

dr Aldona Podgórnjak-Krzykacz
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny UŁ
Instytut Gospodarki Przestrzennej
Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego

Aldona Podgórnjak-Krzykacz *Innowacje w samorządzie terytorialnym*

Wprowadzenie

W narastającej presji konkurencyjnej i stałego wzrostu efektywności usług publicznych samorząd terytorialny poszukuje nowych, tańszych, skuteczniejszych sposobów realizacji nałożonych na niego zadań publicznych. Celem takich działań jest wyższej jakości, profilowana usługa publiczna, tańszy proces jej wytwarzania i dostawy czy korzyści dla środowiska. Wymóg zwiększania wydajności i efektywności świadczenia usług publicznych pojawił się w Polsce w latach 90. za sprawą menedżerskiego zarządzania publicznego (New public management) i jest dalej popularyzowany w ramach koncepcji współzarządzania lokalnego (local governance). Oba podejścia do zarządzania samorządowego, mimo odmiennych założeń i instrumentarium, kładą nacisk na zapewnienie odpowiedniej jakości usług publicznych, pierwszy za sprawą technik zarządzania, mechanizmu rynkowego i kontraktów, drugi poprzez procedury partycypacji, negocjacji i dążenie do konsensusu. Oba podejścia wykreowały atmosferę zapotrzebowania na innowacyjne rozwiązania, nowy sposób myślenia, przeprojektowanie działalności samorządu terytorialnego. Towarzyszy temu redefinicja wartości, do których odwołuje się w swoim działaniu samorząd terytorialny.

W kontekście radykalnych zmian postulowanych przez nowe zarządzanie publiczne i współzarządzanie lokalne, uzasadnione jest odniesienie ich do pojęcia innowacji. Jak wskazują V. Bekkers, J. Edelenbos i B. Steijn innowacją jest każda transformacja w sektorze publicznym, mająca na celu zarówno poprawę jego sprawności, skuteczności i efektywności działania, jak i legitymizacji społecznej¹. Wdrażanie na poziomie samorządu terytorialnego instrumentarium przywołanych koncepcji i przyjęcie nowej filozofii działania można traktować jako przejaw innowacyjnego działania samorządów. Ponieważ obie koncepcje zyskują na popularności, należy spodziewać się wzrostu aktywności innowacyjnej polskich jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, zdaniem B. Kozuch, ukierunkowanie zmian w administracji publicznej na innowacyjność, uzasadniają ogólne prawidłowości

¹ V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn, *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, IIAS series Governance and Public Management, Palgrave, Houndmills/New York 2011, s.10.

podejścia sytuacyjnego w zarządzaniu i wprowadzaniu zmian organizacyjnych, a także konieczność przestrzegania zasady ekonomiczności działań².

Współczesna debata na temat innowacji w samorządzie terytorialnym w wielu krajach koncentruje uwagę na innowacjach społecznych. W tym nurcie formułuje swoje zalecenia także Komisja Europejska. Innowacje społeczne traktowane są jako alternatywa dla tradycyjnego rządu, wymagają one radykalnych zmian w postawach i sposobach myślenia rządzących i rządzonych, od tych pierwszych wymagając otwartości na partycypację obywateli w procesach zarządzania samorządowego, od drugich zaangażowania w sprawy lokalne. Innowacje społeczne można potraktować więc jako przejaw realizacji założeń współzarządzania lokalnego.

Innowacje społeczne nie są jedyną kategorią potencjalnych innowacji w samorządzie terytorialnym. Ich spektrum jest szerokie, a każda z innowacji może opierać się o inny mechanizm zarządzania samorządowego: regulację, kontrakt, czy negocjacje. W związku z tym rozdział ma na celu zidentyfikowanie typów innowacji wdrażanych w polskim samorządzie terytorialnym i ich przyporządkowanie do przywołanych koncepcji zarządzania samorządowego.

