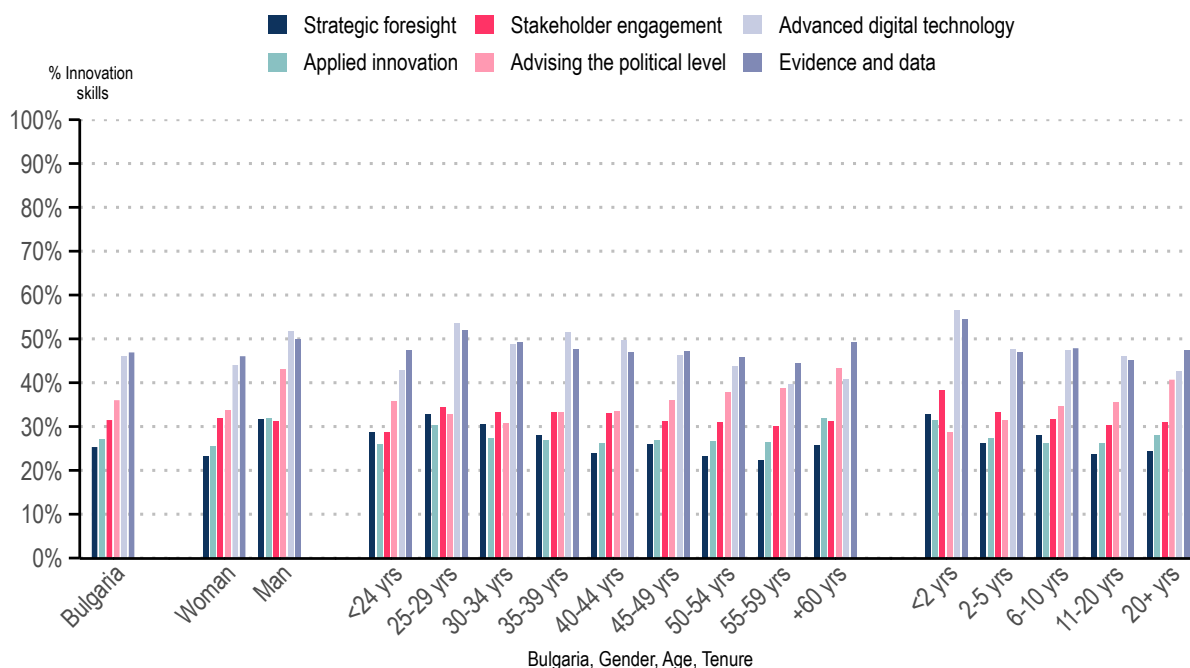


Забележка: N= 2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които оценяват уменията си като „високи“ или „много високи“. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Как оценявате като цяло собствените си умения в следните области? Моля, оценете твърденията от 1 „Много ниско“ до 5 „Много високо“. [Класиране]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: липса на мотивация (амотивация), външна мотивация, вътрешна мотивация. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавно ниво (България), иноватори, не иноватори, отдих и култура, опазване на околната среда, обществен ред и защита, здравеопазване, образование, общи обществени услуги, икономически въпроси, социална защита, отбрана

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Фигура за приложение 3.А.3. Иновационни умения и компетенции — променливи на лицата

Дял на държавните служители според възприятието им за уменията и компетенциите, 2024 г.

