

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 402

Polityka ekonomiczna

Redaktorzy naukowi
Jerzy Sokołowski
Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Marcin Orszulak
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-534-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Piotr Adamczewski: Informatyczne wspomaganie organizacji sieciowych...	11
Franciszek Adamczuk: Górnoślązki Związek Sześciu Miast (GZSM) – sieciowy produkt regionalny na pograniczu polsko-niemieckim.....	20
Grażyna Adamczyk-Łojewska, Adam Bujarkiewicz: Wieloczynnikowa metoda oceny przekształceń w strukturze przestrzennej gospodarki Polski.....	30
Wioletta Bieńkowska-Gołasa: The ways of acquiring investors by self-government authorities exemplified by the Mazowieckie Voivodeship	40
Małgorzata Bogusz, Marcin Tomaszewski: Wykorzystanie środków pomocowych UE na rozwój przedsiębiorczości w ramach PROW 2007–2013..	50
Magdalena Czulowska, Marcin Żekało: Regionalne różnicowanie efektów produkcyjnych i ekonomicznych w wyspecjalizowanych gospodarstwach mlecznych.....	60
Ireneusz Dąbrowski, Zbigniew Staniek: Property rights in the process of privatization of the Polish energy sector.....	70
Monika Fabińska: Klastry w nowej perspektywie programowej 2014–2020	84
Aleksander Grzelak: Procesy reprodukcji majątku a poziom dopłat do działalności operacyjnej i inwestycyjnej w gospodarstwach rolnych prowadzących rachunkowość rolną (FADN).....	95
Ewa Gwardzińska: Zmiany w strukturze rynku usług pośrednictwa celnego w Polsce.....	104
Tomasz Holecki, Karolina Sobczyk, Magdalena Syrkiewicz-Świtała, Michał Wróblewski, Katarzyna Lar: Usługa zdrowotna jako narzędzie budowania przewagi konkurencyjnej	114
Katarzyna Anna Jabłońska: Klastry energetyczne jako narzędzie wspierania rozwoju nowoczesnych systemów elektroenergetycznych.....	123
Ewa Jaska, Agnieszka Werenowska: Wizerunek spółki giełdowej a jej notowania.....	133
Urszula Kobylińska: Innowacje w administracji publicznej w Polsce na poziomie samorządu lokalnego	142
Aleksandra Koźlak: Gospodarcze, społeczne i ekologiczne skutki kongestii transportowej	153
Justyna Kujawska: Analiza porównawcza dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej w polskich województwach.....	165
Renata Lisowska: Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie – stimulatory i bariery.....	175

Piotr Lityński: Degree and features of urban sprawl in selected largest Polish cities	184
Aleksandra Majda: Succession strategy in Polish family businesses – a comparative analysis.....	194
Arkadiusz Malkowski: Koncepcje rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przygranicznych	210
Aleksandra Nacewska-Twardowska: Wpływ sankcji rosyjskich na wymianę towarową Polski.....	220
Małgorzata Niklewicz-Pijaczyńska, Małgorzata Wachowska: Stopień komercjalizacji polskich wynalazków. Patenty akademickie a patenty biznesu	231
Karolina Olejniczak: Funkcjonowanie i obszary wsparcia Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.....	240
Iwona Oleniuch: Rola facylitatorów sieci w rozwoju klastrów	251
Dorota Pasińska: Polski rynek wołowiny po wstąpieniu do Unii Europejskiej	261
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Family policy as a postulate in the Polish presidential election in 2015	273
Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Innowacyjność przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej.....	284
Halina Powęska: Inwestycje w handlu w regionach przygranicznych Polski	297
Marcin Ratajczak: Wdrażanie kluczowych składowych koncepcji CSR w małych i średnich przedsiębiorstwach agrobiznesu z Małopolski.....	307
Ewa Rollnik-Sadowska: Bariery popytu na pracę w wymiarze regionalnym na przykładzie podlaskich producentów bielizny	318
Jarosław Ropęga: Przetrawianie małych firm w Polsce a systemy ostrzegania przed niepowodzeniem	327
Ewa Rosiak: Zmiany na rynku rzepaku po integracji Polski z Unią Europejską	338
Dariusz Eligiusz Staszczak: Zmiany pozycji głównych uczestników handlu międzynarodowego.....	348
Piotr Szajner: Relacje cenowe na polskim rynku mleka po akcesji do Unii Europejskiej	359
Maciej Szczepkowski: Strefy wolnego handlu w Rumunii na tle rozwiązań światowych	368
Karolina Szymaniec-Mlicka: Wykorzystanie podejścia zasobowego do poprawy funkcjonowania organizacji publicznych	378
Agnieszka Zalewska-Bochenko: Białostocka Karta Miejska jako przykład innowacyjnego narzędzia zarządzania komunikacją miejską na terenie Białostockiego Obszaru Metropolitalnego	387
Anna Zielińska-Chmielewska, Tomasz Strózik: Ocena klasyfikacji pozycyjnej przedsiębiorstw przetwórstwa mięsnego według stanu ich kondycji finansowej w ujęciu dynamicznym.....	397
Arkadiusz Żabiński: Realizacja funkcji stymulacyjnej w uldze na zakup nowych technologii.....	409