Innowacje w sektorze publicznym – przegląd definicji

Publikacje Eurostatu i OECD definiują innowacje w szeroki sposób, jako wdrożenie nowego lub znacznie ulepszanego produktu, procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacji w praktyce biznesowej, w miejscu pracy i w stosunkach zewnętrznych³. Definicja innowacji wdrażanych przez sektor publiczny wymaga uwzględnienia jego specyfiki. Innowacyjność w sektorze publicznym polega na integrowaniu wdrożonych nowości lub nowej wiedzy w ramach systemu zależnego od decyzji publicznych, w celu usprawnienia dotychczasowych lub wprowadzeniu do użytku nowych form działania, usług i praktyk, czego ostatecznym i najbardziej widocznym rezultatem będzie wyższa skuteczność służby publicznej oraz lepszy standard życia ludności, przynajmniej w głównych obszarach⁴. Specyfika innowacji w sektorze publicznym uwydatnia się w zakresie efektów ich

² B. Koźuch, *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Adam Bosiacki, Hubert Izdebski, Aleksander Nelicki, Igor Zachariasz (red.), Liber, Warszawa 2010, s. 40-45.

³ OECD, European Communities, *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3 Edition, 2005.

⁴ *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz ARC, Sofia 2013, s. 32.

wdrożenia, które powinny mieć wpływ na poprawę jakości warunków życia obywateli. Ponadto do ich unikatowych cech zaliczyć należy⁵:

- możliwość zmniejszenia wydatków – innowacja prowadzi do redukcji wydatków publicznych,
- zauważalność – efekty generowane przez innowacje powinny być odczuwalne przez mieszkańców,
- relatywna przewaga, w porównaniu z ideą, produktem lub usługą poprzedzającą innowację – innowacja dostarcza rozwiązań lepszych od poprzednich,
- możliwość wypróbowania – innowacja jest testowana na małą skalę, by ocenić jej efekty, jednak należy mieć na uwadze fakt, że mogą się one pojawić z dużym opóźnieniem,
- kompatybilność z (lokalnymi/regionalnymi) wartościami i poglądami.

Jedną z głównych szans, jaką dają innowacje w sektorze publicznym, jest poprawa zarówno jakości, jak i zakresu usług oferowanych społeczeństwu, w tym indywidualnym obywatelom, grupom społecznym i firmom⁶. Innowacyjność stwarza jednostkom samorządu terytorialnego możliwości na lepsze zaspokojenie potrzeb i oczekiwań obywateli, a czasami także na radzenie sobie w warunkach ograniczonych środków finansowych. Ten ostatni efekt wdrożenia innowacji wynika ze wspomnianej jej zdolności do redukcji wydatków.

Podstawą innowacyjności jest zmiana dotychczasowego sposobu myślenia, przeprojektowanie dotychczasowych procesów zachodzących w samorządzie terytorialnym. Nie powinna ograniczać się ona wyłącznie do poprawy pojedynczych elementów w poszczególnych obszarach aktywności samorządu. Wejście na ścieżkę innowacyjności oznacza przechodzenie od fazy pojedynczych usprawnień i ulepszeń do zasadniczej zmiany w działaniu. W ten sposób urzeczywistnia się założenie systemowego podejścia do innowacyjności.

Warto podkreślić, że wdrażanie innowacji w sektorze publicznym, a tym samym w samorządzie terytorialnym, jest zdecydowanie mniej rozpowszechnione niż w sektorze prywatnym, gdzie od dawna postrzega się je jako czynnik budowania przewagi konkurencyjnej. Głównym powodem niskiej innowacyjności sektora publicznego jest niewystarczająca presja konkurencyjna skłaniająca jego organizacje do poszukiwania bardziej efektywnych rozwiązań. Można jednak wskazać obszary, w których warunki konkurencyjne występują i mogą sprzyjać kreatywności i innowacjom zwłaszcza w samorządzie

⁵ Ibidem, s. 23.

⁶ R. Walker, *Innovation Type and Diffusion: an Empirical Analysis of Local Government*, Public Administration, 2006, Vol. 84, ss. 311-335.

terytorialnym. Konkurencja jest obecna w obszarze świadczenia usług publicznych poddanych procesowi prywatyzacji, w benchmarkingu jakości usług publicznych, w zabieganiu przez jednostki samorządu terytorialnego o zewnętrzne zasoby w celu umocnienia przewagi konkurencyjnej. Również takie zjawiska jak turbulentne otoczenie, globalizacja, personalizacja usług, digitalizacja mogą wywołać skuteczną presję innowacyjności w sektorze publicznym⁷. Zdaniem E. Sorensen i J. Torfing postawy proinnowacyjne wymusza także trudność rozwiązywania problemów powstających w wyniku zjawisk takich jak: zmiany klimatu, rozwarstwienie społeczeństw, urbanizacja, rozwój rolnictwa. Istotnym czynnikiem jest także w ich opinii globalizacja wtłaczająca organizacje sektora publicznego w warunki konkurencyjne⁸.