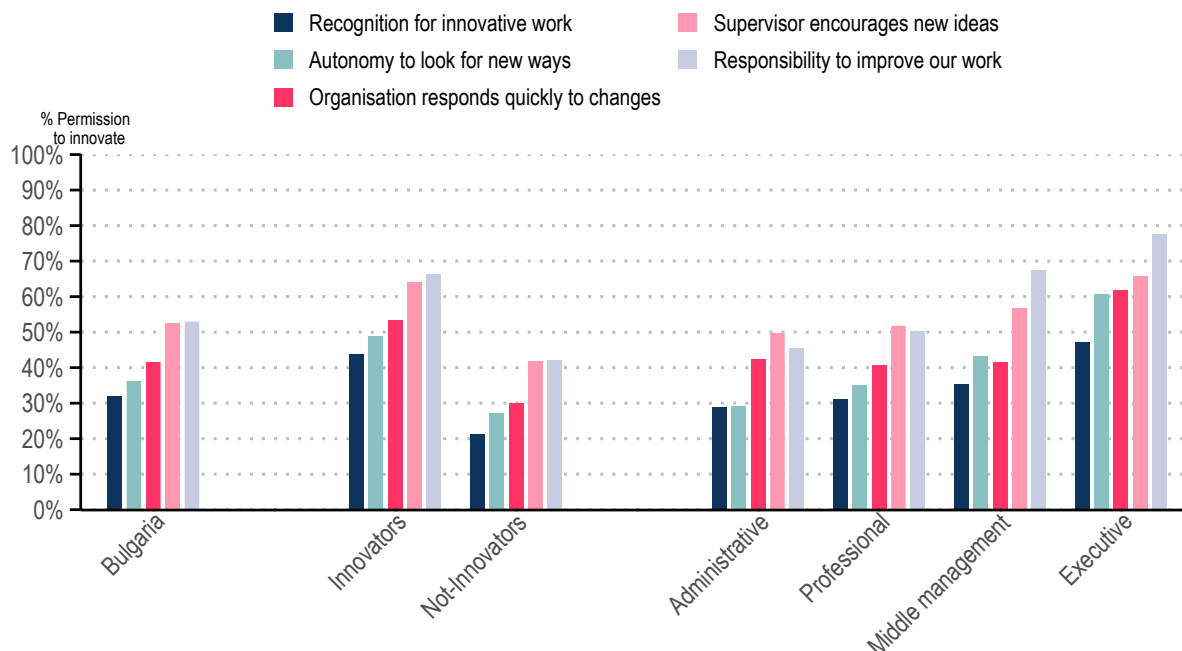


Забележка: N= 2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен делът на респондентите, които оценяват уменията си като „високи“ или „много високи“. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Как оценявате като цяло собствените си умения в следните области? Моля, оценете твърденията от 1 „Много ниско“ до 5 „Много високо“. [Класиране]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: стратегическата далновидност, приложените иновации, участие на заинтересованите лица, съветване на политическото ниво, напреднали дигитални техники, доказателство и данни. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, жени, мъже, категория под 24, категория между 25-29 години, категория между 30-34 години, категория между 35-39 години, категория между 40-44 години, категория между 45-49 години, категория 50-54 години, категория между 55-59 години, категория над 60 години, категория под 2 години, категория между 2-5 години, категория между 6-10 години, категория между 11-20 години, категория над 20 години

Източник: Изследване на ОИСР относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Фигура за приложение 3.A.4. Разрешение за въвеждане на иновации — йерархични роли

Дял на държавните служители според възприятието им за разрешението за иновации в тяхната организация, 2024 г.