Summaries

Piotr Adamczewski: Computer-aid in network organizations	11
Franciszek Adamczuk: The Upper Sorbian Six-City League – regional network product on the Polish-German borderland	20
Grażyna Adamczyk-Łojewska, Adam Bujarkiewicz: Multifactorial assessment method of transformation in the spatial structure of Polish economy	30
Wioletta Bieńkowska-Gołasa: Sposoby pozyskiwania inwestorów przez władze samorządowe na przykładzie województwa mazowieckiego	40
Małgorzata Bogusz, Marcin Tomaszewski: The use of the European Union aid funds for the development of entrepreneurship in the frame of Rural Development Program in 2007–2013	50
Magdalena Czulowska, Marcin Żekalo: Regional diversity of production and economic effects in specialised dairy farms	60
Ireneusz Dąbrowski, Zbigniew Staniek: Prawa własności w procesie prywatyzacji polskiego sektora energetycznego	70
Monika Fabińska: Clusters in the new programming perspective 2014–2020	84
Aleksander Grzelak: The processes of reproduction of assets vs. the level of operating and investing subsidies in agricultural holdings conducting agricultural accountancy (FADN).....	95
Ewa Gwardzińska: Changes in the structure of customs brokerage services market in Poland	104
Tomasz Holecki, Karolina Sobczyk, Magdalena Syrkiewicz-Świtała, Michał Wróblewski, Katarzyna Lar: Health service as an instrument of competitive advantage building	114
Katarzyna Anna Jabłońska: Energy clusters as a tool of support of development of modern electroenergy systems	123
Ewa Jaska, Agnieszka Werenowska: The image of a listed company and its quotes	133
Urszula Kobylińska: Innovation in the public sector at the local government in Poland	142
Aleksandra Koźlak: Economic, social and environmental effects of transport congestion	153
Justyna Kujawska: Comparative analysis of accessibility to the healthcare services in Polish voivodeships	165
Renata Lisowska: Cooperation of small and medium-sized enterprises in the region – stimulants and barriers.....	175
Piotr Lityński: Stopień i cechy zjawiska <i>urban sprawl</i> w wybranych największych polskich miastach.....	184
Aleksandra Majda: Strategia sukcesyjna w polskich firmach rodzinnych – analiza porównawcza.....	194

Arkadiusz Malkowski: Socio-economic development concepts for border regions.....	210
Aleksandra Nacewska-Twardowska: The influence of Russian sanctions on Polish trade	220
Małgorzata Niklewicz-Pijaczyńska, Małgorzata Wachowska: The degree of commercialisation of Polish inventions. Academic patents vs. business patents	231
Karolina Olejniczak: Functioning and support areas of the Swiss-Polish Co-operation Programme.....	240
Iwona Oleniuch: The role of network facilitators in the development of clusters.....	251
Dorota Pasińska: Polish beef market after the accession to the European Union	261
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Polityka rodzinna jako postulat w wyborach prezydenckich w 2015 roku.....	273
Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Innovation in enterprises in the conditions of market economy	284
Halina Powęska: Investment in trade in border regions in Poland	297
Marcin Ratajczak: Implementation of key components of CSR concept in small and medium-sized enterprises of agribusiness from Lesser Poland	307
Ewa Rollnik-Sadowska: Barriers of labour demand in the regional dimension exemplified by the Podlasie lingerie manufacturers	318
Jarosław Ropega: Survival of small companies in Poland vs. failure warning systems.....	327
Ewa Rosiak: Changes on the Polish rapeseed market after the integration with the European Union	338
Dariusz Eligiusz Staszczak: Changes of major participants' positions in the international trade	348
Piotr Szajner: Price relationships on the Polish milk market after the accession to the European Union	359
Maciej Szczepkowski: Free trade zones in Romania in comparison to world solutions	368
Karolina Szymaniec-Mlicka: The use of resource-based view to improve the functioning of public organisations	378
Agnieszka Zalewska-Bochenko: The Białystok Urban Card as an example of an innovative tool of management of public transport within the territory of the Białystok Metropolitan Area	387
Anna Zielińska-Chmielewska, Tomasz Strózik: Assessment of the positional classification of chosen meat processing enterprises according to the state of their financial condition – a dynamic approach	397
Arkadiusz Żabiński: The function of stimulation in tax relief on the purchase of new technologies	409

Urszula Kobylińska

Politechnika Białostocka, Białystok
e-mail: u.kobylińska@pb.edu.pl

INNOWACJE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE NA POZIOMIE SAMORZĄDU LOKALNEGO

INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR AT THE LOCAL GOVERNMENT IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2015.402.14

Streszczenie: Celami niniejszego artykułu są analiza i ocena działań innowacyjnych podejmowanych w sektorze publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu lokalnego w Polsce. Autorka wskazuje w nim na szerokie rozumienie innowacji i innowacyjności w sektorze publicznym, przedstawia istniejące metody jej pomiaru oraz zrealizowane badania w tym zakresie. Skupia się na innowacjach w sektorze publicznym, stworzonych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje rodzaje i przykłady działań innowacyjnych podejmowanych na poziomie lokalnego samorządu w Polsce. Jako metodę badawczą przyjęto analizę literatury zagranicznej i krajowej, dostępnych raportów, badań i dobrych praktyk w tym zakresie.

Słowa kluczowe: innowacje w sektorze publicznym, samorząd terytorialny, innowacyjność organizacji publicznych.

Summary: The purpose of this article is to analyze and evaluate innovative actions undertaken in the public sector, with particular emphasis on local government units in Poland. The author points to the types and examples of innovative activities undertaken at the level of local government in Poland. The research method adopted literature analysis of foreign and domestic, available reports, research and good practice in this area.