Wymienione dotychczas czynniki mają charakter zewnętrzny w stosunku do organizacji publicznych i są elementami szeroko rozumianego otoczenia. Bodźce do innowacyjnego działania mogą pochodzić także z sektora publicznego. Nie bez znaczenia pozostają problemy związane z niską legitymizacją społeczną organizacji sektora publicznego. Innowacje w sektorze publicznym są często uznawane za odpowiedź na rosnącą stagnację mechanizmów rządzących demokracją i wynikający z niej spadek wartości publicznej⁹. Kolejnym ważnym czynnikiem sprzyjającym poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań dostrzeżonym przez V. Bekkers'a, L. Tummers'a i W. Voorberg jest multi-racjonalność administracji publicznej¹⁰. Konieczność godzenia różnych interesów i konkurencyjnych wartości może prowadzić do powstania nowych kombinacji definicji problemów i strategii ich rozwiązywania¹¹. Istotną rolę we wprowadzaniu innowacji odgrywają także inne czynniki wewnętrzne, takie jak: kultura organizacyjna i odpowiednie środowisko sprzyjające uczeniu się i wdrażaniu nowych rozwiązań, a w szczególności przywództwo w samorządzie terytorialnym. Dotychczasowe badania wskazują też na istotną rolę wewnątrz-organizacyjnych i między-organizacyjnych sieci współpracy (collaborative innovation networks), które towarzyszą wprowadzaniu innowacji w sektorze publicznym. Organizacje publiczne poprzez nawiązanie współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi,

⁷ S. Osborne, L. Brown, *Managing Change and Innovation in Public Service Organization*, Routledge, Londyn 2005, s.11-21.

⁸ E. Sorensen, J. Torfing, *Collaborative innovation in the public sector*, The Innovation Journal, 2012, nr 1, s. 3.

⁹ J. Bourgon, *The Future of Public Service: A Search for a New Balance*, Australian Journal of Public Administration, 2008, Vol. 67, 390-5.

¹⁰ V. Bekkers, L. Tummers, W. Voorberg, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2013, referat prezentowany na konferencji EGPA 2013, Edynburg, 11-13 wrzesień 2013, s. 6.

¹¹ J. Hartley, *Innovation in governance and public services. Past and Present*, Public Money & Management 2005, 25(1), 27-34.

ekspertami, organizacjami pozarządowymi czy przedsiębiorstwami nabywają zdolność do generowania nowych rozwiązań¹².

Rodzaje innowacji w sektorze publicznym

Podręcznik Oslo Manual wprowadza typologię innowacji obejmującą cztery ich rodzaje, a mianowicie¹³:

- innowacje–produkty (product innovation),
- innowacje–procesy (process innovation),
- innowacje organizacyjne (organisational innovation),
- innowacje marketingowe (marketing innovation).

Nie wszystkie wyróżnione typy innowacji w sektorze prywatnym korespondują z działaniami spotykanymi w sektorze publicznym. Uwzględniając cele sektora publicznego, dostarczane dobra i usługi publiczne oraz działalność na rzecz obywatela rodzaje innowacji w tym sektorze ulegają pewnej modyfikacji. W miejsce innowacji produktowej pojawia się innowacja usługowa ze względu na usługową działalność sektora publicznego w relacji z obywatelem. Z kolei innowacja komunikacyjna zastępuje innowację marketingową, która dotyczy sposobów komunikowania się organizacji sektora publicznego z obywatelami¹⁴.

Tabela 1. Typy innowacji w sektorze publicznym i prywatnym

Innowacja w sektorze prywatnym	Innowacja w sektorze publicznym
Innowacja produktowa	Innowacja usługowa
Innowacja procesowa	Innowacja procesowa
Innowacja organizacyjna	Innowacja organizacyjna
Innowacja marketingowa	Innowacja komunikacyjna

Zródło: Komisja Europejska, *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013, A pilot exercise*, Bruksela 2012, s. 9.