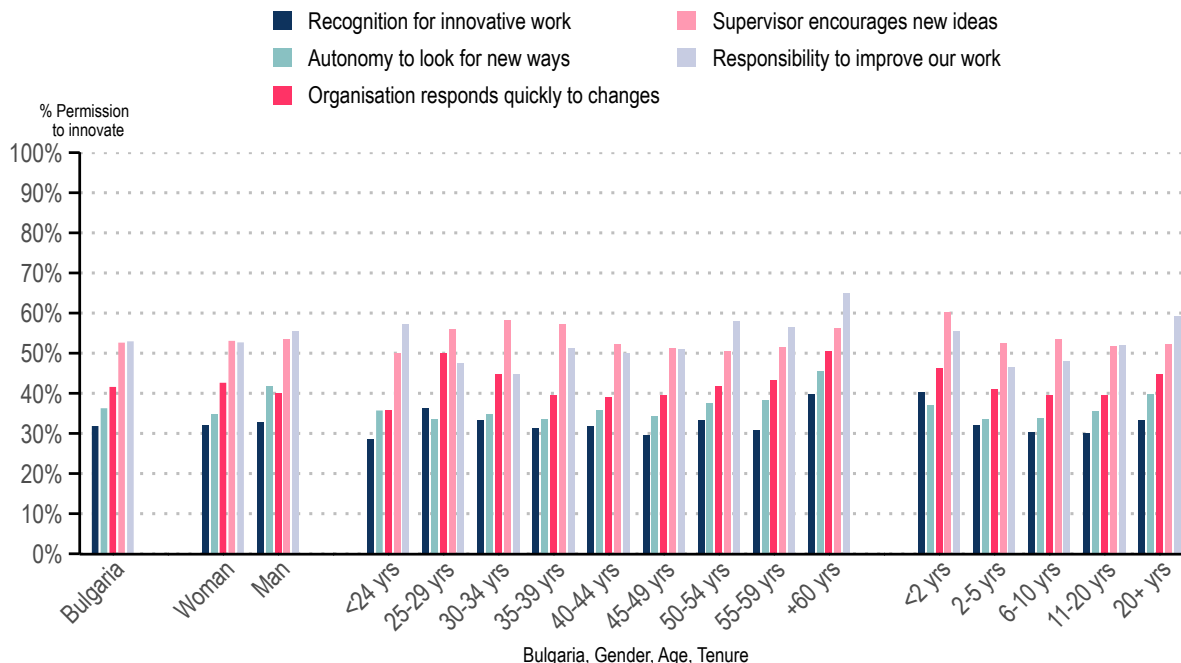


Забележка: N= 2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен делът на респондентите, които „съгласни“ или „напълно съгласни“ със следните твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Разрешение за иновации: До каква степен сте съгласни със следните твърдения? Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: Признаване на иновационната работа, самостоятелност в търсенето на нови начини, организация и способност да реагира бързо, ръководителят одобрява нови идеи, отговорност за подобряването на нашата работа. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, иноватори, не иноватори, административни публични служители, професионални публични служители, служители на средно управленско ниво, ръководители

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Фигура за приложение 3.A.5. Разрешение за иновации — променливи на лицата

Дял на държавните служители според възприятието им за измерението на разрешението за иновации в тяхната организация, 2024 г.

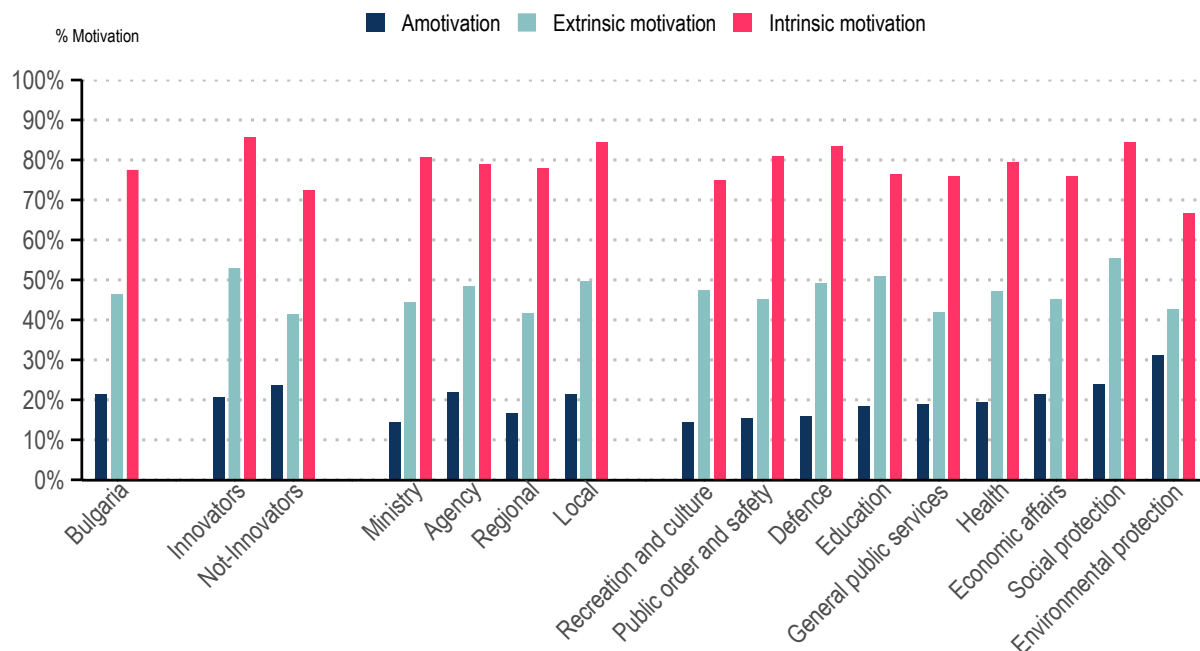


Забележка: N= 2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са „съгласни“ или „напълно съгласни“ със следните твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Разрешение за иновации: До каква степен сте съгласни със следните твърдения? Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: Признаване на иновационната работа, самостоятелност в търсенето на нови начини, организация и способност да реагира бързо, ръководителят одобрява нови идеи, отговорност за подобряването на нашата работа. Категориите, изброени по оста X, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, жени, мъже, категория под 24, категория между 25-29 години, категория между 30-34 години, категория между 35-39 години, категория между 40-44 години, категория между 45-49 години, категория между 50-54 години, категория между 55-59 години, категория над 60 години, категория под 2 години, категория между 2-5 години, категория между 6-10 години, категория между 11-20 години, категория над 20 години

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Фигура за приложение 3.А.6. Мотивация за въвеждане на иновации — сектори на политиката

Дял на държавните служители според възприеманата мотивация за въвеждане на иновации в тяхната организация, 2024 г.