Keywords: innovation in the public sector, local government, public organizations innovation.

1. Wstęp

W ciągu ostatnich dwóch dekad można zauważyć powszechność reform w sektorze publicznym. Konieczność ich przeprowadzenia pojawiła się na przełomie lat 70. i 80. ubiegłego stulecia. Najczęściej wskazywane przesłanki zmian spowodowo-

wane były m.in. globalizacją gospodarek, znaczącym wzrostem wykorzystania technologii przez społeczeństwa i organizacje, presją podwyższania efektywności przez przedsiębiorstwa czy rosnącą świadomością orientacji na klienta-obywatela w świadczeniu usług publicznych [Farazmand 2010; Chary 2007]. Sektor publiczny jest obecnie pod stałą presją doskonalenia swoich organizacji w obszarze zwiększania wydajności, skuteczności oraz podwyższania jakości usług. Kształtuje się wręcz swoista kultura ciągłej poprawy zarządzania instytucją publiczną, z wykorzystaniem metod i narzędzi stosowanych w sektorze prywatnym, m.in. zarządzania jakością, benchmarkingu, outsourcingu, itp. Obywatele wymagają bardziej innowacyjnych i przejrzystych standardów usług publicznych [Perry, Buckwalter 2010]. Niewątpliwie innowacyjność stanowi czynnik motoryczny i determinantę rozwoju regionalnego i lokalnego ujmowanego jako proces wielowymiarowy [Thenint 2009, s. 3–7]. Główne motywy wdrażania innowacji w sektorze publicznym to m.in. podwyższenie efektywności (poprzez redukcję kosztów świadczenia usług, personelu), polepszenie transparentności działania, podwyższenie jakości czy zwiększenie satysfakcji obywateli (por. np. [Thenint 2010, s. 3; Bloch 2011, s. 7; Petkovsek, Cankar 2013, s. 1332; Walker 2006, s. 314]). Można postawić tezę, że innowacyjność jest warunkiem koniecznym do wdrożenia procesów rozwojowych i dostosowań strukturalnych wobec nowych wyzwań cywilizacyjnych i konkurencyjnych, przed jakimi stoją organizacje z sektora publicznego.

Innowacje w sektorze publicznym stały się ostatnio przedmiotem wzmoczonego zainteresowania osób zarządzających organizacjami publicznymi i decydentów politycznych, ale nadal nie postrzega się ich szerzej jako zjawiska przełomowego, zmieniającego radykalnie sposób funkcjonowania organizacji tego sektora. Często administrację postrzega się bardziej jako regulator i podbudowę do wdrażania innowacji w sektorze prywatnym niż absorbującą je z sektora prywatnego [Bloch 2011, s. 8]. Zwłaszcza w kontekście lokalnego sektora publicznego, na który innowacje mogą mieć najbardziej bezpośredni wpływ, regulacje i procedury administracyjne nie zawsze są nastawione i skonstruowane w taki sposób, aby przynosić rezultaty postrzegane jako innowacyjne.

Celem niniejszego artykułu jest próba określenia innowacji i innowacyjności w sektorze publicznym, a w szczególności w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego. Wnioskowanie przeprowadzono na podstawie badania literatury zagranicznej, krajowej oraz dostępnych raportów i wyników badań empirycznych.

2. Definicje i rodzaje innowacji w sektorze publicznym

Pomimo tego, iż dyskusja nad usprawnianiem działalności administracji publicznej trwa w większości krajów rozwiniętych od wielu lat, eksploracja innowacyjności w jej kontekście następuje stosunkowo od niedawna. Literatura przedmiotu zawiera znaczną liczbę definicji innowacji w sektorze komercyjnym, i stosunkowo niewielką przybliżających innowacje w sektorze publicznym [Vigoda i in. 2008, s. 307–329].

Badacze pierwszy raz podjęli rozważania na temat innowacji w sektorze publicznym w latach 70. XX w., jednakże kolejne lata nie przyniosły żadnych konkretnych i przydatnych narzędzi do badania tego zjawiska w tym obszarze gospodarki. Dopiero od lat 90. XX w. zauważalne jest wzmożone zainteresowanie tą problematyką, które do tej pory nie osiągnęło jednakże takiej popularności jak studia sektora prywatnego (w literaturze można odnaleźć 10 razy więcej badań dotyczących innowacyjności sektora prywatnego niż porównywalnych w obszarze publicznym [Rivera León, Simmonds, Roman 2012, s. 4]).

Chociaż coraz więcej autorów próbuje przybliżyć istotę innowacji w sektorze publicznym, to nie ma jednomyślności co do jej treści. Najczęściej wskazują one na wdrożenie nowego produktu lub usługi, procesu, nowej strategii albo zmian w organizacji czy w relacjach z otoczeniem [Mikołajczyk 2013, s. 96]. W tabeli 1 dokonano zestawienia najczęściej cytowanych definicji innowacji w sektorze publicznym.