P. Windrum uzupełnił powyższy wykaz i sformułował własną klasyfikację uwzględniającą 6 typów innowacji¹⁵:

- innowacje usługowe, polegające na wprowadzaniu nowych usług lub poprawie jakości istniejących usług;
- innowacje w świadczeniu usług dotyczące nowych lub zmienionych sposobów dostarczania usług publicznych;

¹²J. H. Howard, *Innovation, Ingenuity and Initiative: The adoption and application of new ideas in Australian local government*, ANSZOG Institute for Governance, Australian Centre of Excellence for Local Government, Canberra 2012, s.14.

¹³ OECD, European Communities, *Oslo Manual...*, op. cit.

¹⁴ Komisja Europejska, *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013, A pilot exercise*, Bruksela 2012, s. 9.

¹⁵ P. Windrum, *Innovation and entrepreneurship in public services*, w: *Innovation in Public Sector Services*, Paul Windrum, Per Koch (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2008, s.8.

- innowacje organizacyjne i administracyjne wprowadzające zmiany w strukturach organizacyjnych i nowe procedury;
- innowacje koncektualne polegające na rozwoju nowych i zmianie istniejących poglądów i założeń;
- innowacje strategiczne wynikające ze zmiany sposobu myślenia;
- innowacje systemowe, wprowadzające nowe lub ulepszone sposoby interakcji z innymi organizacjami i źródła wiedzy.

Ze względu na administracyjny charakter samorządu terytorialnego, zastosowanie w nim znajdują innowacje w zarządzaniu administracją publiczną. A. Alberti i G. Bertucci definiują je jako twórcze idee wprowadzone do praktyki zarządzania nakierowane na rozwiązanie uporczywych problemów zarządzania publicznego¹⁶. Dotyczą one zatem nowych usług, nowych polityk i programów, nowych podejść i nowych procesów, w odniesieniu do dotychczasowych rozwiązań i zasad panujących w systemie zarządzania publicznego. Pojęcie innowacji w zarządzaniu administracją publiczną koresponduje zatem z innowacją koncektualną.

W samorządzie terytorialnym, a zwłaszcza w środowiskach lokalnych, zastosowanie znajdują również innowacje społeczne. Są one nakierowane na rozwiązywanie problemów społecznych, zarówno indywidualnych jak i zbiorowych, oraz na odpowiadanie na społeczne potrzeby. Często są one definiowane w kategoriach społecznej przedsiębiorczości, co należy interpretować jako innowacyjne, kreatywne rozwiązywanie problemów społecznych przy zaangażowaniu obywateli. Innowacje społeczne polegają na zmianach koncepcji, procesów, produktów, zmianach organizacyjnych, w sposobach finansowania, a także nowych relacjach z interesariuszami, czy jednostkami terytorialnymi, sposobach formułowania polityki, czy współdziałania¹⁷.

Poza rozwiązaniem problemów społecznych innowacje te generują także inne korzyści. F. Moulaert wskazuje na ich pozytywny wpływ na relacje społeczne¹⁸, z kolei fundacja Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Social Innovation in Europe (TEPSIE) na zdolności społeczeństwa do działania oraz współzarządzania¹⁹. W przypadku

¹⁶ A. Alberti, G. Bertucci, *Replicating Innovations in Governance: An Overview*, w: *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, Department of Economic and Social Affairs. United Nations New York 2006, s. 15.

¹⁷ OECD, *Local Economic and Employment Development*, Forum on Social Innovations, <http://www.oecd.org/regional/leed/leedforumonsocialinnovations.htm> (dostęp maj 2014)

¹⁸ F. Moulaert, *Social Innovation and Community Development. Concepts, Theories and Challenges*, w: *Can neighbourhoods save the city?*, Frank Moulaert, Flavia Martinelli, Eric Swyngedouw, S. González, (red.), Routledge, London, New York 2010, ss. 4-16.

¹⁹ TEPSIE, *Overview of Social Innovation, Part1 Defining Social Innovation*, 2012, s. 17-18.

innowacji społecznych ważną rolę odgrywa środowisko, kontekst, w którym są osadzone. Odmienność ocen i efektów tego samego narzędzia zastosowanego w różnych warunkach podkreśla A. Evers²⁰.