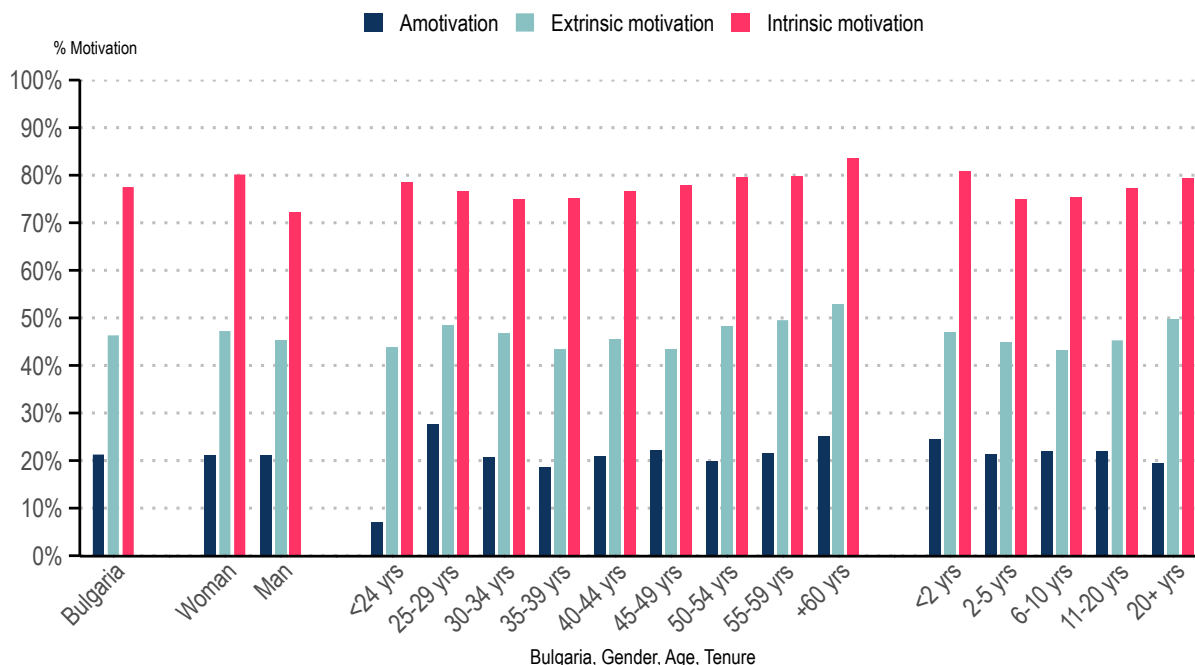


Забележка: N= 2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен делът на респондентите, които „съгласни“ или „напълно съгласни“ със следните твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Мотивация: Моля, посочете до каква степен всеки от следните елементи съответства на причините, поради които понастоящем се занимавате с работата си. Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: липса на мотивация (амотивация), външна мотивация, вътрешна мотивация. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средния процент на държавните служители в България, иноватори, не иноватори, министерства, агенции, регионални и местни органи, отбрана и култура, обществен ред и безопасност, отбрана, образование, общи обществени услуги, здравеопазване, икономически въпроси, социална защита, опазване на околната среда

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Фигура за приложение 3.А.7. Мотивация за въвеждане на иновации — променливи на лицата

Дял на държавните служители според възприеманата мотивация за въвеждане на иновации в тяхната организация, 2024 г.