Tabela 1. Wybrane definicje innowacji w sektorze publicznych

Autorzy	Definicja
OECD	Wdrożenie przez organizację sektora publicznego nowych lub istotnie ulepszonych produktów i instrumentów stosowanych do ich realizacji.
Green, Howells, Miles	Wykonywanie czegoś nowego, czyli wprowadzanie nowej praktyki lub procesu, tworzenie nowego produktu (towaru lub usługi), lub przyjęcie nowego wzorca relacji wewnątrz lub między organizacjami
Albury, Morgan	Tworzenie i wdrażanie nowych procesów, produktów, usług i metod dostawy, co powoduje znaczącą poprawę efektywności, skuteczności i jakości.
Bloch	Nowe lub znaczące zmiany w usługach i towarach, procesach operacyjnych, metodach organizacji lub sposobach organizacji i komunikacji z użytkownikami.
Bason	Proces kreowania nowych pomysłów i przekształcania ich w wartość dla społeczeństwa.
Complex Challenges – Innovative Cities (CCIC)	Integracja nowej wiedzy do systemu zależnego od podejmowania decyzji publicznych, mających na celu ulepszenie istniejących lub zastosowanie nowych działań, usług i praktyk, których finalnym i najbardziej widocznym efektem jest poprawa usług publicznych i jakości życia lub jego głównych aspektów.

Źródło: [Bloch 2011, s. 13; Petkovsek, Cankar 2013, s. 1330, 1331; Rivera León, Simmonds, Roman 2012, s. 5, 6; *Innowacje w sektorze publicznym...* 2013, s. 41].

Najczęściej interesariusze postrzegają innowacje w sektorze publicznym jako wprowadzenie nowej usługi lub znacząco ulepszonej usługi, albo też ulepszenie w świadczeniu usługi, co często jest wynikiem innowacji komunikacyjnej, organizacyjnej i procesowej. Typowe pojęcie innowacji w sektorze publicznym rzadko wiąże się z wdrożeniem zupełnie nowej usługi lub metody świadczenia. Częściej jest to przystosowanie do lokalnego kontekstu usługi/metody świadczenia, która już była wykorzystana gdzie indziej [*Innowacje w sektorze publicznym...* 2013, s. 119].

Tradycyjnie sektor publiczny jest postrzegany jako mniej innowacyjny niż sektor prywatny, gdyż innowacje w sektorze publicznym są mniej odczuwalne, ponieważ nie są komercjalizowane, jak w przypadku sektora prywatnego.

T. Halvorsen i współpracownicy proponują następującą typologię innowacji w sektorze publicznym: *nowe lub udoskonalone usługi* (np. opiekę medyczną w domu); *innowacje procesowe* (zmianę w sposobie wytwarzania usługi); *innowacje administracyjne* (np. używanie nowego instrumentu polityki); *innowacje systemowe* (np. nowy model kooperacji organizacji); *innowacje koncepcyjne* (np. zmiany w poglądach, podejściach); *radykałne zmiany racjonalności* (oznaczające zmiany mentalne zatrudnionych w organizacji publicznej pracowników) [Halvorsen i in. 2005, s. 5].

Podobną systematykę innowacji przedstawia P. Windrum, proponując podzielić ją na: innowacje usługowe (wdrożenie nowej usługi publicznej), innowacje w sposobie dostarczania usług, innowacje administracyjne i organizacyjne (zmiany w strukturze organizacyjnej administracji i procedurach postępowania), innowacje systemowe (nowy sposób interakcji z innymi organizacjami) [Windrum 2008].

Innowacje w sektorze publicznym, jak pokazano wcześniej, mają pewne unikatowe cechy, które wyróżniają je spośród typowych innowacji realizowanych w sektorze prywatnym. Są to: relatywna przewaga nad wcześniej istniejącymi alternatywami; kompatybilność z (lokalnymi/regionalnymi) wartościami i poglądami; możliwość wypróbowania, czyli szansa sprawdzenia planowanej interwencji i przeanalizowania jej skutków, zanim zostanie ona oficjalnie zastosowana; zauważalność i odczuwalność dla odbiorców (i interesariuszy); możliwość zmniejszenia wydatków [Innowacje w sektorze publicznym... 2013, s. 32].

W badaniach przeprowadzonych w ramach jednego z projektów badających innowacyjność sektora publicznego wśród krajów europejskich, respondenci, którymi były władze lokalne i regionalne oraz organizacje publiczne, wskazali zmniejszenie wydatków jako najistotniejszą motywację dla wdrażania motywacji w sektorze publicznym [Innowacje w sektorze publicznym... 2013, s. 32, 33].

Istotnym wnioskiem płynącym z powyższych rozważań jest konkluzja, że innowacje w administracji pojawiają się na skutek rosnących nacisków obywateli chcących pobierać usługi publiczne lepszej jakości, z kolei świadczący te usługi dążą do obniżania kosztów, lepszej efektywności i skuteczności w ich dostarczaniu.

3. Obszary innowacji i metody pomiaru innowacyjności sektora publicznego

S. Borins po wielu badaniach prowadzonych w USA i innych krajach (autor przeanalizował ponad 300 programów wdrażania innowacji w administracjach) ujął w 5 grup najczęściej powtarzające się obszary wdrażania innowacji w sektorze publicznym: stosowanie *podejścia systemowego* (szersze spojrzenie na integrację i koordynację działań pomiędzy organizacjami publicznymi, tworzenie partnerstwa, programów

współpracy pomiędzy różnymi jednostkami z sektora publicznego); *wykorzystanie nowych technologii* w dostarczaniu usług (rozpowszechnianie nowych technologii, w szczególności informacyjno-komunikacyjnych); *doskonalenie procesów* (głównie administracyjnych i świadczenia usług, dzięki czemu usługi publiczne dostarczane są szybciej, są bardziej dostępne); *zaangażowanie/partycypacja* personelu, obywateli i społeczności lokalnych; *współpraca z sektorem komercyjnym i organizacjami pozarządowymi* (przekazywanie do sektora prywatnego zadań publicznych do realizacji w bardziej konkurencyjny sposób) [Borins 2006, s. 4].

Tabela 2. Badania i metody badawcze dotyczące innowacyjności sektora publicznego w UE

Metoda pomiaru	Charakterystyka
PUBLIN Project	Badanie prowadzone równocześnie w Irlandii, Izraelu, Litwie, Holandii, Norwegii, Słowacji, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii w latach 2003–2005. Projekt miał na celu zbadać charakter wdrażanych innowacji w dziedzinie usług socjalnych i zdrowotnych.
Complex Challenges – Innovative Cities (CCIC)	Projekt realizowany w ramach unijnego programu INTERREG IVC. W projekcie uczestniczą w charakterze partnerów władze samorządowe i regionalne, agencje ds. rozwoju oraz organizacje non-profit z dziesięciu krajów i regionów UE: Bułgarii, Katalonii, Estonii, Finlandii, Włoch, Holandii, Polski, Rumunii, Wielkiej Brytanii i Szwecji. Głównym celem jest zaprezentowanie, w jaki sposób innowacje w sektorze publicznym realizowane są na szczeblu lokalnym i regionalnym, w kontekście każdego z partnerów projektu.
MEPIN Project	Badania ankietowe w organizacjach szczebla centralnego, regionalnego, lokalnego 5 krajów północnych: Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii i Szwecji. Ponad 2 tys. organizacji biorących udział w badaniu od 2010 r. Celem badań jest rozwój modelu pomiaru innowacji w sektorze publicznym.
Innobarometer	Badania Komisji Europejskiej dotyczące strategii innowacyjnych wśród 27 krajów UE plus Norwegia i Szwajcaria. Pod uwagę wzięto ponad 3690 organizacji. Raport oparty na wywiadach z dyrektorami ds. strategii i menedżerami w instytucjach publicznych.
European Sector Innovation Scoreboard	Narzędzie Komisji Europejskiej do badań porównawczych w zakresie innowacyjności sektora publicznego w 27 krajach UE prowadzone od 2011 r. Stanowi podstawę benchmarkingu innowacji w sektorze publicznym w krajach UE.
OECD Observatory of Public Sector Innovation	Baza danych analizująca przykłady i dobre praktyki z zakresu innowacyjności w administracji publicznej na różnych poziomach: rządowym, regionalnym, lokalnym. Platforma on-line umożliwia dostęp do informacji o innowacjach w sektorze publicznym, dzielenie się własnymi doświadczeniami, nawiązanie współpracy z partnerami z innych krajów.
Inno Policy Trend Chart	Raport przedstawiający stan i obszary innowacji w sektorze publicznym z 25 krajów europejskich, opracowany na podstawie wywiadów jakościowych z pracownikami urzędów i akademikami.

Źródło: [Petkovsek, Cankar 2013, s.1332–1334; <http://www.oecd.org/governance/observatory>; The Gallup Organization 2011, s. 8; Bloch 2011, s. 3; Rivera León, Simmonds, Roman 2012, s. 13].

W ostatnich latach w wielu krajach UE, ale także na świecie można zauważyć badania ukierunkowane na kompleksowy pomiar innowacyjności sektora publicznego. W zasadzie już od lat 90. XX w. metody pomiaru ewoluują i obejmują swoim zasięgiem coraz więcej krajów. Wśród ważniejszych metod obejmujących swoim zasięgiem znaczną liczbę administracji można wskazać MEPIN, Innobarometer czy European Sector Innovation Scoreboard.

W tabeli 2 podano najważniejsze projekty i metody badawcze stosowane do pomiaru innowacyjności w sektorze publicznym UE.

Jak widać z tab. 2, pomiar innowacyjności sektora publicznego w Europie jest realizowany w ramach różnego rodzaju projektów i staje się punktem wyjścia do tworzenia programów systemowych ukierunkowanych na wzrost innowacyjności w poszczególnych krajach. Z analiz polskiego sektora publicznego wyłania się obraz kraju, który pod względem innowacyjności zajmuje dalsze miejsca w porównaniu z innymi administracjami. Jak wskazują badania zagraniczne, w Polsce innowacje w sektorze publicznym postrzegane są głównie w obszarze nowych narzędzi operacyjnych i zarządczych, takich jak ICT, aplikacji i systemów informatycznych w sektorze publicznym, nowych metod zarządzania ludźmi czy stosowania narzędzi ewaluacji polityk publicznych [Rivera León, Simmonds, Roman 2012, s. 10–16].

4. Innowacje na poziomie jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce

Po zmianach ustrojowych i odrodzeniu się samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. pojawiło się nowe podejście do problematyki zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, polegające na rozumieniu jego związków z polityką rozwoju i wpływie na zapewnienie dobrobytu lokalnego. Nastąpiła decentralizacja procesów decyzyjnych, które są realizowane bliżej potrzeb obywateli, na poziomie samorządu lokalnego, który posiada swoje dochody oraz majątek, które stanowią podstawę finansowania przyjętych planów rozwoju.

Jednostki samorządu terytorialnego stanęły w obliczu konieczności uczestniczenia w procesie konkurencji (m.in. o turystów, inwestorów, środki finansowe z funduszy unijnych) i eksponowania tych walorów, które dają przewagę na rynku. Konkurencyjność określonej jednostki terytorialnej jest pojęciem złożonym, na które składa się to, jak postrzegana jest dana jednostka przez podmioty wewnętrzne i zewnętrzne oraz to, jaką zdolność konkurencyjną reprezentują podmioty funkcjonujące na jej terytorium [Leśniewski 2009, s. 165, 166]. Zdaniem A. Klasika konkurencyjność jednostek terytorialnych wynika z atutów, których źródło tkwi m.in. w systemie edukacyjnym, strukturze gospodarczej i infrastrukturze danego obszaru [Klasik 2001, s. 99, 100]. W dużym stopniu konkurencyjność samorządów zależy od stopnia ich innowacyjności i rodzajów innowacji w nich wdrażanych.

Innowacje w sektorze publicznym na poziomie samorządu lokalnego nie tylko dotyczą zmiany w zachowaniach urzędników czy charakteru wykonywanej przez

nich pracy, ale także częściej dotyczą podstawowych usług publicznych i mogą być bardziej odczuwalne przez obywateli niż te wdrażane na szczeblu centralnym [Bland i in. 2010]. M. Łobejko wskazuje pewne grupy innowacji zauważalne w praktyce na poziomie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: innowacje instytucjonalne i organizacyjne, innowacje produktowe, techniczne i technologiczne oraz innowacje w zarządzaniu finansami [Łobejko 2014, s. 23].

Tabela 3. Rodzaje innowacji i metody wdrażania na poziomie lokalnych samorządów

Rodzaj innowacji w JST	Koncepcje/metody/innowacje stosowane w administracji samorządowej w Polsce
Innowacje instytucjonalne i organizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • sieci, tj. nieformalne sieci metropolitarne, regionalne systemy innowacyjne, klastry • systemy zarządzania jakością • koncepcja <i>governance</i>: konsultacje społeczne, budżety obywatelskie
Innowacje produktowe	<ul style="list-style-type: none"> • innowacje miejskich układów transportowych np. PRT (Personal Rapid Transport); hybrydowe autobusy, karty miejskie itp. • strefy przemysłowe dla przedsiębiorców, inkubatory, parki technologiczne
Innowacje techniczne i technologiczne	<ul style="list-style-type: none"> • elektroniczacja, informatyzacja administracji, np. serwis ePUAP.gov.pl; System Elektronicznej Administracji Publicznej (SEKAP)
Innowacje w zarządzaniu finansami	<ul style="list-style-type: none"> • partnerstwo publiczno-prywatne

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem [Łobejko 2014, s. 23; *Innowacje w sektorze publicznym* ... 2013, s. 21].

Najmniej zauważalne „fizycznie”, jednakże najczęściej stosowane w samorządach lokalnych są **innowacje instytucjonalne i organizacyjne**. Dotyczą one wdrażania nowych technik organizatorskich doskonalących proces zarządzania organizacją (por. np. [Mikołajczyk 1998]) lub wprowadzanie zmian w zakresie kreowania nowych form współpracy i koordynacji. Na uwagę w tym obszarze zasługują wspólczesne formy współpracy sieciowej, w których JST są aktywnymi aktorami: nieformalne sieci metropolitarne (aglomeracyjne), klastry, regionalne systemy innowacji (RSI). W ostatnich latach w literaturze dotyczącej samorządu terytorialnego dość sporo miejsca poświęcono podejściu sieciowemu. Duża popularność tematu bierze się stąd, iż koncepcje sieciowe stają się kluczowym hasłem w dyskusji na temat konkurencyjności, innowacji sektora publicznego [Dziemianowicz 2008, s. 79]. **Nieformalne sieci metropolitarne** stają się obecnie przedmiotem ożywionej dyskusji o tyle istotnej, że wpisującej się w ogólnoeuropejską debatę na temat zarządzania obszarami metropolitalnym [Lackowska 2013]. Sprawne zarządzanie rozrastającym się wciąż obszarem miejskim staje się dużym wyzwaniem dla władz lokalnych. Cechą wiążącą wszystkie obszary funkcjonalne jest spójność celów rozwoju. Wśród ziden-

tyfikowanych w Polsce obszarów funkcjonalnych można wskazać Poznań (główny element struktury przestrzennej Wielkopolski, a wraz z powiązaniem z nim funkcjonalnie otoczeniem tworzy Poznański Obszar Metropolitalny), Miejski Obszar Funkcjonalny Ośrodków Regionalnych Aglomeracja Kalisko-Ostrowska, Miejskie Obszary Funkcjonalne Ośrodków Subregionalnych Konin-Leszno-Piła-Gniezno. Należy spodziewać się w najbliższych latach zwiększenia liczby zawiązywanych partnerstw w obszarze sieci aglomeracyjnych. **Klastry** to inna współczesna forma współpracy międzyorganizacyjnej, gdzie JST mogą mieć aktywny udział, wpływając na tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności, jej promocję, ale także zwiększając adaptacyjność lokalnej gospodarki. W ostatnich 10 latach tworzono z inicjatywy lub z udziałem JST klastry w różnych branżach, w tym w: energetyce, turystyce, budownictwie, logistyce, mediach [Porawski (red.) 2013, s. 65]. Inną innowacyjną formą współpracy międzyorganizacyjnej podejmowanej przez JST są **Regionalne Systemy Innowacji**. Można określić go jako publiczno-prywatne forum współpracy świata biznesu, administracji samorządowej i państwowej, instytucji naukowo-badawczych i edukacyjnych oraz instytucji pozarządowych umożliwiające aktywizację lokalnych czynników wzrostu i lepsze wykorzystanie zasobów upowszechniania wzorów pozytywnego działania. Cechą RSI jest komplementarność względem regionalnych struktur gospodarczych oraz kompleksowość w ramach regionów, realizowanych przez poszczególnych partnerów zadań.

Innowacje organizacyjne to także wdrażanie w urzędach systemów jakości, m.in. ISO 9001. Urzędy wdrażające wskazane instrumenty zarządzania jakością oczekują, iż dzięki nim zwiększy się sprawność oraz skuteczność instytucji w realizacji zadań publicznych. Nie bez znaczenia jest też zmiana wizerunku organizacji oraz nadanie kierunku zmianom, jakie będą przeprowadzane w urzędzie priorytetowo. Szacuje się obecnie, iż w Polsce ok. 19,4% jednostek samorządu terytorialnego wdrożyło wymagania standardu ISO 9001, a kolejne 25,5% ma w planach jego implementację [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2011, s. 19]. Wśród **innowacji organizacyjnych** w JST można także wskazać zarządzanie partycypacyjne, realizowane m.in. dzięki budżetom obywatelskim i konsultacjom społecznym. Mieszkańcy samorządów mogą uczestniczyć w projektowaniu lokalnych wydatków, dzięki przekazaniu przez władze pewnej części budżetu do dyspozycji mieszkańcom, którzy sami decydują, na co przeznaczyć pieniądze. W 2015 r. samorządy lokalne planują przeznaczyć na tego typu innowacje ponad 270 mln zł [<http://budzetyobywatelskie.pl/>]. Z kolei konsultacje społeczne to sposób uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań.

Druga grupa innowacji to **innowacje produktowe**, które nieśmiało wdrażane są w polskich samorządach, a zauważalne głównie w obszarze szybkiego transportu miejskiego, rewitalizacji miast czy oferty specjalnych stref i inkubatorów przedsiębiorczości. Najbardziej odczuwalne przez mieszkańców są innowacje w obszarze transportu. Zmiany jakościowe sprowadzają się głównie do zwiększania atrakcyjno-

ści transportu publicznego. Poprawiana jest jakość transportu publicznego, tj. jego dostępność, częstotliwość, ekologiczność, punktualność, skracany czas przejazdu, komfort podróży. Dokonuje się tego różnymi metodami – zarówno poprzez zakup nowego taboru, jak i poprzez czytelną informację pasażerską w czasie rzeczywistym, wprowadzanie kart miejskich itp. Innowacyjność zarządzania transportem publicznym polega również na wprowadzeniu priorytetu dla rozwoju ekologicznych gałęzi transportu w mieście, tj. tramwajów i szybkich tramwajów, energooszczędnych autobusów, trolejbusów, ekologicznych taksówek oraz ostatnio szczególnie popularnych publicznych rowerów [Bryx (red.) 2014, s. 228]. Innowacje produktowe na poziomie samorządów to także inkubatory przedsiębiorczości, które mają pomóc początkującym przedsiębiorcom w rozwijaniu działalności, oraz parki technologiczne, które stają się integralną częścią lokalnego środowiska, projektują i wdrażają programy mające przeciwdziałać barierom we wdrażaniu innowacji. W Polsce funkcjonuje obecnie 53 inkubatorów przedsiębiorczości oraz 11 parków technologicznych.

Kluczowe dla poprawy innowacyjności administracji i polskich samorządów w obszarze *technologii* komunikacji stają się e-usługi. Rozwój elektronicznej administracji przebiega w Polsce na trzech poziomach: w obrębie urzędów administracji, w zakresie współdziałania urzędów administracji i przedsiębiorstw oraz pomiędzy urzędami a obywatelami. Jednakże dane udostępnione przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pokazują, iż chociaż infrastruktura jest dostępna, występuje małe zainteresowanie usługami oferowanymi przez urzędy za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Jedynie 32% obywateli korzysta w kontaktach z administracją z Internetu, a użytkownicy platformy ePuap to zaledwie 1,5% [Brzeziński 2014]. Jako przyczynę tego problemu wskazuje się m.in. niższy wskaźnik dostępności do Internetu obywateli w porównaniu z innymi krajami UE czy brak zaawansowanych kompetencji cyfrowych, by w pełni mogli wykorzystać potencjał nowych technologii w życiu prywatnym i zawodowym [www.mac.gov.pl/polska-cyfrowa-po-pc].

Innowacje w zarządzaniu finansami JST to coraz częściej zawiązywane partnerstwa publiczno-prywatne. Jest to prawnie uregulowana forma sieciowej współpracy międzyorganizacyjnej JST z partnerami z innych sektorów. Dotyczą one realizowania różnych zadań i podejmowania tematów ważnych dla funkcjonowania i rozwoju lokalnego. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) w Polsce reguluje Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. Zawierając umowę o partnerstwie, podmiot prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz do poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację. Podmiot publiczny zobowiązuje się natomiast do współdziałania w osiągnięciu celu tego przedsięwzięcia. W bazie projektów PPP prowadzonej przez ministra gospodarki zidentyfikowano w Polsce 72 przedsięwzięcia PPP i 116 pomysłów na projekty współpracy [http://bazappp.gov.pl/project_base].

5. Zakończenie

Badacze sektora publicznego i eksperci z tej dziedziny podkreślają, iż innowacje są siłą napędową i kluczowym instrumentem reformowania administracji publicznej. Chociaż dyskusja nad usprawnianiem działania administracji trwa w wielu krajach od dłuższego czasu, to kategoria innowacyjności zaczęła się w niej przewijać dopiero od niedawna. Nacisk na innowacyjność administracji ulega ostatnio wzmocnieniu, co można tłumaczyć rosnącą presją na konsolidację wydatków publicznych w związku z konsekwencjami kryzysu. Innowacyjność w administracji bywa z reguły kojarzona z kreatywnością i przedsiębiorczością jednostek oraz adaptacyjnością i elastycznością struktur organizacyjnych, natomiast rzadziej rozumie się ją w kategoriach innowacji technologicznych.

Celem niniejszego artykułu było wskazanie innowacyjności jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Autorka, na podstawie analizy literatury, badań i raportów dokonała analizy i oceny innowacyjnych rozwiązań wdrażanych na poziomie lokalnym.

Literatura

- Bland T., Bruk B., Kim D., Taylor Lee K., 2010, *Enhancing public sector innovation: Examining the network-innovation relationship*, *The Innovation Journal*, vol. 15, no. 3, s. 1–18.
- Bloch C., 2011, *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN)*, Danish Center for Studies in Research and Research Policy, Aarhus.
- Borins S., 2006, *The Challenge of Innovating in Government*, Innovation series, IBM Center for Business of Government, <http://www.businessofgovernment.org/report/challenge-innovating-government> (18.04.2015).
- Bryx M. (red.), 2014, *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Brzeziński M., 2014, *Informatyzacja administracji publicznej – zmiany w 2014 roku*, www.ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/143683,2,Informatyzacja-administracji-publicznej-zmiany-w-2014-roku.html (30.04.2015).
- Chary M., 2007, *Public organizations in the age of globalization and technology*, *Public Organization Review*, vol. 7, no. 2, s. 181–189.
- Dziemianowicz W., 2008, *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne-inwestorzy zagraniczni*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Farazmand A., 1999, *Globalization and public administration*, *Public Administration Review*, vol. 59, no. 6, s. 509–522.
- Halvorsen T., Hauknes J., Miles I., Roste R., 2005, *On the differences between public and private sector innovation*, PUBLIn report No. D9, Nifu Step, Oslo.
- Innowacje w sektorze publicznym, raport*, 2013, Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Warszawa.
- Klasik A., 2001, *Konkurencyjność województwa śląskiego na tle innych regionów. Ujęcie syntetyczne*, [w:] *Województwo śląskie. Integracja, konkurencyjność, nowe inicjatywy*, II Śląskie Forum Rozwoju Lokalnego i Regionalnego, AE w Katowicach i GWSP, Katowice.

- Koch P. (red.), 2008, *Innovation in Public Sector Services*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Lackowska M., 2012, *Zarządzanie metropoliami w Europie*, http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller (1.04.2015).
- Lackowska M., 2013, *Zarządzanie metropoliami w Europie*, <http://www.wspolnota.org.pl> (15.09.2015).
- Leśniewski M.A. 2009, *Konkurencyjność jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie związku gmin gór świętokrzyskich z wykorzystaniem metody OZK – wyniki badań*, Optimum, nr 2, s. 163–172.
- Lobejko S., 2014, *Miasto akcelerorem innowacji*, [w:] Bryx M. (red.), *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012, *Jak doskonalą się samorządy*, Propublicum, Warszawa.
- Mikołajczyk B., 2013, *Innowacje w sektorze publicznym w krajach Unii Europejskiej (wyniki badań)*, Studia Ekonomiczne, nr 173, *Innowacje w bankowości i finansach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Mikołajczyk Z., 1998, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Perry J.L., Buckwalter N.D., 2010, *The public service of the future*, Public Administration Review, vol. 70, supplement s1, s. 235–245, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02283.x>.
- Petkovsek V., Cankar S., 2013, *Public sector innovation in the European Union and example of good practice*, Active Citizenship by Knowledge Management and Innovation, International Conference Zadar, Croatia, 19–21 June 2013, Zadar.
- Porawski A. (red.), 2013, *Współpraca JST w Polsce. Stan i potrzeby*, Poznań.
- Rivera León L., Simmonds P., Roman L., 2012, *Trends and challenges in public sector innovation in Europe*, Technopolis Group, October.
- The Gallup Organization, 2011, *Innobarometer 2010. Analytical Report. Innovation in Public Administration*, Flash Eurobarometer 305, EU Commission, ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_305_en.pdf.
- Thenint H., 2009, *Labs for a more innovative Europe*, GRIPS Workshop #4 report, 12–13 October, Copenhagen.
- Thenint, H., 2010, *Mini Study 10: Innovation in the Public Sector*, Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies, Inno Grips.
- Vigoda E., Shoam A., Schwabsky N., Ruvio A., 2008, *Public sector innovation for Europe: A multinational Wight-country exploration of citizens' perspectives*, Public Administration, vol. 86, no. 2, s. 307–329.
- Walker R., 2006, *Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government*, Public Administration, vol. 84, no. 2, s. 311–335.
- Windrum P., 2008, *Innovation in public services*, [w:] Windrum P., Koch P. (red.), *Innovation in Public Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 3–28.

Źródła internetowe

- http://bazapp.gov.pl/project_base (18.04.2015).
- <http://budzetyobywatelskie.pl> (18.04.2015).
- <http://www.mac.gov.pl/polska-cyfrowa-po-pc> (31.07.2015).
- <http://www.oecd.org/governance/observatory> (15.04.2015).