Innowacyjność sektora publicznego w Polsce – przegląd wyników badań

Innowacyjność sektora publicznego, w tym samorządowego, jako czynnik istotny dla konkurencyjności i rozwoju europejskiej gospodarki, jest przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej. W celu oceny poziomu innowacyjności sektora publicznego oraz promowania innowacji publicznych Komisja Europejska prowadzi szereg inicjatyw. Wzorem rankingu innowacyjności sektora przedsiębiorstw opublikowała ona w 2013 r. pilotażowy ranking innowacyjności sektora publicznego „European Public Sector Innovation Scoreboard” (EPSIS). Jego wyniki potwierdzają zróżnicowany poziom innowacyjności sektora publicznego w poszczególnych krajach europejskich. Pomiar został dokonany w oparciu o wskaźniki obrazujące: potencjał, działania i produkty. Potencjał innowacyjności sektora publicznego determinowany jest przez zasoby ludzkie (oceniane pod względem wielkości zatrudnienia w zawodach kreatywnych oraz odsetka pracowników administracji publicznej z wykształceniem wyższym) i jakość usług publicznych (oceniany za pomocą wskaźników takich jak skuteczność rządów, jakość regulacji, zastosowanie ICT w administracji publicznej, dostęp on-line do usług publicznych). Działania innowacyjne mierzone są za pomocą wskaźników określających możliwości, czynniki rozwoju i bariery innowacyjności organizacji publicznych. Pomiar produktów polega z kolei na ilościowym ujęciu innowacji sektora publicznego, innowacyjności zamówień publicznych, oraz ocenie ich wpływu na wyniki biznesowe w danym kraju.

Polski sektor publiczny w świetle wyników rankingu nie jest innowacyjny. Znalazł się w grupie sektorów publicznych państw obok Bułgarii, Czech, Niemiec, Grecji, Węgier, Włoch, Litwy i Słowacji, dla których wartości minimum 10 wskaźników kształtują się poniżej średniej europejskiej.

Tabela 2. Wskaźniki innowacyjności polskiego sektora publicznego na tle średniej europejskiej

Wskaźniki innowacyjności	Polska	Średnia dla UE
Odsetek osób zatrudnionych w "zawodach kreatywnych" (Eurostat)	32%	23%
Udział pracowników z wykształceniem wyższym (Eurostat, Labour Force Survey.)	28%	29%
Skuteczność rządów (Bank Światowy)	0,6	1,17
Jakość regulacji (Bank Światowy)	0,9	1,26

²⁰ A. Evers, B. Ewert, T. Brandsen (red.), *Social Innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*, EMES European Research Network asbl, 2014, s. 10-11.

Wzrost efektywności usług administracji publicznej ze względu na zastosowanie ICT (Światowe Forum Ekonomiczne, 2012)	3,5	4,58
Dostępność usług publicznych online (Eurostat, Information society statistics)	79%	84%
Indeks rozwoju E-government (UNPAN, UN e-Government Survey 2013)	0,65	0,75
Udział innowatorów usługowych w innowacjach (Innobarometr 2010)	67%	64%
Udział innowatorów procesowych w innowacjach (Innobarometr 2010)	84%	76%
Znaczenie wewnętrznych barier dla innowacji (Innobarometr 2010)	50%	30%
Znaczenie zewnętrznych barier dla innowacji (Innobarometr 2010)	58%	30%
Aktywne zaangażowanie zarządzania w innowacje (Innobarometr 2010)	29%	34%
Znaczenie wiedzy zewnętrznej dla innowacji (Innobarometr 2010)	26,5%	26,5%
Udział pracowników zaangażowanych w grupy, które spotykają się regularnie, aby rozwijać innowacje (Innobarometr 2010)	20%	22%
Udział organizacji administracji publicznej, które wdrożyły innowacje usługowe, komunikacji, procesów lub organizacyjne (Innobarometr 2010)	94%	89%
udział "nowych" usług we wszystkich wdrożonych innowacjach usług (Innobarometr 2010)	12%	27%
Produktywność sektora publicznego (OECD)	20	25
Doskonalenie usług publicznych dla biznesu (Innobarometr 2011)	20%	20%
Wpływ innowacyjnych usług publicznych na działalność przedsiębiorstw (Innobarometr 2011)	17%	15%
Zamówienia publiczne jako czynnik innowacji w biznesie	18%	24%
Zamówienia publiczne produktów zaawansowanych technologii (Światowe Forum Ekonomiczne)	3,3	3,8

Źródło: Komisja Europejska, *European Public Sector Innovation Scoreboard* 2013, op.cit.