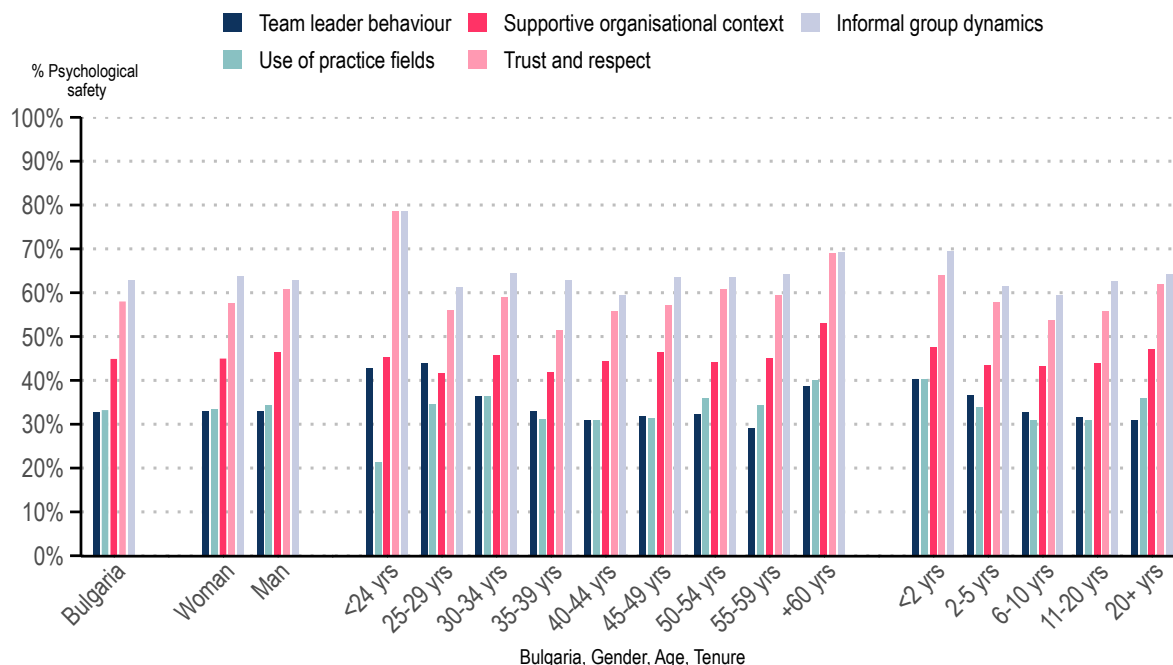


Забележка: N= 2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен дялът на респондентите, които са „съгласни“ или „напълно съгласни“ със следните твърдения. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Мотивация: Моля, посочете до каква степен всеки от следните елементи съответства на причините, поради които понастоящем се занимавате с работата си. Моля, оценете всяко твърдение от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: липса на мотивация (амотивация), външна мотивация, вътрешна мотивация. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, жени, мъже, категория под 24, категория между 25-29 години, категория между 30-34 години, категория между 35-39 години, категория между 40-44 години, категория между 45-49 години, категория 50-54 години, категория между 55-59 години, категория над 60 години, категория под 2 години, категория между 2-5 години, категория между 6-10 години, категория между 11-20 години, категория над 20 години

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

Фигура за приложение 3.А.8. Психологическа сигурност – променливи на лицата

Дял на държавните служители според възприеманата психологическа сигурност в тяхната организация, 2024 г.



Забележка: N=2 479 до 3 633. Респонденти: Държавни служители (НЗ). На фигурата е представен делът на респондентите, които са „съгласни“ или „напълно съгласни“ с твърденията. Респондентите са помолени да отговорят на въпроса: Психологическа сигурност: До каква степен сте съгласни със следните твърдения: Моля, оценете твърденията от 1 „Напълно несъгласен/на“ до 5 „Напълно съгласен/на“. [Класиране]. Представените серии на графиката, подредени от горния ляв до долния десен ъгъл, включват: лидерско държание, използване на практически полета, подкрепящ или организационен контекст, уважение и доверие, вътрешни групови динамики. Категориите, изброени по X-оста, в ред отляво надясно, са: средният процент на държавните служители в България, жени, мъже, категория под 24, категория между 25-29 години, категория между 30-34 години, категория между 35-39 години, категория между 40-44 години, категория между 45-49 години, категория 50-54 години, категория между 55-59 години, категория над 60 години, категория под 2 години, категория между 2-5 години, категория между 6-10 години, категория между 11-20 години, категория над 20 години

Източник: Изследване на ОИСП относно капацитета за иновации на България, 2024 г.

4 Към широкомащабен капацитет за иновации в България: от прозрения към действия

В тази глава са обобщени основните предизвикателства и препоръки към България за повишаване на капацитета за иновации на публичния сектор, за да се подобри оперативната способност на държавната администрация и в резултат на това да се повиши общественото доверие към публичните институции.