Wcześniej, bo już w 2010 r. Komisja Europejska opublikowała raport pt. „*Innobarometr 2010. Analytical Report on Innovation in Public Administration*”, prezentujący wyniki badań na temat innowacyjności ponad 4000 organizacji administracji publicznych z 27 państw członkowskich oraz Norwegii i Szwajcarii. Badania wykazały aktywność innowacyjną dwóch trzecich organizacji w ostatnich 3 latach, polegającą na wprowadzeniu nowej bądź istotnie ulepszonej usługi publicznej. W przypadku polskich organizacji administracji publicznej biorących udział w badaniu (409 organizacji) ponad 67% z nich potwierdziło taką aktywność. Wskaźnik ten kształtuje się na poziomie średniej europejskiej. Wyniki badań opublikowane w Innobarometrze wykazały, że aktywność innowacyjna podmiotów odpowiedzialnych za dostarczanie usług publicznych zależy od dysproporcji występujących pomiędzy potrzebami społecznymi a ograniczonymi zasobami. Im jest ona większa, tym większa potrzeba poszukiwania innowacyjnych rozwiązań.

Dla uhonorowania najbardziej innowacyjnych organizacji administracji publicznych w UE, Komisja Europejska w 2013 r. przyznała nagrody European Prize for Innovation in Public Administration 9 organizacjom administracji publicznej. Na podstawie czterech kryteriów wyłaniani są laureaci w trzech kategoriach: innowacji dla obywateli, innowacji dla firm, innowacji w dziedzinie badań i edukacji. Żadna polska organizacja administracji publicznej nie zdobyła do tej pory wyróżnienia.

Drugą instytucją monitorującą innowacje w sektorze publicznym jest OECD. W ramach inicjatywy „Obserwatorium innowacji sektora publicznego” gromadzone są informacje o innowacjach wdrożonych w organizacjach publicznych na świecie, które przyczyniły się do poprawy efektywności kosztowej, jakości usług publicznych lub satysfakcji użytkowników. Celem platformy jest inspirowanie do wdrażania nowych rozwiązań, szukania partnerów, promowania innowacyjności w sektorze publicznym. Obecnie obserwatorium dostarcza informacji na temat 109 praktyk, wśród których dominują innowacje procesowe. Ich analiza pozwala zarysować kilka charakterystycznych trendów w innowacjach publicznych. Pierwszy dotyczy personalizacji usług publicznych, drugi działań skierowanych na osiąganie oszczędności poprzez konsolidację funkcji jednostek administracji publicznej, np. w centrach usług wspólnych, kolejny związany jest z kreowaniem warunków konkurencyjnych. Innowacje w sektorze publicznym polegają często także na wprowadzaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Spośród wszystkich innowacji zgłoszonych do systemu monitorowania 7 zostało wdrożonych w Polsce, głównie na poziomie administracji rządowej.

Innowacyjność polskich jednostek samorządu terytorialnego

Potencjał innowacyjny samorządu terytorialnego jest duży. Innowacje mogą być wprowadzane niemal we wszystkich obszarach działalności gmin (w jej strukturach administracyjnych, w procesie świadczenia usług publicznych jak i zarządzania samorządowego) oraz w odniesieniu do różnych typów lokalnych usług publicznych (administracyjnych, społecznych, czy technicznych). Zastosowanie znajdują różne typy innowacji: organizacyjne, usługowe, procesowe i komunikacyjne. Warto zwrócić uwagę na teoretyczne i ideowe zaplecze wymienionych przykładów innowacji w samorządzie terytorialnym. Wynikają one z założeń nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania lokalnego. Te pierwsze koncentrują uwagę na dążeniu do poprawy efektywności działania, te drugie na wypracowywaniu rozwiązań w warunkach negocjacji i dążenia do konsensu oraz zaangażowania społecznego w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego.

Zaobserwowane innowacje organizacyjne wdrożone przez jednostki samorządu terytorialnego polegały na przekształceniach wewnątrzorganizacyjnych, głównie w strukturach organizacyjnych urzędów i systemach zarządzania zasobami ludzkimi. Ponadto można zaobserwować trend polegający na tworzeniu struktur zewnętrznych w postaci holdingów komunalnych, grup zakupowych, centrów usług wspólnych. Innowacją

organizacyjną są także nowe formy współpracy międzysamorządowej (spółdzielnie socjalne) i międzysektorowej (strategiczne partnerstwa wielosektorowe).