Държавната администрация на България започва да стимулира иновациите в публичния сектор (ИПС), но тези усилия са още в начален етап. Няколко иновации, свързани с научноизследователската и развойна дейност и цифровата трансформация, са въведени постепенно в администрацията в резултат на директиви отгоре-надолу. Въпреки това днешният капацитет за иновации едва ли е достатъчен за преодоляване на предизвикателствата пред страната и за ускоряване на социалната и икономическа конвергенция с по-напредналите икономики. Както е показано в Таблица 4.1, в настоящата оценка са определени 5 приоритетни области за укрепване на капацитета за иновации на публичния сектор в България:

1. **Стратегическо управление на иновациите в публичния сектор:** Иновациите се влияят от различни фактори, като които не се поставя достатъчно силен приоритет върху целите на правителството, а много организации не съгласуват усилията си за въвеждане на иновации. За да се справи с този проблем, България следва да разработи цялостна визия за иновациите в публичния сектор и план за действие, съобразени с Националната програма за развитие до 2030 г. Ролята на Администрацията на Министерския съвет (АМС) за ИПС следва също да бъде засилена с допълнителни финансови и човешки ресурси, за да се координират, ръководят и наблюдават по-добре усилията за въвеждане на иновации в различните сектори, като се гарантира съответствие с правителствените приоритети.
2. **Лидерство, управление и подкрепа за иновациите в публичния сектор:** Иновациите се реализират предимно на принципа „отгоре-надолу“, концентрирани в определени области, с ограничено участие на различните нива на администрацията. Освен това идеите за иновации идват главно от публичния сектор, а не са резултат от по-широк обществен принос. За да се преодолеят тези предизвикателства, държавната администрация би могла да насърчи култура „отдолу-нагоре“, в която да се поощряват иновациите на всички равнища. Осигуряването на ресурси, обучение и комуникация, с които да се стимулират ориентирани към иновациите форми на поведение, особено сред служителите с по-нисък ранг, ще помогне за постигане на културна трансформация в полза на иновациите. Освен това АМС следва да разработи програми за изрична подкрепа на иновациите в публичния сектор, като например лаборатория за иновации за създаване на решения и разширяване на обхвата им, както и да обезпечи подкрепа за модернизиране на съществуващите мрежа за иновации и конкурс за иновации, управлявани от Института по публична администрация (ИПА).
3. **Финансиране, оценка и комуникация за иновации в публичния сектор:** Понастоящем бюджетните механизми за подкрепа на иновациите в публичния сектор са недостатъчни, а практики за мониторинг и оценка на практика не съществуват, което ограничава възможностите за разгласяване на резултатите от иновациите в публичния сектор и ученето от тях. За да се подобри този процес, Министерството на финансите, заедно с АМС и ресорните министерства, следва да въведат систематични прегледи на разходите за иновации в публичния сектор и да разгледат възможностите за създаване на фонд за иновации, по който да се подкрепят както постепенни, така и трансформиращи проекти. Освен това чрез разработване на функция за мониторинг и оценка, заедно с инициативи за изграждане на капацитет за оценка, би могло да се засилят способностите на администрацията да оценява и подобрява резултатите от иновациите.
4. **Умения и компетенции за въвеждане на иновации на всички равнища:** Обучението по иновации в публичния сектор е спорадично и до голяма степен е насочено към висшите служители, което оставя много държавни служители без необходимите умения за участие в проекти за иновации. За да се справят с този пропуск, АМС и ИПА следва да разширят възможностите за обучение, така че да се обхванат всички йерархични нива и функции в държавната администрация. Освен това те следва да създадат междуведомствени програми за изграждане на капацитет за иновации посредством учене чрез работа, в които

да се съчетават уменията за приложния процес по въвеждане на иновации, цифровите технологии и данни и гражданското участие. В рамките на тези програми следва да се предлагат варианти с различна продължителност и обхват, както и да се извършват редовни оценки, за да се гарантира тяхната уместност и ефикасност.

5. **Стратегия за работната сила и стимули за широко разпространение на иновациите в публичния сектор:** Държавните служители в България съобщават за ниски равнища на разрешение за иновации, а в оценките на изпълнението липсват компетенции, свързани с иновациите, което възпрепятства признаването на тези практики. За да се справи с този проблем, администрацията следва да актуализира своите рамки за компетентност и насоки за управление на изпълнението, за да включи изрично форми на поведение, ориентирани към иновациите. Освен това стратегическият план за работната сила следва да се съсредоточи върху иновациите, включително върху официалните стимули и обучението на ръководни кадри, което би могло да спомогне за създаването на среда, която насърчава и възнаграждава прилагането на иновативни подходи в целия публичен сектор, като същевременно подобрява привлекателността на администрацията като работодател.

Таблица 4.1. Основни предизвикателства и ключови препоръки

В следващата таблица са представени предизвикателствата и ключовите препоръки, които са идентифицирани в рамките на оценката.

Основни предизвикателства	Ключови препоръки
1. Стратегическо управление на иновациите в публичния сектор	
Държавната администрация на България не разполага с единна стратегическа рамка за иновациите в публичния сектор за цялото управление, което ограничава устойчивото търсене на иновации. Сегашните усилия в областта на ИПС се ръководят от много фактори без ясно определяне на приоритетите.	Свързване на иновациите в публичния сектор с приоритетните програми на правителството: <ul style="list-style-type: none"> Разработване на визия за това как иновациите в публичния сектор могат да допринесат за националните приоритети на правителството и за Националната програма за развитие до 2030 г. Изготвяне на план за действие и работна група, която да предложи координиран подход за изпълнение, като определи ясни цели, измерими резултати, показатели и срокове за изпълнение.
В няколко секторни правителствени стратегии липсват ясни приоритети в областта на иновациите или усилията не са координирани ефективно. Освен това в много организации липсва стратегическо планиране на ИПС, а правителственият център разполага с ограничени ресурси за подкрепа, ръководство и мониторинг на тези усилия.	Засилване на стратегическото управление на иновациите в публичния сектор от центъра на държавното управление: <ul style="list-style-type: none"> Засилване на ролята на Администрацията на Министерския съвет за съгласуване на инвестициите в капацитета за иновации в публичния сектор с приоритетите на правителството, насочване, координиране и мониторинг на междуетаповите усилия в областта на иновациите. Предоставяне на насоки на високо равнище за стратегическо планиране на иновациите в публичния сектор в цялата администрация чрез предоставяне на образци, инструменти и изграждане на капацитет за насочване и мониторинг на напредъка.
2. Лидерство, управление и подкрепа за иновации в публичния сектор	
Иновациите в голяма степен се управляват от върха, а не се появяват от различни роли в държавната администрация. Инициативите за иновации са съсредоточени в конкретни области на политиката и на определени равнища. Освен това идеите за иновации в публичния сектор идват предимно от самия публичен сектор, а не от други обществени групи.	Осигуряване на широкообхватен и интегриран подход към иновациите в публичния сектор: <ul style="list-style-type: none"> Насърчаване на подход към иновациите на принципа „отдолу-нагоре“ чрез развитие на култура в публичната администрация, в която иновациите се ценят и подкрепят. Осигуряване на държавните служители ресурси, време, обучение и вътрешни комуникации за насърчаване на иновативни подходи на всички равнища в държавната администрация, особено за служителите с по-нисък ранг.
Държавните служители в България се облъскват с предизвикателства пред устойчивите иновации поради ограниченото сътрудничество и ресурсните ограничения, свързани с технологиите и наличието на	Справяне с ограниченото сътрудничество и ограничените ресурси за иновациите в публичния сектор: <ul style="list-style-type: none"> АМС следва да разгледа възможностите за прилагане на инициативи, като например подобряване на осведомеността за програмата за мобилност на държавните служители, подкрепа за процедурите за обществени поръчки за

данни. В България е установено сътрудничество чрез публично-частни партньорства (ПЧП) и обществени поръчки за иновации, но сложните процедури и ограниченото рисково финансиране възпрепятстват пълния им потенциал.	<p>иновации и предоставяне на финансови стимули за подобряване на вътрешното сътрудничество и разпределението на ресурсите в държавната администрация.</p> <ul style="list-style-type: none"> Насочване на тези инициативи към повишаване на уменията в областта на цифровите технологии и данните като част от възприемането на иновативни методи на работа в администрацията. Подобряване на практиките за определяне на иновационните приоритети на организациите и за ангажиране на гражданите в проекти за иновации..
Целенасочената подкрепа за иновациите в публичния сектор на България е слабо развита. Действащата мрежа за иновациите и конкурс за иновациите се характеризират с малък обхват и тесен спектър от дейности. Липсва и подкрепа за иновационни практики, например за стратегическо прогнозиране.	<p>Изграждане на правителствена подкрепа за популяризиране и насърчаване на иновациите в публичния сектор:</p> <ul style="list-style-type: none"> Установяване на целенасочена подкрепа за иновациите в публичния сектор, включително програма за инкубиране на решения и разширяване на обхвата им. Модернизиране на сегашната мрежа за иновации и конкурс за иновации с официални мандати и финансови ресурси, за да се увеличи техният обхват и да се насърчат иновациите в по-широк мащаб. Прилагане на тези механизми, за да се осигурят специални насоки и обучение за подходи, допълващи иновациите, като поведенческа наука и стратегическо прогнозиране.
3. Финансиране, оценка и разгласяване на иновациите в публичния сектор	
България разполага с ограничени бюджетни механизми и целево финансиране за иновации в публичния сектор. Сегашните иновации се фокусират главно върху постепенни подходи, като по този начин се ограничават възможностите за по-значима трансформация.	<p>Насочване на иновациите в публичния сектор чрез финансиране и управление на портфейли:</p> <ul style="list-style-type: none"> Създаване на междуетапно портфейл от проекти за иновации, като се използват прегледите на разходите за определяне на областите, в които да се насочи оперативната ефективност. Разглеждане на възможността за стимулиране на директното разпределение на бюджетни средства за иновации в публичния сектор и за създаване на централен фонд за иновации в подкрепа на по-дългосрочни трансформационни проекти, с които се подобряват обществените резултати.
В България липсват последователен мониторинг и оценка на иновациите в публичния сектор. Поради това в администрацията липсват механизми за учене, като например прегледи след приключване на проектите.	<p>Въвеждане на систематичен мониторинг и оценка на иновациите в публичния сектор:</p> <ul style="list-style-type: none"> Подобряване на практиките за мониторинг и оценка чрез създаване на функция за мониторинг и оценка в рамките на Администрацията на Министерския съвет, разработване на рамка за мониторинг на усилията за въвеждане на иновации в публичния сектор и повишаване на капацитета за оценка чрез обучение и насоки.
В България като цяло липсва вътрешна и външна комуникация относно иновациите, което ограничава видимостта на усилията, ангажираността на заинтересованите страни и формирането на култура, ориентирана към иновациите..	<p>Повишаване на осведомеността за иновациите в публичния сектор чрез по-добра видимост и комуникация:</p> <ul style="list-style-type: none"> Повишаване на осведомеността за резултатите от иновациите в публичния сектор чрез разработване на комуникационен план, създаване на централно хранилище за иновации с успешни казуси и насърчаване на комуникацията относно полаганите усилия чрез годишно събитие за иновациите.
4. Умения и компетентности за въвеждане на иновации на всички равнища	
В България ограниченото и спорадично обучение относно иновациите в публичния сектор е съсредоточено върху висшите служители. Малка част от държавните служители притежават иновационни умения, а те са определящ фактор за участие в проекти за иновации.	<p>Изграждане на умения за осъществяване на иновации:</p> <ul style="list-style-type: none"> Разширяване на предлаганото в момента от държавната администрация обучение в областта на иновациите, така че да обхване всички равнища и функции в държавната администрация. Създаване на междуетапни програми за изграждане на капацитет чрез учене в практическа среда, които съчетават умения за приложни иновации, цифрови технологии и данни и гражданско участие, с различна продължителност и обхват, и извършване на редовни оценки, за да се гарантира тяхната целесъобразност и ефективност.
5. Стратегия за работната сила и стимули за широко разпространение на иновациите в публичния сектор	
Държавните служители в България съобщават, че като цяло имат ниски нива на разрешение за иновации, особено сред административните и специализираните служители. Това се усложнява от липсата на иновативно поведение в съществуващата междуетапна рамка за компетентност и в оценките на изпълнението, което възпрепятства изричното признаване на способността им да въвеждат иновации.	<p>Предоставяне на разрешение за иновации:</p> <ul style="list-style-type: none"> Актуализиране на действащите рамки за компетентност и насоки за управление на изпълнението на държавната администрация, за да се включат изрично свързаните с иновациите поведения и компетентности. Подпомагане и мониторинг на прилагането във всички области на управление на талантите и осигуряване на допълнително обучение, за да се гарантира ефективното възприемане на рамката за компетентност.
В България липсва стратегическа рамка за работната сила в държавната	Насърчаване на структурирани стимули за иновации, надхвърлящи личната мотивация:

<p>администрация, а недостатъците при подбора на персонал и кариерното развитие ограничават иновациите. Държавните служители разчитат на вътрешна мотивация за въвеждането на иновации, но липсват конкретни стимули. Освен това българските държавни служители изпитват ниски равнища на психологическа сигурност, което ограничава поемането на риск и иновативните поведения.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Разработване на стратегически план за работната сила, в който иновациите да заемат централно място при набирането на персонал и професионалното развитие и да подпомагат подобряването на привлекателността на администрацията като работодател. • Разглеждане на възможностите за въвеждане на официални механизми за стимулиране и възнаграждение, обучение на лидери и наставничество за подобряване на подкрепата за поемане на рискове, както и безопасни пространства за практикуване на иновационни компетенции в държавната администрация.
--	---

Източник: ОИСР