Tabela 3. Organizacyjne innowacje samorządowe według typów i koncepcji zarządzania samorządowego

Typ innowacji organizacyjnej	Przykłady innowacji	
	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie
Innowacje wewnątrzorganizacyjne	Zespoły zadaniowe Decentralizacja planowania i funkcji kontrolnych Redukcja poziomów hierarchii Koła jakości Certyfikaty jakości	Sieci wiedzy
Innowacje organizacyjne zewnętrzne	Współpraca/sieci – holding komunalny, samorządowa spółdzielnia socjalna Outsourcing/prywatyzacja – kontraktowanie usług publicznych podmiotom prywatnym i społecznym Offshoring - centra usług wspólnych Nowe formy współpracy między-samorządowej	Obywatelskie audyty jakości Koprodukcja w usługach publicznych Partycypacyjne metody zarządzania Wielosektorowe strategiczne partnerstwa lokalne Uczestnictwo w krajowych i międzynarodowych sieciach powiązań

Źródło: opracowanie własne

Spośród innowacji usługowych na uwagę zasługują różnego rodzaju e-usługi, np. one window services, leczenie przez internet, monitoring pacjenta, e-doradztwo np. w zakresie segregacji odpadów, ale także innowacje ekologiczne, innowacje technologiczne. Ich istotą jest zwiększanie dostępności do usług publicznych za pomocą technologii informacyjno-komunikacyjnej, których szerokie stosowanie w administracji publicznej promuje nowe zarządzanie publiczne.

Innowacje procesowe w jednostkach samorządu terytorialnego będą związane z wdrażaniem elektronicznej administracji i elektronicznego obiegu dokumentacji, ale także nowoczesnych narzędzi zarządzania, w tym zintegrowanego zarządzania strategicznego i monitoringu rozwoju, innowacyjnych metod partycypacji społecznej czy koprodukcyjnych metod projektowania usług publicznych. W tej grupie innowacji można odnaleźć praktyki, które dążą do poprawy efektywności usług publicznych, jak i lepszego dopasowania polityki lokalnej i zarządzania samorządowego do potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

Ostatnia grupa to innowacje komunikacyjne, polegające m.in. na wykorzystaniu mediów społecznościowych w polityce informacyjnej jednostki sektora publicznego, prowadzeniu blogów przez przedstawicieli władz samorządowych, uruchamianiu interaktywnych portali internetowych udostępniających dane np. w zakresie monitoringu strategii rozwoju czy wydatków samorządowych. Realizowane za ich pomocą postulaty

przejrzystości i otwartego dostępu do danych publicznych wpisują się w założenia koncepcji współzarządzania publicznego.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego w kontekście procesów innowacyjnych występują w podwójnej roli. Z jednej strony są one uczestnikami regionalnych systemów innowacji, w których pełnią funkcję kreatorów odpowiednich warunków dla przebiegu procesów innowacyjnych i powiązań w systemie innowacji. Z drugiej strony same mogą stać się innowatorami, wprowadzając nowe rozwiązania do swoich struktur administracyjnych, procesów produkcji i dostarczania usług publicznych oraz procesów zarządzania. Zdolność do wprowadzania innowacji, zwłaszcza technologicznych, zależy od możliwości finansowych jednostki, a także otwartości i zapotrzebowania na nie ze strony władz i administracji oraz odbiorców usług publicznych. Generowanie innowacji (organizacyjnych, procesowych, społecznych, z zakresu zarządzania) w dużym stopniu jest determinowane potencjałem, wiedzą, kreatywnością, przedsiębiorczością samych urzędników i przedstawicieli władz samorządowych. Także umiejętność współdziałania międzysektorowego jest czynnikiem korzystnym dla rozwoju innowacji, bowiem najczęściej powstają one w warunkach kumulacji wiedzy, doświadczenia i różnych perspektyw analizy i oceny, jakimi dysponują podmioty administracji publicznej, prywatnej, czy społecznej.

Nie ulega wątpliwości, że innowacje w samorządzie terytorialnym są konieczne, zwłaszcza w kontekście postulatu poprawy sprawności jego działania i skuteczności w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Innowacje pozwalają bowiem za pomocą nowych środków i metod realizować dotychczasowe zadania publiczne, a także generować nowe usługi dla obywateli. „Nowe” zwykle stanowi odpowiedź na wcześniejsze niesprawności, czy niską jakość usługi publicznej.

Trudno ocenić skalę innowacyjności sektora samorządowego w Polsce ze względu na brak kompleksowych danych na ten temat. Bez wątpienia polskie jednostki samorządu terytorialnego poddawane są ciągłej presji innowacyjności i jej ulegają. Świadczy o tym coraz większa liczba zastosowanych innowacji, ale także działanie w środowiskach lokalnych innowatorów społecznych. Istotnym czynnikiem stymulującym zmiany są środki finansowe pochodzące z budżetu UE, przeznaczone m.in. na projekty systemowe dotyczące wsparcia zarządzania. Ale przede wszystkim nieskuteczność dotychczasowych narzędzi i metod działania skłania jednostki samorządu terytorialnego do kreowania nowych pomysłów i wdrażania innowacyjnych rozwiązań.

Literatura:

1. Alberti A., G. Bertucci, *Replicating Innovations in Governance: An Overview*, w: *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, Department of Economic and Social Affairs. United Nations New York 2006.
2. Bekkers V., J. Edelenbos, B. Steijn, *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, IIAS series Governance and Public Management, Palgrave, Houndmills/New York 2011.
3. Bekkers V., L. Tummers, W. Voorberg, *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2013, referat prezentowany na konferencji EGPA 2013, Edynburg, 11-13 wrzesień 2013.
4. Bourgon J., *The Future of Public Service: A Search for a New Balance*, Australian Journal of Public Administration, 2008, Vol. 67.
5. Evers A., B. Ewert, T. Brandsen (red.), *Social Innovations for social cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities*, EMES European Research Network asbl, 2014.
6. Hartley J., *Innovation in governance and public services. Past and Present*, Public Money & Management 2005, 25(1).
7. Howard J. H., *Innovation, Ingenuity and Initiative The adoption and application of new ideas in Australian local government*, ANSZOG Institute for Governance, Australian Centre of Excellence for Local Government, Canberra 2012.
8. *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*, Fundusz ARC, Sofia 2013.
9. Komisja Europejska, *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013, A pilot exercise*, Bruksela 2012.
10. Kożuch B., *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Adam Bosiacki, Hubert Izdebski, Aleksander Nelicki, Igor Zachariasz (red.), Liber, Warszawa 2010.
11. Moulaert F., *Social Innovation and Community Development. Concepts, Theories and Challenges*, w: *Can neighbourhoods save the city?*, Frank Moulaert, Flavia Martinelli, Eric Swyngedouw, S. González, (red.), Routledge, London, New York 2010.
12. OECD, European Communities, *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3 Edition, 2005.
13. OECD, *Local Economic and Employment Development*, Forum on Social Innovations, <http://www.oecd.org/regional/leed/leedforumonsocialinnovations.htm> (dostęp maj 2014)
14. Osborne S., L. Brown, *Managing Change and Innovation in Public Service Organization*, Routledge, Londyn 2005.
15. Sorensen E., J. Torfing, *Collaborative innovation in the public sector*, The Innovation Journal, 2012, nr 1.
16. TEPSIE, *Overview of Social Innovation, Part1 Defining Social Innovation*, 2012.
17. Walker R., *Innovation Type and Diffusion: an Empirical Analysis of Local Government*, Public Administration, 2006, Vol. 84.
18. Windrum P., *Innovation and entrepreneurship in public services*, w: *Innovation in Public Sector Services*, Paul Windrum, Per Koch (red.), Edward Elgar, Cheltenham 2008.

Streszczenie

Rozdział podejmuje problematykę innowacji w samorządzie terytorialnym. Ukazuje on specyfikę innowacji publicznych oraz identyfikuje typy innowacji w samorządzie terytorialnym. Tłem dla prowadzonych rozważań są dwa nurty zarządzania samorządowego: nowe zarządzanie publiczne oraz współzarządzanie. W rozdziale podjęto także próbę oceny innowacyjności polskiego sektora publicznego na tle krajów UE, przy użyciu wskaźników innowacyjności publikowanych przez Komisję Europejską i OECD. Niskie lokaty w rankingach wskazują na konieczny kierunek zmian w zarządzaniu samorządowym.

Słowa kluczowe:

innowacja w sektorze publicznym, samorząd terytorialny, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie