COMPLEX CHALLENGES INNOVATIVE CITIES
INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR

Innowacje w sektorze publicznym

Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy

2013

COMPLEX CHALLENGES INNOVATIVE CITIES
INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR

Innowacje w sektorze publicznym

Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy

Opracowanie
Fundusz ARC © 2013
5 Alexander Zhendov St
Sofia 1113
BUŁGARIA

Publikacja została wydana w ramach realizacji projektu CCIC współfinansowanego
ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Niniejszy raport przedstawiający aktualny stan wiedzy przygotowany został przez zespół Funduszu na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji z siedzibą w Sofii (Bułgaria) w ramach projektu Complex Challenges – Innovative Cities (CCIC), finansowanego w ramach programu UE pod nazwą INTERREG IVC.

© 2013, Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, http://www.arcfund.net

Dalsze informacje na temat projektu CCIC dostępne są pod adresem
http://www.ccic-project.eu.

O Funduszu ARC

Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji (ARC) to założona w 1991 r. organizacja z siedzibą w Bułgarii, której misja to:

- wspieranie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w Bułgarii i całej Europie zgodnie z odnowionymi celami lizbońskimi;
- promowanie innowacji w gospodarce europejskiej oraz sprzyjanie transferowi nowych i zaawansowanych technologii i know-how;
- wspieranie kontaktów transgranicznych i budowy potencjału przedsiębiorstw, organów publicznych i organizacji prywatnych w oparciu o osiągnięcia w dziedzinie informacji i technologii komunikacyjnych.

Realizując powyższe cele, Fundusz ARC opracowuje i realizuje strategie w zakresie budowy potencjału organizacji pozarządowych, rozwoju społeczeństwa informacyjnego i innowacji technologicznych.

Wydawca:
Miasto Stołeczne Warszawa
Pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa
www.um.warszawa.pl

Zespół projektu CCIC
w Warszawie:
Karolina Iwińska
k.iwinska@um.warszawa.pl
tel. 22 4430239

Edyta Ganc
eganc@um.warszawa.pl
tel. 22 4430753

Projekt i opracowanie graficzne, skład, łamanie, druk i oprawa:
Grafpol Agnieszka Blicharz-Krupińska
ul. Czarnieckiego1
53-650 Wrocław
tel. 507 096 545
fax 71 797 88 80

SPIS TREŚCI

LISTA RYSUNKÓW 4
LISTA SKRÓTÓW 7
STRESZCZENIE 8
WPROWADZENIE 12
Kontekst projektu CCIC 12
Struktura raportu, cele i zastosowane metody 13
Docelowi odbiorcy raportu 16
RESPONDENCI I PROFILE ANKIETOWANYCH 17
Kraj pochodzenia i przynależność organizacyjna 17
Stanowisko respondenta w ramach organizacji i rozmiar organizacji 19
Profile respondentów - podsumowanie 23
ROZUMIENIE INNOWACJI W SEKTORZE PUBLICZNYM 25
Definicja innowacji w sektorze publicznym 25
Cechy innowacji w sektorze publicznym 30
Podejmowanie ryzyka w sektorze publicznym 32
Modele konceptualne innowacji w sektorze publicznym 33
Definicja robocza innowacji 37
Przykłady udanych innowacji w sektorze publicznym 37
Cele innowacji w sektorze publicznym 41
Korzyści innowacji dla sektora publicznego 42
Czynniki sprzyjające innowacji w sektorze publicznym 43
Przeszkody dla innowacji 49
WSPARCIE INSTYTUCJONALNE INNOWACJI W SEKTORZE PUBLICZNYM 54
INNOWACJE W SEKTORZE PUBLICZNYM W KONTEKŚCIE CCIC 72
Zarys ogólny 72
Obszar wdrażania 73
Zamówienia publiczne 74
Społeczeństwo obywatelskie 78
Instrumenty finansowe 81
Przedsiębiorstwa publiczne 87
POLITYKA INNOWACJI NA SZCZEBLU LOKALNYM I REGIONALNYM 92
Kluczowe aspekty polityki innowacji 92
Gospodarka lokalna a innowacje 93
Możliwość transferu praktyk innowacyjnych 95
WZMACNIANIE MOŻLIWOŚCI INNOWACYJNYCH W SEKTORZE PUBLICZNYM 99
Zalecenia interesariuszy co do sposobów ulepszania planowania innowacji 99
Kluczowe ustalenia dotyczące polityki 100
ZAMIAST WNIOSKÓW 105
ZAŁĄCZNIK I 107

LISTA RYSUNKÓW

Rysunek 1	Elementy metodologii projektu CCIC i przepływ pracy	15
Rysunek 2	Przynależność państwowa respondentów przebadanych w ankiecie	17
Rysunek 3	Podział respondentów ze względu na rodzaj organizacji; powiązanie z władzami lokalnymi lub jego brak	18
Rysunek 4	Podział badanych w ankiecie internetowej i wywiadach ze względu na rodzaj organizacji	19
Rysunek 5	Podział respondentów ze względu na stanowisko zajmowane w organizacji	20
Rysunek 6	Stanowiska respondentów w ich organizacjach; władze publiczne oraz inne	20
Rysunek 7	Podział respondentów ze względu na wielkość miasta	21
Rysunek 8	Wielkość organizacji mierzona rocznym budżetem i ilością pracowników	21
Rysunek 9	Wielkość organizacji mierzona rocznym budżetem; władze publiczne oraz inne	22
Rysunek 10	Podział organizacji ze względu na ilość pracowników; władze publiczne oraz inne	23
Rysunek 11	Wykres częstotliwości występowania słów: definicje innowacji w sektorze publicznym	25
Rysunek 12	Wykres częstotliwości występowania słów: różnice między innowacjami w sektorach publicznym i prywatnym	28
Rysunek 13	Cechy innowacji najbardziej istotne dla sektora publicznego	30
Rysunek 14	W jakim stopniu ryzyko łączy się z innowacjami?	32
Rysunek 15	Konceptualny model innowacji - innowacja jako wdrożenie i adaptacja inwencji	34
Rysunek 16	Konceptualny model innowacji - rozwiązywanie trudności i osiąganie wzrostu społecznego	35
Rysunek 17	Konceptualny model innowacji - interakcje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym	36
Rysunek 18	Konceptualny model innowacji - kombinacja i powtarzalność innowacji	36
Rysunek 19	Wykres częstotliwości występowania słów określających udane innowacje w sektorze publicznym	38
Rysunek 20	Wykres porównawczy słów użytych w definicjach innowacji i w przykładach udanych innowacji	39
Rysunek 21	Wykres porównawczy częstotliwości występowania słów określających definicje innowacji i ich sukcesów w sektorze publicznym	40
Rysunek 22	Wykres częstotliwości występowania słów mówiących o celach innowacji w sektorze publicznym	42
Rysunek 23	Sposoby oddziaływania innowacji w sektorze publicznym na poprawę jakości życia	42
Rysunek 24	Wykres częstotliwości występowania słów mówiących o korzyściach innowacji dla sektora publicznego	43
Rysunek 25	Wykres częstotliwości występowania słów mówiących o czynnikach sprzyjających innowacji w sektorze publicznym	44
Rysunek 26	Zewnętrzne i wewnętrzne czynniki napędzające innowacje w sektorze publicznym	45

Rysunek 27	Wpływ czynników wewnętrznych i zewnętrznych i korelacje między nimi	47
Rysunek 28	Czynniki napędzające innowacje w sektorze publicznym: władze lokalne i regionalne vs. inne organizacje	49
Rysunek 29	Wykres częstotliwości występowania słów mówiących o przeszkodach dla innowacji w sektorze publicznym	50
Rysunek 30	Wykres porównawczy słów użytych do opisu czynników sprzyjających innowacji w sektorze publicznym oraz hamujących ją barier	51
Rysunek 31	Najpoważniejsze bariery dla innowacji w sektorze publicznym	53
Rysunek 32	Obecność jednostki innowacyjnej w organizacji wg rodzaju organizacji	54
Rysunek 33	Zewnętrzne postrzeganie wyników w zakresie innowacyjności organizacji	56
Rysunek 34	Podział liczby pracowników zatrudnionych w jednostkach ds. innowacji	57
Rysunek 35	Stanowiska pracowników jednostek innowacyjnych	58
Rysunek 36	Obowiązki pracowników jednostek ds. innowacji związane z podejmowaniem decyzji dotyczących innowacji	58
Rysunek 37	Jak często innowacja pojawia się w programach organizacji?	59
Rysunek 38	Przyjęcie strategicznych dokumentów organizacyjnych w sprawie innowacji	60
Rysunek 39	Obecność strategicznych dokumentów organizacyjnych w sprawie innowacji	60
Rysunek 40	Obecność strategicznych dokumentów organizacyjnych w sprawie innowacji, wg stanowiska osoby ankietowanej	61
Rysunek 41	Innowacja jako temat w corocznych sprawozdaniach	62
Rysunek 42	Innowacja jako temat w corocznych sprawozdaniach	62
Rysunek 43	Włączenie innowacji do programu a innowacja jako temat corocznego sprawozdania	63
Rysunek 44	Efektywne korzystanie z technologii w organizacji	64
Rysunek 45	Efektywne korzystanie z technologii w organizacji a zewnętrzne postrzeganie wyników w zakresie innowacyjności organizacji	64
Rysunek 46	Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności	65
Rysunek 47	Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności, wg rodzaju organizacji	66
Rysunek 48	Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności a postrzeganie z zewnątrz	67
Rysunek 49	Efektywne korzystanie z technologii w organizacji a niezależne uznanie wyników w zakresie innowacyjności	67
Rysunek 50	Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności a obecność jednostki ds. innowacji w organizacji	68
Rysunek 51	Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności a obecność strategicznego dokumentu w sprawie innowacji	69
Rysunek 52	Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności a opublikowane coroczne sprawozdanie	69
Rysunek 53	Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności a innowacje jako temat w corocznym sprawozdaniu	70
Rysunek 54	Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacji a obecność innowacji w programie organizacji	70
Rysunek 55	Innowacje w sektorze publicznym wg typu organizacji	72
Rysunek 56	Potencjał i potrzeba innowacji wg obszarów tematycznych, wg oceny	74

Rysunek 57	Powszechne opinie na temat zamówień publicznych, cz. I	75
Rysunek 58	Powszechne opinie na temat zamówień publicznych, cz. II	76
Rysunek 59	Sektory, które odniosły najwięcej korzyści z przetargów publicznych w ciągu ostatnich dwóch lat, wg średniej oceny punktowej	78
Rysunek 60	Społeczeństwo obywatelskie a innowacje w sektorze publicznym	79
Rysunek 61	Najpopularniejsze działania uwzględniające udział organizacji społecznych	80
Rysunek 62	Instrumenty finansowania innowacji, władze lokalne i regionalne w porównaniu z innymi grupami	82
Rysunek 63	Źródła finansowania innowacji wg typu organizacji	83
Rysunek 64	Potrzeba odrębnego budżetu na innowacje, lokalne i regionalne władze w porównaniu z innymi organizacjami	84
Rysunek 65	Wykorzystanie instrumentów finansowania, wg typu organizacji	86
Rysunek 66	Władze lokalne/regionalne odniosły sukces w finansowaniu innowacji w ciągu ostatnich dwóch lat	87
Rysunek 67	Przedsiębiorstwo publiczne a innowacje	88
Rysunek 68	Sektory gospodarki, w których najczęściej działają przedsiębiorstwa państwowe	90
Rysunek 69	Sektory, w których działają przedsiębiorstwa państwowe, wg wielkości miast	91
Rysunek 70	Wykres częstotliwości słów: główni beneficjenci polityki innowacji	92
Rysunek 71	Wykres częstotliwości słów: usługi i sektory, które czerpią najwięcej korzyści z innowacji	93
Rysunek 72	Wykres częstotliwości słów: porównanie odpowiedzi respondentów w kwestii sektory kontra usługi, które czerpią najwięcej korzyści z innowacji	94
Rysunek 73	Najważniejsze czynniki związane z przekazywaniem innowacyjnych modeli i praktyk pracy	95
Rysunek 74	Kombinacje czynników dot. możliwości transferu dobrych praktyk w oparciu o ocenę istotności	97
Rysunek 75	Diagram częstotliwości występowania słów: jak ulepszyć planowanie polityki innowacji	99
Rysunek 76	Płeć respondentów według zajmowanego stanowiska	110
Rysunek 77	Płeć respondentów według rodzaju organizacji	111
Rysunek 78	Rozkład respondentów według grupy wiekowej	111
Rysunek 79	Rozkład respondentów ze względu na wiek i rodzaj organizacji	112
Rysunek 80	Rozkład respondentów ze względu na wykształcenie	113
Rysunek 81	Wykształcenie respondentów ze względu na stanowisko	114
Rysunek 82	Wykształcenie respondentów według płci	114
Rysunek 83	Wykształcenie respondentów według rodzaju organizacji	115

LISTA SKRÓTÓW

ARC	Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji
CCIC	Projekt "Complex Challenges – Innovative Cities"
OS	Organizacja społeczna
KE	Komisja Europejska
UE	Unia Europejska
IF	Instrument finansowy
PKB	Produkt Krajowy Brutto
GPS	System nawigacji satelitarnej
ICT	Technologie informacyjno-komunikacyjne
WL	Władze lokalne
ZJ	Zarządzanie jakością w administracji publicznej
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ZpK	Zamówienie prekomercyjne
PP	Przedsiębiorstwo publiczne
IZP	Wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w ramach zamówień publicznych
ISP	Innowacje w sektorze publicznym
B+R	Badania i rozwój
WR	Władze regionalne
RPI	Regionalny plan innowacji
MSP	Małe lub średnie przedsiębiorstwo
SWOT	Analiza SWOT (słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń)
WB	Wielka Brytania

STRESZCZENIE

Niniejszy raport z postępu prac to jeden z kluczowych rezultatów projektu CCIC[1] realizowanego 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 i założeniem projektu jest zaprezentowanie, w jaki sposób innowacje w sektorze publicznym realizowane są na szczeblu lokalnym i regionalnym, w kontekście każdego z partnerów projektu. Analizę oparto na danych zebranych w internetowej ankiecie oraz tzw. wywiadach pogłębionych z udziałem interesariuszy zaangażowanych w innowacje – praktyków, managerów, planistów innowacji, decydentów i autorów polityk oraz liderów społeczeństwa obywatelskiego. Sformułowano ogólne wnioski na temat stanu innowacji w sektorze publicznym z perspektywy aktualnych polityk, programów i praktyk realizowanych na szczeblu lokalnym (samorządowym) i regionalnym (NUTS2 i/lub NUTS3), z uwzględnieniem wkładu ze strony innych uczestników życia społecznego, takich jak obywatele, przedsiębiorstwa i środowisko akademickie.

Odpowiedzi ujęte w analizie podzielono na dwie kategorie w zależności od struktury organizacyjnej respondenta – z jednej strony były to władze lokalne i regionalne, z drugiej wszystkie pozostałe rodzaje organizacji. Podział taki pozwolił jasno rozróżnić między władzami lokalnymi a regionalnymi, których punkty widzenia mają zasadnicze znaczenie dla zrozumienia innowacji w sektorze publicznym szczebla lokalnego i regionalnego, a jednocześnie umożliwił przyjęcie perspektywy porównawczej, łączącej stanowiska wszystkich innych interesariuszy, w tym obywateli, prywatnych przedsiębiorców i środowisk akademickich. Ponadto podział ten odsłonił obszary i kwestie, w których dominujące opinie wzajemnie się uzupełniają oraz te, gdzie nadal istnieją rozbieżności, jak również wskazał ich przyczyny i skutki odnośnie implikacji dla planowania i rozpowszechniania innowacji.

Projekt CCIC oparty jest na wspólnej koncepcji, zgodnie z którą innowacje w sektorze publicznym to *produkt nowych idei, których celem jest tworzenie publicznych wartości*[2]. Głównym założeniem niniejszego raportu jest przedstawienie ściślejszej, dokładniejszej i trafniejszej definicji poprzez zbadanie, czy i w jaki sposób innowacje są możliwe w sektorze publicznym, od czego zależą, które czynniki społeczne odgrywają w ich przypadku kluczową rolę, jakie przynoszą korzyści społeczeństwu i gospodarce danego regionu oraz jak i z jakimi skutkami aktualizowane są polityki w celu integrowania innowacji. Innowacje w sektorze publicznym zestawione są ponadto z innowacjami w sektorze prywatnym, gdzie stanowią one główny bodziec rozwoju, w celu naświetlenia szczególnych cech tego rodzaju innowacji oraz ich korzyści i zastosowań. Analizie poddano także możliwości współpracy, jak również zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego. W wyniku dogłębnej analizy wszystkich zebranych danych, sformułowano następującą roboczą definicję innowacji w sektorze publicznym:

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 obszarach.

[1] Więcej informacji o projekcie CCIC dostępnych jest pod adresem http://www.ccic-project.eu.

[2] W oparciu o wnioski projektowe w ramach CCIC.

Aby zilustrować poszczególne założenia i różnice koncepcyjne odnośnie postrzegania innowacji w sektorze publicznym, opracowano cztery odrębne modele, w oparciu o które innowacje zostały przedstawione jako proces interaktywny, uwypuklony przez różne rodzaje wkładu (nowe pomysły, metody pracy, technologie itp.) i wyników (nowa wiedza, rozstrzygnięte wyzwania). Siła innowacji w sektorze publicznym uwidacznia się przede wszystkim wówczas, gdy owe procesy interaktywne mają charakter powtarzalny, a wyniki zmieniają się we wkład, ulegając poprzez różne procesy przekształceniom w dodatkowe wyniki. Oznacza to, że „cykl innowacji" w sektorze publicznym rzadko przybiera prostą, liniową czy też jednokierunkową formę.

Silnym założeniem teoretycznym wynikającym z opinii wielu przebadanych interesariuszy (albo raczej próbą odpowiedzi na pytanie dotyczące celowości innowacyjności w sektorze publicznym) jest poprawa usług publicznych (albo sposobów ich realizacji), a co za tym idzie polepszenie jakości życia obywateli. Za takim pojmowaniem tego zagadnienia idzie głównie wzrost jakości realizowanych usług w stosunku do ich kosztów, a także poszerzenie ich zasięgu – poprawa dostępności usług. W efekcie główną korzyścią jest polepszenie relacji między sektorem publicznym a obywatelami. Wzmocnienie kanałów, jakimi informacje zwrotne docierają od obywateli, przyczynia się do poprawy usług publicznych, przez co bardziej odpowiadają one potrzebom i oczekiwaniom obywateli.

Pomimo opisanych różnic między sektorem prywatnym i publicznym, innowacyjność w sektorze publicznym i prywatnym nie wyklucza się wzajemnie, a nawet często może wpływać na siebie korzystnie i uzupełniać się. Innowacyjność w sektorze publicznym może powstać poprzez rozpowszechnienie wcześniejszych innowacji z sektora prywatnego lub poprzez wsparcie dla sektora prywatnego w postaci tworzenia lub wspomagania warunków stymulujących i pobudzających rozwój innowacyjności poprzez strategie, programy celowe, fundusze celowe, mediacje itd. Niektórzy z interesariuszy uważają wręcz, że innowacyjność w sektorze publicznym jest możliwa jedynie dzięki integracji i wykorzystaniu innowacji z sektora prywatnego (zazwyczaj z dziedziny technologii) dla osiągnięcia celów istotnych dla społeczeństwa. Inni, dla porównania, nie widzą żadnych zasadniczych różnic pomiędzy innowacyjnością w sektorze publicznym i prywatnym oraz twierdzą, że towarzyszy im taki sam sposób powstania i rozpowszechniania. Zauważają natomiast różne cele tych innowacji.

Zidentyfikowano także dwie szerokie kategorie różnych czynników wpływających (stymulująco lub hamująco) na innowacyjność w sektorze publicznym. Są to czynniki wewnętrzne (lub zależne od organizacji i będące pod jej kontrolą) i zewnętrzne, na które organizacja nie ma bezpośredniego wpływu i nie może ich łatwo zmieniać. Uznano, że kluczową rolę we wprowadzaniu innowacji w sektorze publicznym odgrywają kultura organizacyjna i zarządzanie organizacją, co sugeruje, że dla rozwoju innowacyjności niezbędne jest odpowiednie, wspierające je środowisko. Szczególnie podkreślono tu kulturę opartą na prowadzeniu otwartej i częstej komunikacji – na różnych poziomach hierarchii organizacyjnej, pomiędzy różnymi jednostkami i wydziałami – a także komunikacji zewnętrznej ze społeczeństwem i istotnymi interesariuszami. Innym ważnym czynnikiem jest istnienie chęci politycznej albo sprzyjająca postawa liderów politycznych wobec wspierania innowacyjności, co często oznacza niestabilność procesów decyzyjnych dotyczących innowacji w sektorze publicznym.

Wśród istotnych czynników warunkujących pojawienie się otoczenia sprzyjającego innowacyjności wysoką pozycję zajmuje legislacja, co może sugerować, że niedostatki na poziomie legislacyjnym mogą być poważną barierą w innowacyjnym myśleniu i działaniu. Jednocześnie potrzebę innowacji wymuszają zmieniające się potrzeby społeczeństwa i wyzwania stojące przed systemem usług publicznych. Zwłaszcza że innowacje są postrzegane jako potrzeba zmian w priorytetach strategicznych, wprowadzenia nowych usług i sposobów pracy administracji oraz tematów, które dotąd nie były w kręgu zainteresowań sektora publicznego.

Najpoważniejsze przeszkody dla innowacyjności w sektorze publicznym są kojarzone z brakiem dedykowanych im środków, głównie finansowych, ale także zasobów ludzkich i technologicznych. Jednocześnie braki finansowe są uznawane za czynniki stymulujące innowacyjne, nieszablonowe myślenie, które pobudza kreatywność i prowadzi do innowacyjnych rozwiązań – bardziej opłacalnych i niewymagających dodatkowych środków.

Za wsparcie innowacyjności uznano także pewne praktyki organizacyjne. Istnienie specjalnych jednostek powołanych do innowacyjnego planowania i wdrażania (strategii lub polityki) oraz przeredagowywania strategicznych dokumentów organizacyjnych specjalnie pod kątem innowacyjności uznano za działania pozytywnie wpływające na rozwój innowacyjności w organizacji. Priorytetowe traktowanie innowacyjności – poprzez uwzględnianie jej w raportach rocznych oraz zamieszczanie jej w agendzie organizacyjnej – daje większe uznanie na zewnątrz i poprawia postrzeganie organizacji jako innowacyjnej.

Projekt CCIC – „Complex Challenges – Innovative Cities" bierze pod uwagę cztery obszary tematyczne „praktyki" innowacyjnej, ukazujące specyficzne zestawy strategii, regulacji, podmiotów zaangażowanych i działań, które mogą prowadzić do innowacji o znacznej wartości dodanej. Jak wynika z raportu, należą do nich: innowacyjne zamówienia publiczne, udział społeczeństwa obywatelskiego w kreowaniu innowacji, instrumenty finansowe na rzecz innowacyjności oraz przedsiębiorstwa publiczne a innowacje. Spośród tych czterech najwyższy potencjał i potrzebę wprowadzenia innowacji przejawia, według respondentów ankiety internetowej, współpraca władz publicznych z organizacjami i uczestnikami życia społecznego.

Potwierdzono, że zamówienia publiczne są efektywnym sposobem stymulowania innowacyjności – jako zestaw strategii w ramach sektora publicznego i działania wspierające konkurencyjność w sektorze prywatnym. Jednostki odpowiedzialne za zamówienia publiczne mogą zlecać usługi z zakresu badań i rozwoju, które stymulują innowacyjność lub celowo tworzą popyt na już istniejące produkty i usługi innowacyjne albo takie, które są dostarczane w innowacyjny sposób. Stymulację poprzez stworzenie popytu można następnie wzmacniać m.in. poprzez dofinansowanie realizacji zamówień, zmiany w istniejącej podstawie prawnej oraz regulacjach, którym podlegają wykonawcy. Przekonanie o zwiększonym ryzyku związanym z „zamawianiem" innowacji jest w porównaniu z „typowym przetargiem" jedną z przesłanek dla stworzenia osobnych zasad dla zamówień publicznych na innowacyjne usługi, poza ogólnymi zasadami prowadzenia zamówień publicznych. Dziś innowacyjność rzadko jest jednym z kryteriów przy wyborze wykonawcy w zamówieniach publicznych.

Jedną z form współpracy z sektorem prywatnym, która okazała się bardzo obiecująca dla innowacji, jest partnerstwo publiczno-prywatne (które i tak istnieje i nie jest samo w sobie gwarancją większej ilości innowacji), w ramach którego partnerzy dzielą się obowiązkami, wkładem i kosztami. W partnerstwie publiczno-prywatnym sektor publiczny zazwyczaj może pomóc w upowszechnianiu innowacji zrodzonej w sektorze prywatnym, ale zastosowanej do realizacji potrzeb publicznych i społecznych

Uznano, że sektor usług społecznych znacznie mniej korzysta na zamówieniach publicznych niż sektor usług komunalnych. Obecnie rzadko dochodzi do współpracy pomiędzy władzami lokalnymi/regionalnymi a społeczeństwem, która skutkowałaby innowacyjnością. W tym względzie innowacyjność społeczna jest szczególnie istotna dla znalezienia nowych sposobów współpracy w dostarczaniu usług społecznych poprzez interakcję sektora publicznego ze społeczeństwem i sektorem prywatnym. Oznaczałoby to, że niezbędne będzie stworzenie nowych ram strategicznych i instytucjonalnych, na tyle elastycznych, aby uwzględniały różne współpracujące ze sobą organizacje. W taki właśnie sposób, regulując innowacje społeczne i działalność przedsiębiorstw społecznych za pomocą ram prawnych i zamówień publicznych, rządy mogą stymulować powstawanie nowych rynków oraz pomóc w rozprzestrzenianiu się i zyskiwaniu popularności przez nowe innowacje społeczne.

Jeśli chodzi o finansowanie innowacyjności, to jednym ze sposobów radzenia sobie z problemem niskiej wydajności innowacji w organizacjach jest stworzenie oddzielnej pozycji dla innowacji w budżecie. Pozycja w budżecie przeznaczona na innowacje oznacza jasne ustalenie priorytetów organizacji dotyczących innowacji. Biorąc pod uwagę poziom ryzyka, które jest nieodłącznie związane z innowacjami, osobna część budżetu przeznaczona na innowacje może być efektywnym narzędziem stymulowania innowacji wewnątrz organizacji, ponieważ inwestycje w innowacje mogą być w innym wypadku łatwo odrzucone na bazie ryzyka związanego z przedsięwzięciem.

Kolejną formę łączenia sektora publicznego i prywatnego stanowi szczególny przypadek przedsiębiorstw państwowych, które są podporządkowane zasadom rynku, kierują się względami ekonomicznymi, ale równocześnie należą w pełni lub częściowo do sektora publicznego. Ich status rynkowy pozwala im na łatwiejsze wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań, ale ich przynależność do sektora publicznego (np. przestrzeganie zarządzeń) może także narzucać im większe ograniczenia. Jak wynika z przeprowadzonej ankiety, najczęściej od przedsiębiorstw państwowych oczekuje się, że przyczynią się one do poprawy usług publicznych, które niejednokrotnie same świadczą (jednym z przykładów jest chociażby transport publiczny, powszechny w wielu krajach). Przedsiębiorstwa państwowe okazały się najbardziej rozpowszechnione w sektorze usług komunalnych, transporcie publicznym i gospodarce odpadami. Wszystkie te sektory mają bezpośredni wpływ na jakość życia obywateli.

Istotnym wnioskiem płynącym z niniejszego raportu jest to, że innowacje w sektorze publicznym często pojawiają się w odpowiedzi na rosnące naciski ze strony obywateli i przedsiębiorstw, którzy oczekują poprawy starych lub wprowadzenia nowych usług. Innowacyjność byłaby więc bardziej zrównoważona, gdyby zawierała się w działaniach strategicznych. Jednocześnie żądania społeczeństwa obywatelskiego nie są postrzegane jako silny bodziec do innowacji. Nie istnieje szeroko rozpowszechniony społeczny „popyt" na innowacyjność per se, czyli obywatele nie oczekują ani nie chcą „większych innowacji", bo nie są one produktem, który dostają użytkownicy. Są raczej narzędziem, strategią lub efektem działania instrumentów strategicznych, które dostarczają nową jakość do sektora publicznego, odpowiadając na faktyczne zapotrzebowanie – lepsze usługi, skuteczne i sprawniejsze instytucje, większe możliwości, bardziej stymulujące środowisko.

Innowacyjność w sektorze publicznym, a zwłaszcza zdolność sektora publicznego do generowania i wykorzystywania nowej wiedzy wynikającej ze skutecznego rozpowszechniania innowacji, podkreśla ewoluującą naturę misji sektora publicznego. Identyfikowanie braków w wiedzy i generowanie nowej wiedzy, poprawa planowania innowacyjnego i rozpowszechniania innowacji coraz silniej będą reprezentować nową, atrakcyjną rolę organizacji sektora publicznego, bez której ich główne zadania nie będą zadowalające i/lub skuteczne w dłuższej perspektywie. W obliczu coraz powszechniejszych głosów na temat ewoluującego charakteru sektora publicznego należy aktualizować misje organizacyjne tak, aby odzwierciedlały one nowe obowiązki i zobowiązania. Skuteczniejsze wdrożenie innowacyjności w strategie organizacyjne będzie wymagać dokładniejszej analizy sytuacji, która tak dopracuje istniejące plany, aby wykorzystywały one możliwości i pokonywały przeszkody.

Autorzy niniejszego badania mają nadzieję, że innowacyjność w sektorze publicznym na poziomie lokalnym i regionalnym będzie przedmiotem coraz większej uwagi, ukierunkowanej na wzmacnianie potencjału zarówno organizacji sektora publicznego, jak i innych lokalnych i regionalnych interesariuszy w zakresie innowacyjności, a tym samym przyczyni się do powstania wartości dodanej w całym społeczeństwie.

WPROWADZENIE

Innowacje w sektorze publicznym stały się ostatnio przedmiotem wzmożonego zainteresowania osób zarządzających polityką danej organizacji i decydentów, ale nadal bynajmniej nie postrzega się ich jako zjawiska organizacyjnego ani społecznego. 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. Podczas gdy w sektorze prywatnym innowacje już od dawna postrzegane są jako źródło rozwoju i przewagi konkurencyjnej, sektor publiczny często ma trudności z przestawieniem się na nowe, inne sposoby działania, co niejednokrotnie wprowadza pewien chaos w zakresie oczekiwanych rezultatów wygenerowanych zmian. Co za tym idzie, innowacje generowane przez sektor publiczny nie są - z kilkoma wyjątkami - na tyle rozpowszechnione, ani nie odzwierciedlają zrównoważonych praktyk organizacyjnych, aby można było je łatwo zdefiniować i zastosować na innym polu.

Ponadto innowacje w sektorze publicznym są często uznawane za odpowiedź na rosnącą stagnację mechanizmów rządzących demokracją i wynikający z niej spadek wartości publicznej (Bourgon, 2008). W związku z tym 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 firmom (Walker, 2006).

Projekt „Complex Challenges – Innovative Cities" (CCIC) dofinansowany z programu Unii Europejskiej INTERREG IVC i współfinansowany przez rządy państw członkowskich jest wspólną odpowiedzią na te i związane z nimi wyzwania. Bierze w nim udział 13 regionów z 10 państw Unii Europejskiej, a koncentruje się on na lokalnych i regionalnych władzach administracyjnych[3] i interesariuszach.

Kontekst projektu CCIC

Głównym, celem projektu CCIC jest **poprawa regionalnej polityki w zakresie innowacyjności poprzez stymulowanie innowacji w sektorze publicznym oraz wzrost współpracy pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi, instytucjami publicznymi i innymi interesariuszami.** Do celów szczegółowych należą:

- zdefiniowanie **wspólnej strategii prowadzenia regionalnej/lokalnej polityki innowacyjnej**, która umożliwi regionalnym/lokalnym decydentom wprowadzenie skutecznej polityki innowacyjnej na rzecz rozwoju w zakresie planowania, wdrażania i monitorowania;
- **zbadanie dobrych praktyk** w zakresie: innowacyjnych instrumentów finansowych, zamówień publicznych i innowacyjności, przedsiębiorstw publicznych i innowacyjności, włączenia społeczeństwa obywatelskiego w innowacje publiczne;
- **zidentyfikowanie i transfer trzech dobrych praktyk w każdym regionie**, co skutkowałoby poprawą transferu wiedzy i innowacjami oraz prowadziłoby do planowej poprawy skuteczności zgodnie z Unijną Tablicą Innowacyjności[4];
- **promocja wspierania innowacyjności i transferu wiedzy** za pomocą nowych, skutecznych bodźców publicznych na rzecz szybkiego inteligentnego wzrostu gospodarczego

[3] W kontekście niniejszego raportu za władze administracyjne uznano ten szczebel administracji, który jest upoważniony do podejmowania decyzji administracyjnych i strategicznych dla danego obszaru, w ramach prawnych i instytucjonalnych danego kraju członkowskiego. Mogą więc to być np. samorządy i rady miasta. Za władze regionalne w raporcie CCIC uznano wyższy szczebel administracji danego kraju - jednostkę administracyjną, która jest większa niż i obejmująca władze lokalne. Są to m.in. prowincje, okręgi czy powiaty. W myśl klasyfikacji NUTS (Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych) stworzonej na potrzeby Europejskiego Urzędu Statystycznego są to obszary na poziomie NUTS2 i NUTS3.

[4] Źródło: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/facts-figures-analysis/innovation-scoreboard/index_en.htm

miast/regionów; zidentyfikowanie i rozwój/transfer skutecznych instrumentów finansowych wspierających innowacje;
- **gwarancja wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu** poprzez bardziej otwarte innowacje angażujące wszystkich naturalnych interesariuszy i społeczeństwo obywatelskie;
- **opracowanie Regionalnego Planu Innowacji (RPI)**, który w pełni uwzględnia nową rzeczywistość finansową UE, cele strategii Europa 2020 i inicjatywę Komisji Europejskiej „Unia innowacji". Regionalny Plan Innowacji określa, jak każde miasto/region wprowadzi do swojej strategii lokalnej/regionalnej lekcje płynące ze współpracy, mając na uwadze innowacyjne instrumenty na poziomie partnerstwa.

Struktura raportu, cele i zastosowane metody

Bieżący raport na temat innowacji w sektorze publicznym został przygotowany przez zespół ekspertów z Funduszu Badań Stosowanych i Komunikacji i jest oparty na danych zebranych za pomocą dwóch narzędzi – ankiety internetowej oraz bezpośrednich wywiadów pogłębionych z interesariuszami. Wnioski zostały wyciągnięte na podstawie „obrazu" współczesnych praktyk sektora publicznego z punktu widzenia interesariuszy z państw objętych badaniem.

Główne cele raportu to:
- **poprawa ogólnego rozumienia** innowacji w sektorze publicznym, próba nakreślenia ich definicji w oparciu o opinie grup interesariuszy biorących udział w procesie prowadzenia innowacji w sektorze publicznym;
- **zbadanie roli innowacji w poprawie sprawności i skuteczności** tworzenia polityki lokalnej/regionalnej, a także roli poszczególnych interesariuszy w powstawaniu i rozpowszechnianiu innowacji na poziomie lokalnym/regionalnym;
- **stworzenie podstaw do wzmożonej współpracy** pomiędzy interesariuszami w celu wzrostu wartości publicznej;
- **zebranie propozycji dla decydentów dotyczących sposobów wzmocnienia innowacyjności** w sektorze publicznym poprzez skoncentrowane planowanie, możliwości transferu dobrych praktyk i rozpowszechnianie polityki innowacji.

Dla realizacji powyższych celów niniejszy raport zawiera podsumowanie ankiety oraz zaznacza kilka istotnych trendów dotyczących wpływu niektórych cech na innowacyjne myślenie, zaangażowanie i proces decyzyjny. Przedstawia także analizę sposobu rozumienia innowacji w kontekście sektora publicznego, omawia wiele niuansów, czynników warunkujących kluczowe szanse, bodźce i bariery dla innowacji i rozpowszechnianie innowacji. Omówione zostały także istniejące w instytucjach mechanizmy wsparcia, które przyczyniają się do innowacji w sektorze publicznym i stymulują je. Kierując się konceptualnymi ramami projektu CCIC, szczególny nacisk położono na szanse dla rozwoju innowacyjności związane z zasadami i procedurami prowadzenia zamówień publicznych; specyficzne instrumenty finansowe stosowane do wspierania innowacyjności lub z niej wynikające; specyficzne relacje z uczestnikami życia społecznego; przedsiębiorstwa publiczne jako szczególne jednostki umożliwiające innowacje i mające wpływ na ich rozpowszechnianie, a także działania łączące innowacje w sektorze publicznym i prywatnym. Omówiono także strategie na poziomach lokalnym i regionalnym, które oscylują wokół planowania i rozpowszechniania innowacji w administracjach lokalnych i regionalnych i poprzez nie. Wreszcie zaproponowano kilka pomysłów wzmocnienia innowacyjności w sektorze publicznym.

Raport koncentruje się na perspektywie władz lokalnych i regionalnych. W dokumencie wydanym przez Komisję Europejską w 2012 r. pt. „Innowacje w sektorze publicznym. Ich postrzeganie i wpływ na działalność gospodarczą" uznano władze lokalne i regionalne za „najbardziej innowacyjny poziom władzy w państwie". Biorąc pod uwagę to, że władze miejskie i regionalne znajdują się najbliżej obywateli i mając na względzie utrzymujący się proces decentralizacji sprawowania

władzy, uważa się że koncentrowanie się na analizie władz lokalnych i regionalnych znacznie poprawi rozumienie innowacji w sektorze publicznym i, o ile powzięte zostaną odpowiednie kroki, może mieć praktyczny wpływ na szybki wzrost innowacyjności na poziomie lokalnym. Ponadto skupienie uwagi z jednej strony na władzach lokalnych i regionalnych, a z drugiej strony na interesariuszach pomoże poznać ich indywidualne perspektywy, a tym samym rzuci światło na typowe dla sektora publicznego podejście do innowacji i innowacyjności.

Raport powstał w oparciu o:

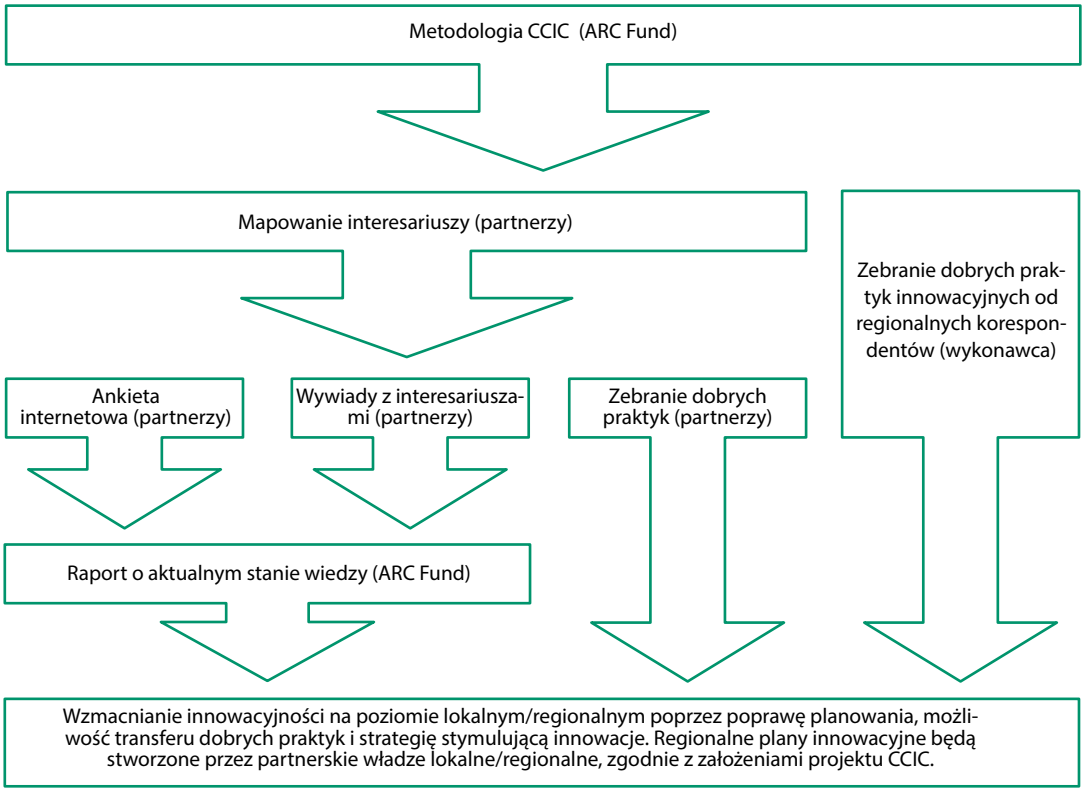
- **przegląd** literatury na temat ram konceptualnych, definicji i typologii innowacji w sektorze publicznym, czynników wpływających na powstawanie i rozpowszechnianie innowacji w sektorze publicznym, zwłaszcza przy udziale władz lokalnych i regionalnych. Ponadto oceniono i wzięto pod uwagę ważne badania dotyczące stymulowania innowacji w sektorze publicznym. Aby stworzyć ramy analityczne, w których można lepiej poznać opinie interesariuszy, zastosowano odwołania do stosownej literatury.
- **dwa główne narzędzia**, których użyto do zgromadzenia informacji od istotnych interesariuszy na temat innowacji w sektorze publicznym. Dają one „obraz" stosowanych obecnie praktyk i poglądów dotyczących innowacji w sektorze publicznym i ich wpływu na kształt strategii i ich wdrażania, a także rozpowszechnianie innowacji i współpracę międzyregionalną. Są to:
  - *Ankieta internetowa* zaprojektowana przez ARC Fund i omówiona ze wszystkimi partnerami projektu CCIC. Kwestionariusz został rozesłany drogą elektroniczną w okresie od 1 lipca do 15 listopada 2012 r. Badanie przeprowadzono na respondentach z każdego regionu projektu. Celem kwestionariusza było przedstawienie jak najbardziej pełnego i szczegółowego przeglądu innowacyjności wśród wszystkich instytucji partnerskich oraz w ich środowisku, a także określenie aktualnego stanu wiedzy dotyczącej innowacji w sektorze publicznym, zmian w pojmowaniu innowacji, planowaniu, kształtowaniu polityki i jej wdrażaniu, a także stymulujących czynników organizacyjnych i środowiskowych oraz barier.
  - *Wywiady częściowo ustrukturyzowane* przeprowadzono w miastach – siedzibach partnerów CCIC. Ich efektem jest 90 szczegółowych raportów z 10 państw. Każdy z nich określa interesariuszy, których wkład i opinie mają szczególną wartość dla celów projektu albo którzy mogą znacząco przyczynić się do stworzenia bardziej świadomej strategii zorientowanej na przejmowanie i rozpowszechnianie innowacji. Aby usprawnić prowadzenie wywiadów, ARC Fund przygotował i rozdystrybuował szablon zadawania pytań i zbierania danych.

Identyfikowanie potencjalnych respondentów i informowanie o kwestionariuszu on-line przeprowadzono w oparciu o proces mapowania interesariuszy. Każdy z partnerów projektu miał za zadanie wytypowanie interesariuszy wśród członków i pracowników lokalnych i/lub regionalnych władz, przedstawicieli organizacji społecznych, uniwersytetów i innych instytucji akademickich, przedsiębiorstw publicznych i prywatnych. Każdy potencjalny respondent otrzymał następnie spersonalizowane zaproszenie z linkiem do ankiety on-line, krótko opisujące sposób przeprowadzenia i cele ankiety oraz projektu CCIC. Ponadto każdy z partnerów projektu miał wybrać 10 spośród już zmapowanych interesariuszy, a następnie przeprowadzić z nimi bezpośrednie, częściowo ustrukturyzowane wywiady pogłębione w oparciu o szablon przygotowany przez ARC Fund. Raport bazuje więc na staraniach wszystkich partnerów projektu CCIC, którzy zdobyli znaczną ilość informacji potrzebnych do analizy.

Przeprowadzając badanie i poddając je analizie w oparciu o wymienione narzędzia, autorzy raportu nie stawiali sobie za cel sprawdzania pewnych wcześniej sformułowanych hipotez. Raport koncentruje się raczej na zebraniu różnych poglądów istotnych interesariuszy, zidentyfikowaniu tendencji w ich stanowiskach, wyjaśnieniu procesu innowacji w kontekście władz lokalnych i re-

gionalnych, a w efekcie zaproponowaniu sposobów stymulowania innowacyjności i rozwoju odpowiednich strategii na poziomie lokalnym i regionalnym.

Rysunek 1 Elementy metodologii projektu CCIC i przepływ pracy



Chociaż głównym celem tego raportu jest przedstawienie obecnej sytuacji w sferze innowacji w sektorze publicznym, jego ustalenia, wobec wielu ograniczeń przy zbieraniu danych i wynikającym z tego braku reprezentatywności, nie mogą być traktowane jako rozstrzygające. Należy je interpretować jako pomoc dla analityków i decydentów w procesie dalszych badań i rozwoju strategii albo, w najlepszym razie, jako sygnały ostrzegawcze, które partnerzy projektu CCIC powinni mieć na uwadze w specyficznym dla nich kontekście lokalnym lub regionalnym. Ustalenia mogą pomóc w wyborze kierunku podczas planowania strategicznego lub przy identyfikowaniu konkretnych obszarów dalszych badań prowadzonych przez każdego z partnerów. Można je także zastosować przy określeniu możliwości, jakie ma każdy z partnerów, z zaznaczeniem obszaru wymagającego poprawy albo konkretnych czynników organizacyjnych, którym należy się przyjrzeć przy planowaniu innowacyjnym.

Wszystkich analiz powstałych w ramach tego raportu dokonano przy zastosowaniu darmowego oprogramowania statystycznego R (R Core Team, 2012). Poza podstawowym programem R wykorzystano także kilka dodatków do R, które pozwoliły wykonać użyte w raporcie wykresy: *lattice* (Deepayan, 2008), *tm* (Feinerer, Hornik i Meyer, 2008), *wordcloud* (Fellows, 2013), *HH* (Heiberger, 2013).

Docelowi odbiorcy raportu

Główną grupę docelową raportu stanowią organizacje partnerskie projektu CCIC, zwłaszcza ze względu na ich bezpośredni wkład w proces zbierania danych, a także znaczenie wyników raportu dla ich sytuacji. Od partnerów oczekuje się, że upowszechnią raport wśród interesariuszy w ich regionie, w tym m.in. wśród przedstawicieli władz, decydentów administracyjnych, kierowników ds. obsługi, podmiotów odpowiedzialnych za opracowywanie strategii, organizacji społecznych, izb handlowych i podobnych organizacji zrzeszających pracowników, kierowników i dyrektorów małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw publicznych, członków środowisk akademickich.

Ze względu na specyficzną tematykę projektu CCIC, innowacje w sektorze publicznym są rozpatrywane z czterech odmiennych perspektyw – zamówień publicznych, zaangażowania społecznego, instrumentów finansowych i przedsiębiorstw publicznych. Dlatego też raport może być szczególnie przydatny dla interesariuszy działających w tych samych obszarach, którzy chcą mieć wgląd w to, jak sektor publiczny zarządza innowacjami na poziomie ogólnym, ale także w odpowiedzi na wyzwania i szanse, jakie dają poszczególne obszary.

Raport (i projekt CCIC) nie dąży jednakowoż do tego, aby zapewniać, że innowacje w sektorze publicznym są możliwe jedynie w ramach tych czterech obszarów tematycznych. Wręcz przeciwnie, dość szczegółowo opisuje, jak w ogólnym zarysie może dojść do innowacji w sektorze publicznym, co je stymuluje i co ogranicza w zestawieniu z polityką na szczeblu lokalnym i regionalnym. Z tego też powodu będzie on szczególnie interesujący dla interesariuszy lokalnych i regionalnych, osób zaangażowanych w codzienne działania związane z planowaniem i zarządzaniem, które opowiadają się za innowacjami, biorą udział w procesach rozpowszechniania innowacji albo też chciałyby, aby sektor publiczny działał bardziej intuicyjnie i skutecznie.

Mimo że raport koncentruje się na kontekście lokalnym i regionalnym, dostarcza też cennych informacji interesariuszom na szczeblu państwowym i unijnym. Konteksty regionalny i lokalny nie istnieją bowiem jako niezależne byty, a są raczej elementem współzależnych systemów. Decydenci krajowi, zwłaszcza w państwach, gdzie polityka krajowa ma bardzo silny wpływ na działania sektora lokalnego i regionalnego, mogą znaleźć tu przydatne wskazówki, które wykorzystają do własnych celów lub celów organizacji, którymi kierują, efektem czego może być poprawa konstruktywnej współpracy z lokalnymi i regionalnymi interesariuszami skutkująca maksymalizacją szans na stworzenie wartości publicznej.

Raport nie dostarcza natomiast informacji o innowacjach w zarządzaniu ani sposobach, w jakie lokalne i regionalne instytucje sektora publicznego sprawują władzę, podejmują decyzje i biorą za nie odpowiedzialność. Mimo że autorzy raportu zdają sobie sprawę z wagi innowacyjnych działań zarządczych dla sukcesu operacji prowadzonych przez sektor publiczny, badanie tej konkretnej dziedziny leży poza zakresem badań projektu CCIC. Odpowiednie przeanalizowanie rządowych modeli stymulowania innowacji wymagałoby innej metodologii badań, analizy podstaw prawnych i ram instytucjonalnych, a także pogłębionego dyskursu dotyczącego polityki, reform instytucjonalnych i ogólnych planów zarządzania.

Autorzy wyrażają nadzieję, że niniejszy raport będzie przydatny dla każdego, kto interesuje się innowacjami w sektorze publicznym, zwłaszcza w kontekście ich rosnącej popularności w obliczu coraz większego niezadowolenia wysokością wydatków publicznych i znacznych cięć programów rządowych na wszystkich szczeblach administracji i pod każdą szerokością geograficzną.

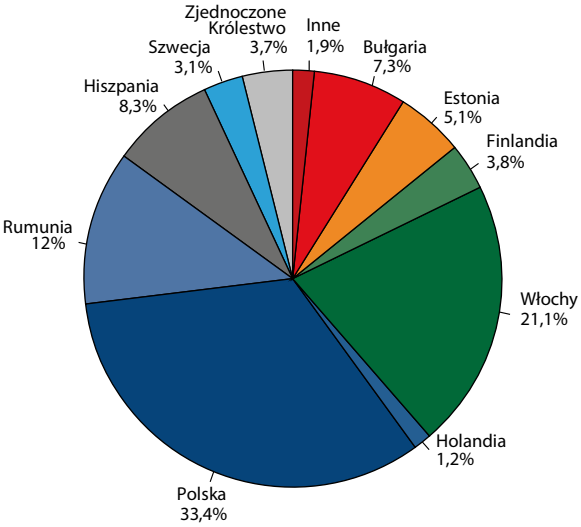
RESPONDENCI I PROFILE ANKIETOWANYCH

W ankiecie internetowej wzięło udział w sumie **859 respondentów z 10 krajów członkowskich UE**; przeanalizowano **90 pogłębionych wywiadów**. Pierwotną intencją w fazie planowania było zagwarantowanie, że każdy kraj/region będzie reprezentowany przez podobną liczbę respondentów, bez względu na specyfikę demograficzną. Było to spowodowane założeniem, że raport nie gromadzi indywidualnych opinii, a raczej poglądy instytucji, których kluczowi interesariusze tworzą podobną strukturę. Jednak z powodu różnych czynników lokalnych założenie to okazało się być błędne, a zebrane odpowiedzi nie mogły być rozpatrywane jako porównywalne podzbiory reprezentujące poszczególne regiony. Ponadto nie wszyscy respondenci (859) udzielili odpowiedzi na wszystkie pytania (lub ich kombinacje) stawiane w ankiecie, stąd liczby udzielonych odpowiedzi różnią się od siebie.

Kraj pochodzenia i przynależność organizacyjna

Przynależność państwowa respondentów nie rozkłada się równomiernie (zob. rys. 2). Dwie trzecie wszystkich badanych pochodziło tylko z trzech krajów: Polski (33% lub 287 respondentów), Włoch (21% lub 181 respondentów) i Rumunii (12% lub 103 respondentów). Z każdego z pozostałych krajów projektu CCIC przebadano mniej niż 100 respondentów – od 71 z Hiszpanii (lub 8,3% całości) do zaledwie 10 respondentów z Holandii (1,2% wszystkich respondentów).

Rysunek 2 Przynależność państwowa respondentów przebadanych w ankiecie



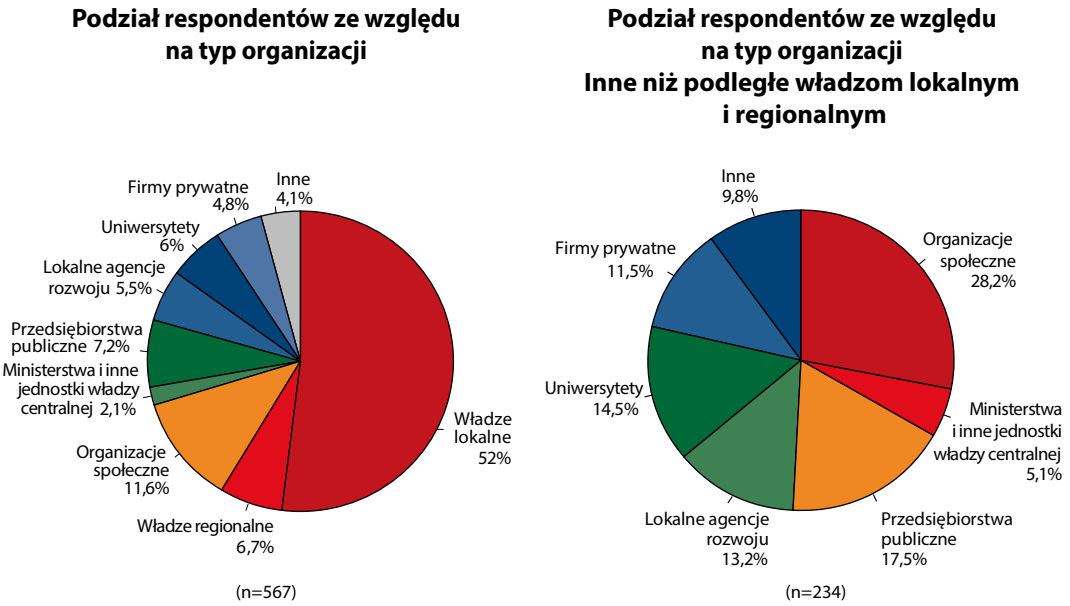
(n=859)

Partnerzy projektu przeprowadzili w sumie 90 wywiadów (Birmingham 8, Eindhoven 8, Gävle 9, Genua 12, Harghita 10, Jyväskylä 10, Sabadell 6, Sofia 8, Tartu 9 i Warszawa 10).

Ponad połowa respondentów reprezentowała jednostki administracji lokalnej (52% badanych). W połączeniu z reprezentantami jednostek szczebla regionalnego odsetek ten wzrósł do 58,7% badanych. Pozostałe 41,3% stanowili respondenci pochodzący z innych organizacji (zob. rys. 3), w tym organizacji społecznych (12% wszystkich respondentów, a 28,2% organizacji innych niż te zarządzane przez władze lokalne/regionalne), przedsiębiorstwa publiczne (7% wszystkich

badanych, a 17,5% organizacji innych niż te zarządzane przez władze lokalne/regionalne). Środowisko akademickie reprezentuje 6% wszystkich respondentów, a 14,5% organizacji innych. Lokalne agencje rozwoju stanowiły 5% wszystkich respondentów, a 13,2% organizacji innych. Podobnie przedstawiciele firm prywatnych znajdowali się jedynie wśród 5% wszystkich respondentów, a 11,5% organizacji innych niż te zarządzane przez władze lokalne/regionalne). Najsłabiej reprezentowaną grupą w badaniu były instytucje administracji centralnej. Prawa część rysunku 3 przedstawia szczegółowy obraz podziału respondentów reprezentujących organizacje inne niż te zarządzane przez władze lokalne/regionalne.

Rysunek 3 Podział respondentów ze względu na rodzaj organizacji; powiązanie z władzami lokalnymi lub jego brak



Profile badanych przedstawiają się podobnie. Główna różnica polega na tym, że przedstawiciele władz lokalnych, którzy nadal są w większości, nie dominują tak bardzo, a jednocześnie odsetek przedstawicieli władz regionalnych jest wyższy niż w przypadku ankiety on-line. Taki podział jest jednak bardzo korzystny w kontekście celów raportu i projektu CCIC, ponieważ pozwala na większe skupienie uwagi na podejściu władz lokalnych i regionalnych do innowacyjności, a jednocześnie daje możliwość porównania ich z perspektywy zewnętrznej w oparciu o odpowiedzi i opinie przedstawicieli innych organizacji. Dlatego też podstawowym porównawczym założeniem przy badaniu był podział na jednostki administracji lokalnej i regionalnej, z jednej strony, oraz wszystkie inne, w tym organizacje społeczne, firmy prywatne, uniwersytety czy przedsiębiorstwa publiczne, z drugiej strony. Rysunek 4 ze strony 19 daje porównanie, jak rozkładały się ilości odpowiedzi zebranych podczas ankiety internetowej i wywiadów.

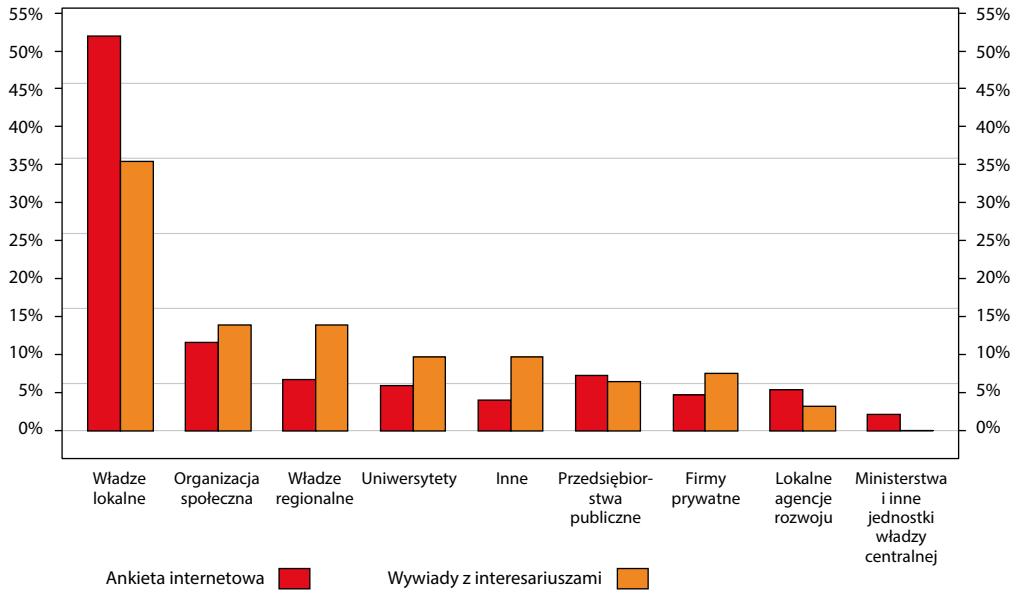
Podział respondentów ze względu na kraj pochodzenia, a w szczególności duże rozbieżności w ilości udzielonych przez nich odpowiedzi, wykluczają wyciągnięcie wniosków charakteryzujących dany kraj lub umożliwiających zestawienie krajów ze sobą. Zamiast tego udzielone odpowiedzi można podzielić na dwie podkategorie, w oparciu o rodzaj organizacji, gdzie władze lokalne i regionalne stanowią jedną grupę, a wszystkie inne organizacje drugą. Wyniki badań należy po-

nadto badać w zestawieniu z rezultatami wywiadów przeprowadzonych z interesariuszami, które dostarczają więcej szczegółowych informacji i można je wykorzystać do poparcia słuszności wyciągniętych wniosków.

Stanowisko respondenta w ramach organizacji i rozmiar organizacji

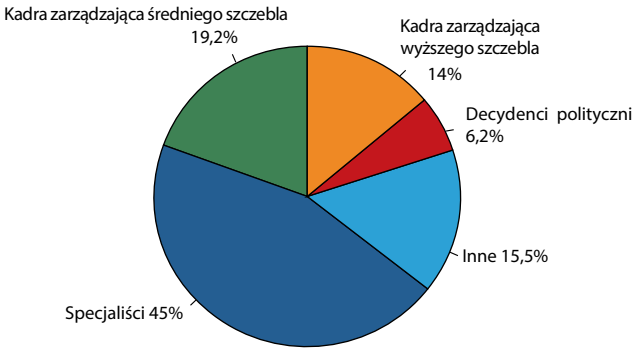
Pod względem zajmowanego w organizacji stanowiska większość respondentów (45%) tworzyli specjaliści (zob. rys. 5 na str. 20). Pozostałe 30% stanowiła kadra zarządzająca średniego i wyższego szczebla, a jedynie niewiele ponad 6% decydenci polityczni i osoby odpowiedzialne za strategię organizacji. Pozostali wskazali na inne stanowiska zajmowane w organizacji.

Rysunek 4 Podział badanych w ankiecie internetowej i wywiadach ze względu na rodzaj organizacji

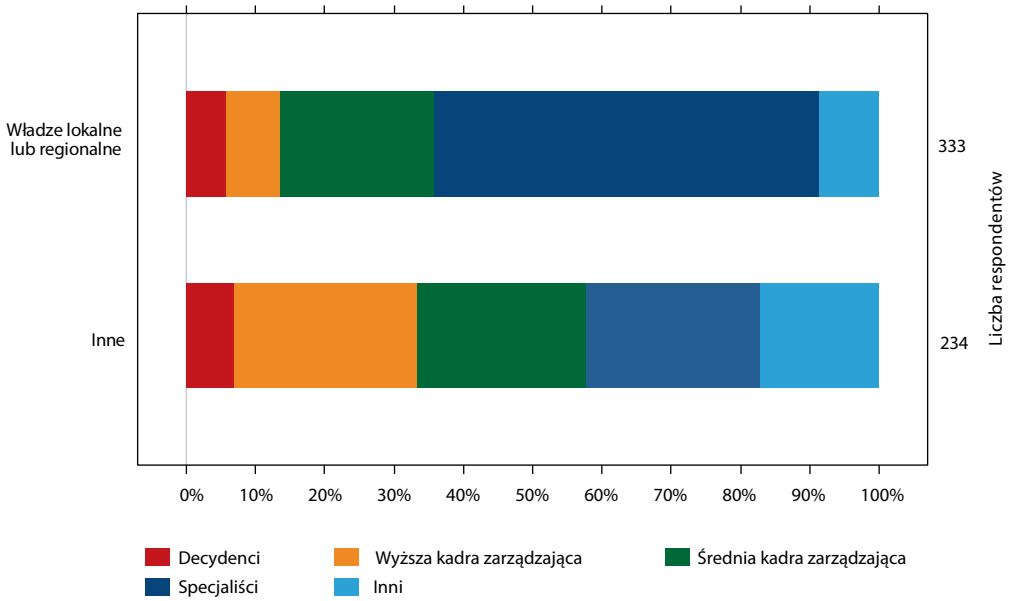


Ten podział nie jest jednakowy wśród władz lokalnych i regionalnych z jednej strony, a innych organizacji z drugiej (zob. rys. 6 ze str. 20). O ile w przypadku innych organizacji wyższa kadra zarządzająca, średnia kadra zarządzająca i specjaliści tworzą równo po 25% do 30%, o tyle w lokalnych i regionalnych jednostkach administracji dominacja specjalistów jest znaczna (ponad 50% wszystkich respondentów). Wyższa kadra zarządzająca stanowi tu tylko 5%. Wynika z tego, że opinie wyrażane przez przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych są zdominowane przez opinie specjalistów.

Rysunek 5 Podział respondentów ze względu na stanowisko zajmowane w organizacji



Rysunek 6 Stanowiska respondentów w ich organizacjach; władze publiczne oraz inne

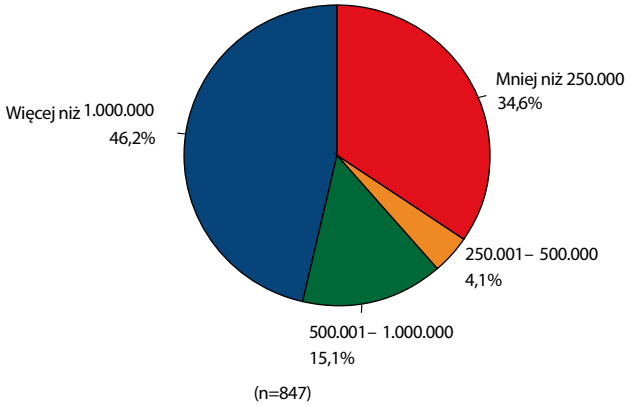


Do określenia wielkości organizacji reprezentowanych przez respondentów, w ankiecie zastosowano dwa mierniki – roczny budżet i liczbę pracowników. Jeśli chodzi o budżet roczny, uwagę zwracają dwie kategorie organizacji. Te z budżetem mniejszym niż 1 milion euro stanowią największą grupę z 20% wskazań respondentów, natomiast organizacje o budżecie większym niż 500 milionów są reprezentowane przez 16% respondentów. W pozostałych kategoriach budżetowych pomiędzy tymi dwoma dominantami procenty rozkładają się równomiernie od 7% do 11,5%. Największy odsetek badanych (28,2%) nie znał rocznego budżetu swojej organizacji (lewa część rys. 8 ze str. 21).

Przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych różnią się znacznie od przedstawicieli innych organizacji względem rocznych budżetów. Biorąc pod uwagę ilość pracowników (prawa część

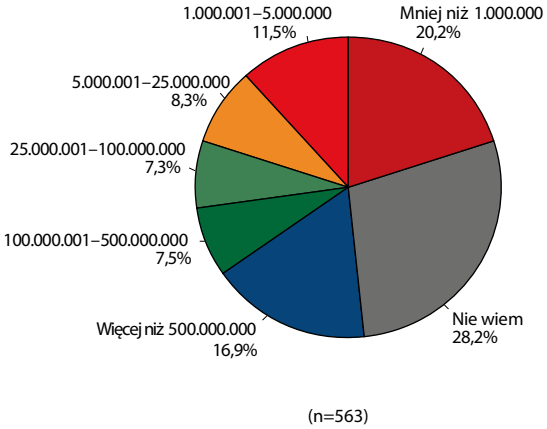
rys. 8), która jest drugim miernikiem wielkości organizacji, większość organizacji (41,8%) jest dosyć duża i zatrudnia ponad 1000 pracowników. W pozostałych kategoriach procenty rozkładały się od 11% do prawie 18%, a najmniejsze organizacje zatrudniające do 50 osób stanowią blisko 33% wszystkich przebadanych organizacji. Z organizacji średniej wielkości, czyli tych zatrudniających 51–200 osób, pochodzi natomiast jedna czwarta respondentów.

Rysunek 7 Podział respondentów ze względu na wielkość miasta

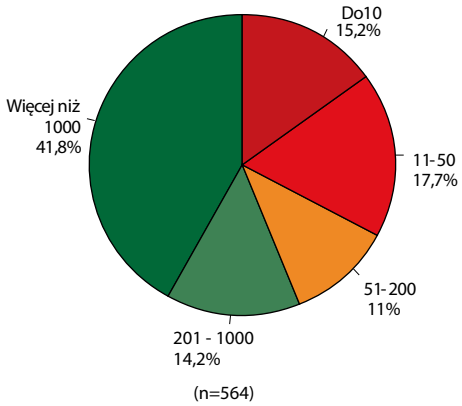


Rysunek 8 Wielkość organizacji mierzona rocznym budżetem i ilością pracowników

Wielkość organizacji (w oparciu o ostatni budżet roczny w EUR)



Podział organizacji ze względu na ilość pracowników

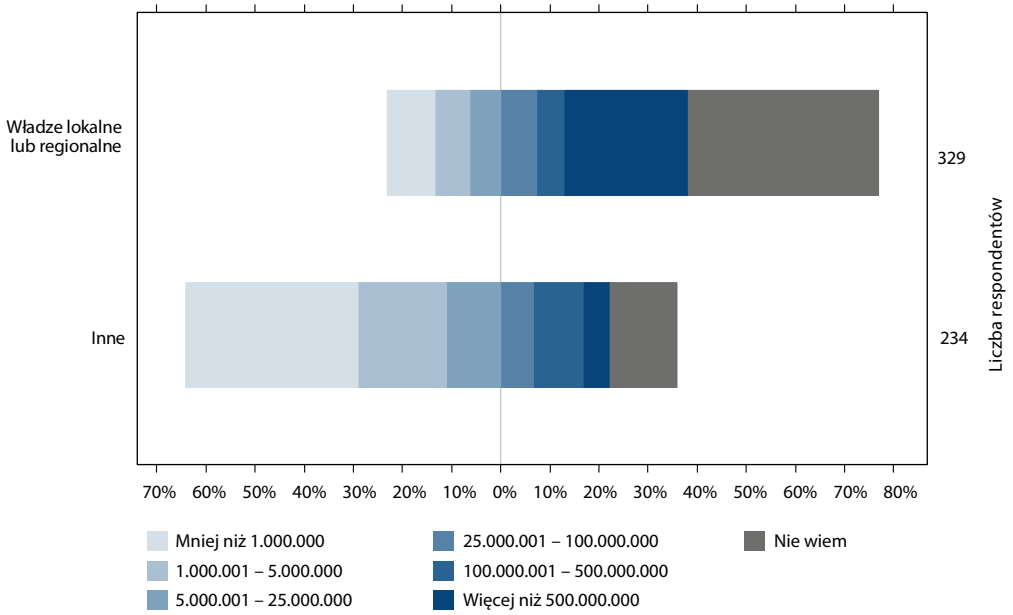


(zob. rys. 9 ze str. 22) Najbardziej oczywista różnica polega na odsetku respondentów, którzy nie znają wysokości budżetu rocznego reprezentowanej organizacji. W przypadku przedstawicieli

władz jest to liczba przeważająca, stanowiąca 40%, natomiast u innych organizacji wynosi zaledwie 15%. Inna znacząca różnica polega na tym, że duży odsetek (25%) jednostek administracyjnych na poziomie lokalnym i regionalnym mieści się w najwyższej kategorii budżetowej, podczas gdy taki sam budżet posiada tylko niecałe 5% innych organizacji, które w 35% przypadków mieszczą się w najniższej kategorii budżetowej – mniej niż milion euro rocznie.

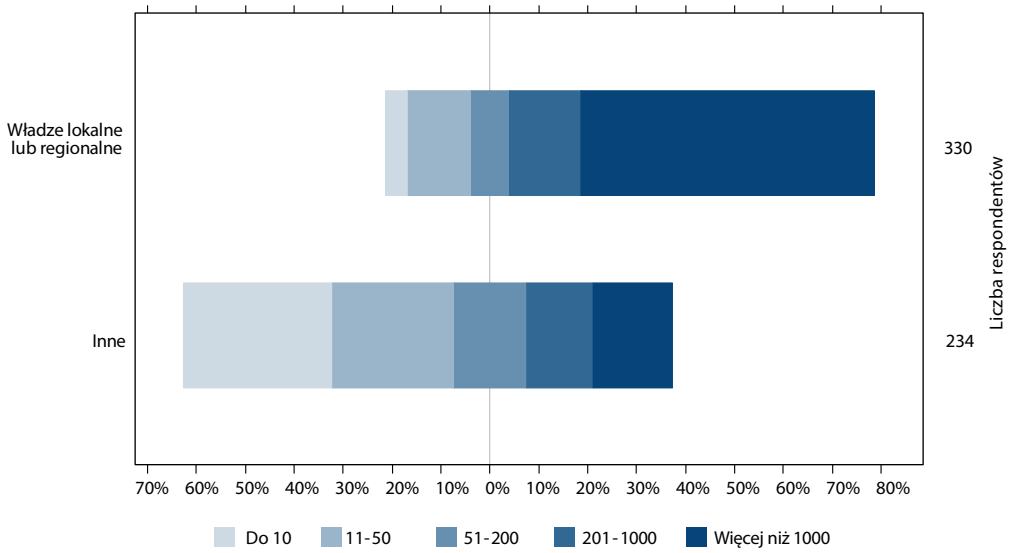
Biorąc pod uwagę ilość pracowników (prawa część rys. 8), która jest drugim miernikiem wielkości organizacji, większość organizacji (41,8%) jest dosyć duża i zatrudnia ponad 1000 pracowników. W pozostałych kategoriach procenty rozkładały się od 11% do prawie 18%, a najmniejsze organizacje zatrudniające do 50 osób stanowią blisko 33% wszystkich przebadanych organizacji. Z organizacji średniej wielkości, czyli tych zatrudniających 51–200 osób, pochodzi natomiast jedna czwarta respondentów.

Rysunek 9 Wielkość organizacji mierzona rocznym budżetem; władze publiczne oraz inne



W porównaniu do reszty, jednostki administracji lokalnej i regionalnej ujęte w badaniu to przeważnie większe organizacje. Prawie 60% z nich należy do kategorii tych największych zatrudniających ponad 1000 pracowników. Tylko 20% innych organizacji mieści się w tej grupie, a połowa z nich posiada mniej niż 50 pracowników. Mniej niż 20% jednostek administracji lokalnej i regionalnej mieści się w kategorii do 50 pracowników (zob. rys. 10). W obydwu przypadkach organizacje średniej wielkości są najsłabiej reprezentowane – 20% jednostek administracji lokalnej i regionalnej i 25% pozostałych organizacji.

Rysunek 10 Podział organizacji ze względu na ilość pracowników; władze publiczne oraz inne



Profile respondentów – podsumowanie

Biorąc pod uwagę zaprezentowane powyżej profile respondentów, wyciągnięto następujące wnioski:

- W porównaniu z resztą organizacji, lokalne i regionalne jednostki administracyjne biorące udział w badaniu są raczej dużymi organizacjami. 60% reprezentujących je respondentów jest zatrudnionych w instytucjach liczących ponad 1000 pracowników.
- Odpowiedzi nie podlegały dyskryminacji ze względu na płeć czy wykształcenie. Największa różnorodność względem płci była widoczna na tle stanowisk zajmowanych w organizacji. Stanowiska związane z zarządzaniem i podejmowaniem decyzji częściej są zajmowane przez mężczyzn, podczas gdy kobiety dominują na stanowiskach specjalistów, których praca koncentruje się bardziej na działaniu.
- Wśród respondentów większość stanowili specjaliści (45%). Oznacza to, że analizie poddano głównie opinie pracowników, którzy są bezpośrednio zaangażowani w proces wdrażania, podczas gdy w raporcie w dużej mierze brakuje opinii decydentów. Taki podział otwiera kolejne pola do analizy najważniejszych sugestii dotyczących brakujących lub niewystarczających działań.
- Większość lokalnych i regionalnych jednostek administracyjnych reprezentowanych w badaniu to bardzo duże organizacje. Ich perspektywa silniej wpływa więc na analizę wyników, które są typowe, ale niekoniecznie charakterystyczne dla większych jednostek administracyjnych. I odwrotnie – perspektywę innych organizacji zdominowały opinie mniejszych jednostek.
- Nierówna liczba respondentów z różnych krajów. Analiza poszczególnych krajów może okazać się bezowocna, ponieważ nie zebrano takiej samej liczby opinii z każdego regionu i kraju biorącego udział w badaniu. Ze względu na brakującą perspektywę innych krajów i regionów wyników nie można więc uznać za jednoznacznie obowiązujące w całej Unii. Mimo wszystko rezultaty należy postrzegać jako wskazówki do prowadzenia dalszych analiz i dokonywania zmian w polityce lokalnej i regionalnej. Mogą służyć także jako punkty do rozważenia przez władze, które uznają je za istotne. Konsorcjum projektu CCIC składa

się z reprezentantów 13 regionów z 10 krajów UE, a podobne wnioski (dotyczące wyzwań i szans) można byłoby wysnuć, analizując też kraje i regiony nie uczestniczące w konsorcjum.

- Wyniki zdominowały odpowiedzi udzielone przez przedstawicieli władz lokalnych. Celem tego raportu jest poznanie stanu innowacji w sektorze publicznym na poziomie lokalnym i regionalnym, dlatego też w centrum jego zainteresowania znalazła się perspektywa przedstawicieli administracji lokalnej i regionalnej o różnym stopniu odpowiedzialności oraz strukturach i poziomach decyzyjnych. Innowacje są rzadko trwałym elementem funkcjonowania organizacji sektora publicznego. Ich istota przekłada się na generowanie wyższej wartości publicznej, a ich wpływ zawsze przekracza granice działania organizacji, w których powstały. Wartość publiczna natomiast nie jest charakterystyczna tylko dla administracji, a raczej jest stałym elementem sfery publicznej. Istotne jest zatem zrozumienie działań podejmowanych przez władze, ale nie mniej ważne jest zestawienie ich z perspektywą innych przedstawicieli życia publicznego – społeczeństwa, firm prywatnych, środowisk akademickich itp. Ze względu na zróżnicowane ilości przedstawicieli organizacji poddanych badaniom, nie da się poznać i zanalizować perspektywy każdej z nich, dlatego w analizie zastosowano prostszy podział. Lokalne i regionalne jednostki administracyjne zgrupowano razem, dominuje tu jednak perspektywa władz lokalnych nad regionalnymi. Wszystkie pozostałe rodzaje organizacji stanowią drugą grupę, formalnie nazwaną „Inne".

ROZUMIENIE INNOWACJI W SEKTORZE PUBLICZNYM

Ta część raportu zawiera bliskie przyjrzenie się sposobom pojmowania innowacji w sektorze publicznym przez interesariuszy. Jest ona oparta na analizie jakościowej odpowiedzi udzielonych przez interesariuszy w wywiadzie, zwłaszcza przytoczonych definicji ISP. Po poddaniu tych definicji analizie, powstało kilka odrębnych „modeli" ISP. Raport bierze pod uwagę także szersze spojrzenie, np. pomysły interesariuszy dotyczące korzyści płynących z ISP, celów, którym ISP są podporządkowane, typowych bodźców stymulujących powstawanie ISP i barier je hamujących, a ponadto bada przykłady skutecznych ISP podane przez interesariuszy.

Definicja innowacji w sektorze publicznym

Poza definicją zaproponowaną przez podręcznik Oslo Manual (OECD & Eurostat, 2005) trudno o lepszy sposób pojmowania lub kompromis co do tego, czym jest innowacja, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę to, jak innowacje przenikają sektor publiczny. Ostatnio można jednak zaobserwować odwrotny trend – zainteresowanie badaniem innowacji w sektorze publicznym rośnie. Przeprowadzane są szczegółowe analizy, podejmuje się próby zdefiniowania innowacji w sektorze publicznym, ostatnio w ramach Unijnej Tablicy Innowacyjności 2013 (Hollanders i in., 2013). Te definicje są najczęściej rezultatem recenzji publikacji koncentrujących się na ramach teoretycznych, a w mniejszym stopniu wzmożonymi konsultacjami z interesariuszami, szczególnie „użytkownikami" innowacji w sektorze publicznym.

W niniejszym raporcie zastosowano inne podejście do procesu tworzenia definicji. Po sięgnięciu po dotychczasową literaturę duży nacisk położono na analizę odpowiedzi (w tym różnic i podobieństw między nimi) udzielonych zarówno w kwestionariuszu internetowym, jak i wywiadach przez biorące udział w badaniu grupy interesariuszy. Z punktu widzenia stanu dotychczasowej wiedzy ważne jest dokonanie dogłębnej analizy rozumowania pojęcia przez różne grupy uczestników i interesariuszy, a także określenie, czy, jakie i gdzie istnieją między nimi linie semantyczne.

Rysunek 11 Wykres częstotliwości występowania słów: definicje innowacji w sektorze publicznym

„Istnieją zasadniczo **dwa rodzaje** pojmowania innowacji:

1) jako coś zupełnie nowego i niezwykłego, co powstaje po raz pierwszy;
2) jako coś nowego dla danego kraju, miasta, terytorium."

Wywiady z interesariuszami

Rysunek 11 powstał w oparciu o wszystkie definicje innowacji zebrane podczas wywiadów[5]. Ilustruje najczęściej w odpowiedziach używane rdzenie słów[6], a rozmiar danego wyrazu jest proporcjonalny do częstotliwości jego występowania we wszystkich odpowiedziach. Kolorów użyto, aby ułatwić odróżnienie częściej występujących rdzeni od tych pojawiających się rzadziej. Zazwyczaj respondenci postrzegali innowacje jako produkty, usługi lub procesy, podczas gdy słowa takie jak „zmiana", „rynek" czy „technologia", powszechnie używane w kontekście innowacji, były rzadziej wymieniane. Potwierdza to początkowe oczekiwanie, że ogólne rozumienie innowacji blisko koresponduje z „klasycznym" pojęciem innowacji jako odnoszących się do produktów lub usług, czegoś mniej lub bardziej konkretnego i namacalnego.

Opinie dotyczące podziału na innowacje w sektorze publicznym i prywatnym znacznie różnią się od siebie. Według jednego punktu widzenia nie ma między nimi żadnych fundamentalnych różnic, a podkreśla się, że „oszczędność pieniędzy i czasu oraz prostota działania odnoszą się do wszystkich", jak zgrabnie określił to jeden z interesariuszy. Ponadto zarówno innowacje w sektorze publicznym, jak i prywatnym mają (przynajmniej) jeden wspólny cel, jakim jest „wspomaganie społeczeństwa w codziennym życiu". Inni natomiast nie zgadzają się z powyższym i wskazują na cały szereg różnic. Rysunek 12 ze strony 28 przedstawia różnice w postrzeganiu sektora publicznego i prywatnego[7]. Użyto do tego słów (a raczej ich rdzeni[8]) określających innowacje w sektorze prywatnym (górna część) i publicznym (dolna część), każde w innym kolorze.

W oczy rzuca się od razu nacisk na *produkty, rynki, pieniądze* i *zyski* pojawiający się przy sektorze prywatnym, co zestawione jest ze słowami *usługa, społeczny, proces* i *użytkownik* przy sektorze publicznym. Istnienie dwóch fundamentalnie różnych sposobów postrzegania innowacji ujawnia różnicę w traktowaniu, treściach, celach i zastosowaniu innowacji w sektorze publicznym i prywatnym. W tym świetle stwierdzenia o równości innowacji w obydwu sektorach wydają się być ograniczone, upraszczając wybrane albo wszystkie procesy wdrażania, cele i modele rozpowszechniania innowacji bądź też traktując innowacje jako bardzo abstrakcyjne pojęcie. W każdym z sektorów, a zwłaszcza w publicznym, takie uproszczenie przynosiłoby odwrotny skutek, bo wykluczałoby właściwą i skuteczną identyfikację priorytetów i szans strategicznych.

Pomimo opisanych różnic w sektorach prywatnym i publicznym, **praktyki innowacyjne w tych sektorach nie wykluczają się wzajemnie, a wręcz często czerpią z siebie i uzupełniają się.** Innowacje w sektorze publicznym mogą powstać poprzez rozpowszechnianie wcześniejszych innowacji z sektora prywatnego (np. integracja nowych technologii lub systemy zarządzania informacją wewnątrz organizacji, w tym związane z zamówieniami publicznymi). Mogą również powstać dzięki stymulowaniu sektora prywatnego poprzez tworzenie lub wspieranie warunków

[5] Interesariusze odpowiadali na następujące pytanie: Jak własnymi słowami określiłby pan/określiłaby pani, czym jest innowacja? Następnie ich zadaniem było wymienienie różnic między innowacjami w sektorach publicznym i prywatnym.

[6] Sprowadzanie słów do rdzeni jest techniką pozwalającą na analizę bardziej dopasowaną do kontekstu. Dzięki niej łączy się ze sobą słowa posiadające ten sam rdzeń (np. formy tego samego słowa w liczbie pojedynczej i mnogiej traktowane są jako jedna jednostka i sumuje się częstotliwość ich występowania).W ten sposób blisko związane ze sobą słowa są grupowane, a częstotliwość ich występowania jest sumowana. Na wykresie znajdują się rdzenie słów, od których odjęto powszechnie występujące sufiksy.

[7] Interesariusze odpowiadali na pytanie: Jakie są różnice między innowacjami w sektorze publicznym i sektorze prywatnym?

[8] Zob. przypis 6.

korzystnych dla innowacji - poprzez odpowiednie strategie (nowe lub zmienione regulacje), programy celowe, fundusze celowe (w tym konkretne instrumenty finansowe i ich wdrażanie), mediacje itp. Granice między sektorem publicznym i prywatnym rozmywają się jeszcze bardziej podczas świadczenia tradycyjnych, ale usprawnionych usług publicznych, takich jak transport publiczny, które z definicji wiążą się z technologią, a innowacje w ich przypadku mogą prowadzić do trwałych, widocznych i sprawdzonych zmian w wartości, jak zwiększone poczucie bezpieczeństwa i komfortu pasażerów, oszczędność zasobów, czystsze środowisko, sprawniejszy strumień ruchu, poprawa zarządzania, itp.

W ramach CCIC partnerzy projektu przyjęli ogólną, wyjściową definicję innowacji w sektorze publicznym, tzn. „nowe idee, dzięki którym tworzona jest wartość publiczna". Taka definicja jest jednak zawodna, bo nie daje odniesienia do żadnych realnych procesów ani działań, które są niezbędne dla funkcjonowania sektora publicznego. Nie określa także stworzonej wartości publicznej, którą można definiować na wiele sposobów i nie musi być efektem innowacji. Dlatego biorąc pod uwagę odpowiedzi respondentów, tę definicję można korygować i uzupełniać bardziej konkretnymi treściami o większej wadze dla powstawania, rozprzestrzeniania się i utrzymywania innowacji w ramach sektora publicznego.

Czym jest innowacja?

„Innowacja to zmiana. Innowacja oznacza zastosowanie zdobytej wiedzy i obserwacji **w celu zmiany i dodania nowej wartości do procesów produkcyjnych i z nimi związanych**."

Wywiady z interesariuszami

Różnicowanie między innowacjami w sektorze publicznym i sektorze prywatnym

Nowe pomysły mogą znajdować wiele zastosowań - od nowych pojęć lub podstawowych teorii do nowych modeli działania oraz nowych systemów zarządzania. Podręcznik **Oslo Manual**, który koncentruje się na innowacjach w sektorze prywatnym, może być zastosowany jako ważny punkt odniesienia w analizie innowacji w sektorze publicznym. Zaproponowana w nim definicja innowacji brzmi: „**wprowadzenie nowego lub znacząco usprawnionego produktu (dobra lub usługi) bądź procesu, nowej metody marketingowej albo organizacyjnej do praktyki danej firmy, organizacji miejsca pracy lub relacji zewnętrznych**." Kwestią interpretacji pozostaje to, w jakim stopniu tę definicję można zastosować bezpośrednio w sektorze publicznym. Rysunek 11 ze strony 25 potwierdza, że definicja interesariuszy koresponduje z tą zastosowaną w Oslo Manual. Najczęściej pojawiające się w niej słowa, jak można wywnioskować z ich rozmiaru, to *produkt, usługa* i *proces*.

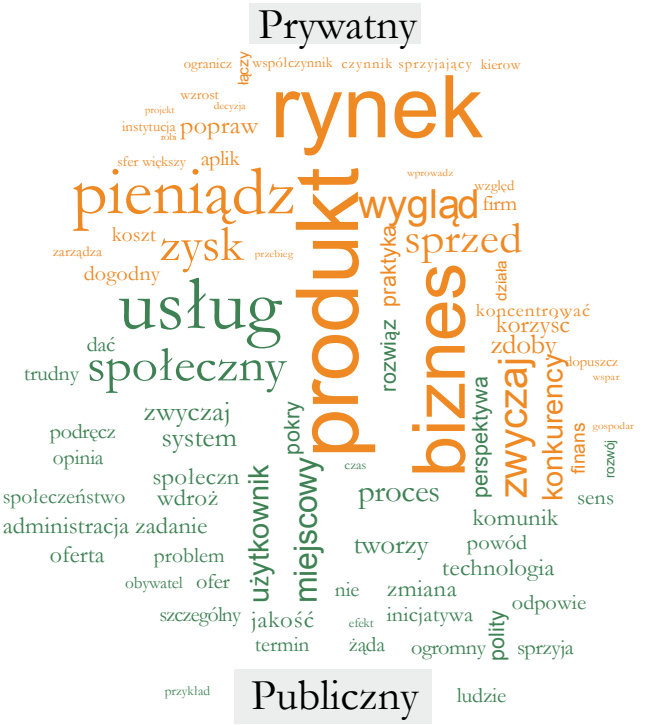
Interesariusze zostali poproszeni o przedyskutowanie różnic występujących w innowacjach w obydwu sektorach, jak przedstawiono na rysunku 12 ze strony 28. Kontekst sektora prywatnego jest zdominowany przez słowa takie jak *produkt, rynek, biznes, pieniądze* i *zysk*, natomiast w sektorze publicznym dominuje tylko jedno pojęcie - *usługa*, za którym uplasował się wyraz *społeczny*. Prowadzi to do wniosku, że **innowacje w sektorze publicznym koncentrują się głównie na kształcie usług i sposobie ich świadczenia, co jest istotne dla społeczeństwa.**

W przypadku sektora publicznego *usługa* i *produkt* są często stosowane zamiennie, ponieważ usługi są przeważnie uznawane za główny produkt działań sektora publicznego, zwłaszcza z punktu widzenia obywateli. Obydwa pojęcia pojawiają się w prawie wszystkich wywiadach i nie stosuje się między nimi rozróżnienia.

Nie wszystkie koncepcje użyte w definicji z Oslo korespondują z definicjami podanymi w wywiadach przez interesariuszy, co sugeruje, że nie znajdują one bezpośredniego zastosowania

w sektorze publicznym. Ewidentnym wyjątkiem jest „metoda marketingowa", ale przekonywującego wyjaśnienia dokonuje Bloch (2010), który zamiast tego odnosi się do *innowacji komunikacyjnej* jako do odpowiednika sektora publicznego. Sektor publiczny reklamuje swoje usługi i produkty, informując o ich dostępności i atrakcyjności, a także o ich osiągnięciach, sukcesach i innych rozwiązaniach. Z tego względu poprawianie sposobów komunikowania się z finalnymi użytkownikami innowacji, jak obywatele czy firmy, jest naturalną szansą dla innowacji.

Rysunek 12 Wykres częstotliwości występowania słów: różnice między innowacjami w sektorach publicznym i prywatnym



Jedynie nieliczni spośród przebadanych interesariuszy wskazali na podobieństwa z czwartym rodzajem innowacji opisanym w podręczniku Oslo Manual, tj. *innowacjami organizacyjnymi*, chociaż są one obecne w dyskursie dotyczącym innowacji w sektorze publicznym. Innowacje organizacyjne niosą za sobą zmiany związane ze sposobem zarządzania organizacją, a także z wewnętrznymi systemami, strukturami i hierarchiami. Takie zmiany nie są jednak proste w sektorze publicznym, a proces ich wdrażania jest często żmudny i prawie zawsze wymaga, poza poparciem administracyjnym, także aprobaty politycznej. Skupienie się na usługach w sektorze publicznym jest w pełni zrozumiałe, bo korespondują one z misją tego sektora. Nawet jeśli innowacja organizacyjna zostanie wdrożona, nie będzie ona postrzegana jako innowacja, która bezpośrednio wpływa na beneficjentów usług publicznych.

Niektórzy autorzy proponują bardziej złożone typologie. Windrum (2008) rozróżnia innowacje usługowe, innowacje w świadczeniu usług, innowacje administracyjne, innowacje konceptualne, innowacje strategiczne i innowacje systemowe. Komisja Rewizyjna (2007) omawia innowacje w planowaniu i świadczeniu usług, innowacje procesowe lub w zarządzaniu, innowacje demokratyczne i innowacje strategiczne. Chociaż są one istotne, w swoich odpo-

wiedziach interesariusze wspominają o nich tylko w pojedynczych przypadkach, dowodząc, że innowacje w sektorze publicznym postrzega się raczej jako produkty finalne niż systemy i struktury organizacji działających w sektorze publicznym, które umożliwiają powstanie innowacji, bądź jako towarzyszące im procesy i ich cechy.

W swoich odpowiedziach interesariusze kładą nacisk na „zmianę". Sugeruje to, że **innowacje rozumie się często jako pewną nowość - produkt, usługę, strukturę lub proces, które *już* istnieją, także w innych dziedzinach życia, jako odpowiedź na nowe wymagania lub powstałe problemy społeczne.** Zgadza się z tym wielu badaczy.

Według Damanpour (1991) innowacja to: „przyjęcie [...] czegoś, co jest nowe dla przyjmującej to organizacji". Rogers (1995) definiuje innowację jako „ideę, praktykę lub obiekt *postrzegany jako nowy*[9] przez osobę lub jednostkę przyjmującą". Zdradza to jeszcze jedno oblicze ISP – nie musi to być koniecznie coś zupełnie nowego, ale także nowe zastosowanie czegoś, co było już znane lub czegoś przeniesionego z innej dziedziny i po raz pierwszy zastosowanego w nowym kontekście. To ostatnie sugeruje możliwości, jakie daje wnikliwe obserwowanie praktyk innowacyjnych poza granicami danej zbiorowości lokalnej lub regionu, a następnie ich transfer i wprowadzenie do innego środowiska.

> „Innowacja, według mnie, to **coś nowego, co znajduje zastosowanie**. Dopóki się tego nie stosuje, to nie jest innowacja."
>
> *Wywiady z interesariuszami*

W sektorze prywatnym wartość innowacji jest rozumiana jako wartość generowana dla interesariuszy (Moore, 1995). To właśnie generowanie zysków zostało wskazane przez respondentów jako główny cel innowacji w sektorze prywatnym.

Osiąga się go poprzez rozwijanie nowych produktów, tworzenie nowych rynków i przyciąganie większej liczby (nowych) klientów. **W sektorze publicznym**, w przeciwieństwie do wartości dla interesariuszy działających w sektorze prywatnym, **wartość publiczna jest postrzegana jako nadrzędny cel innowacji.** Główny czynnik w sektorze publicznym, według opinii respondentów, to interes społeczny (podobnie jak polityczny). Wynika z tego, że **tworzenie wartości społecznej poprzez wprowadzanie nowych/ulepszonych usług publicznych to główny cel sektora publicznego.**

> „Sektor publiczny jest bardziej *konserwatywny*, związany **ograniczeniami wynikającymi z prawa i innych regulacji**."
>
> *Wywiady z interesariuszami*

Kolejna istotna różnica polega na ocenie wartości w sektorze publicznym i prywatnym. Podczas gdy w sektorze prywatnym głównym miernikiem wprowadzonych innowacji jest zwrot z inwestycji (względnie oszczędność na kosztach), w sektorze publicznym bardziej adekwatna będzie ocena bazująca na „wpływie na różnorodne czynniki wartości społecznej i ekonomicznej" (Hughes i in., 2011). Do tych dwóch należy także dodać wskaźniki środowiskowe, ponieważ ochrona środowiska zyskała priorytetową pozycję w planach działań decydentów i ogólnie wśród społeczeństwa.

[9] Dodano kursywę.

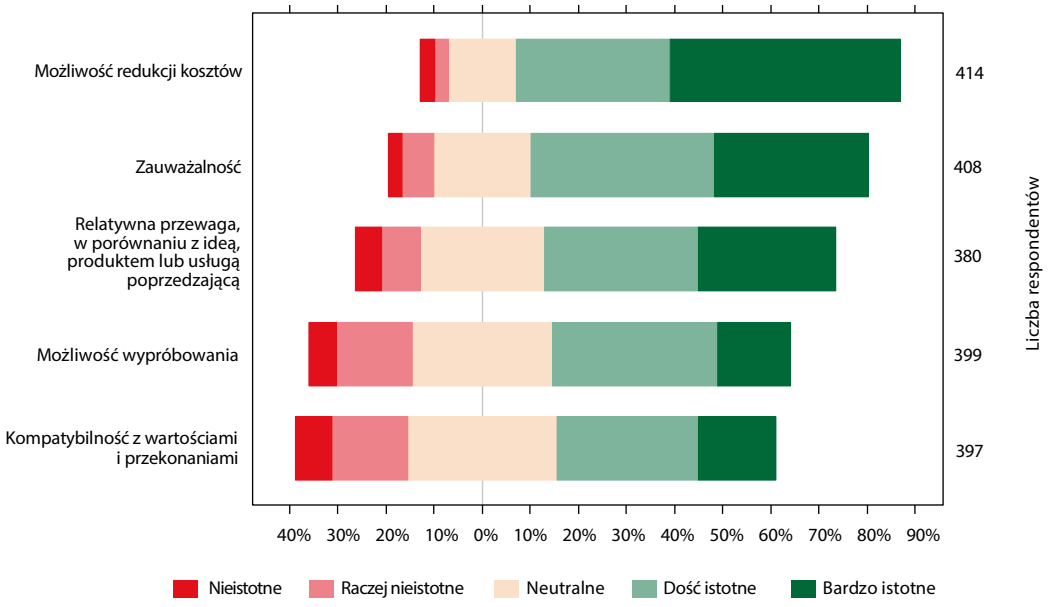
Cechy innowacji w sektorze publicznym

Innowacje w sektorze publicznym, jak pokazano wcześniej, posiadają pewne unikatowe cechy, które wyróżniają je spośród typowych innowacji realizowanych w sektorze prywatnym. W kontekście czynników prowadzących do wprowadzania innowacji wyróżniono pięć takich właściwości. Są to:

- relatywna przewaga, w porównaniu z ideą, produktem lub usługą poprzedzającą innowację
- kompatybilność z (lokalnymi/regionalnymi) wartościami i poglądami
- możliwość wypróbowania
- zauważalność
- możliwość zmniejszenia wydatków

Jak pokazuje rysunek 13 ze strony 30, najważniejszą cechą innowacji dla sektora publicznego jest według respondentów **możliwość zmniejszenia wydatków**, którą 80% z nich uznało za dość lub bardzo istotną. Jest to więc główna motywacja do wprowadzania lub wspierania innowacji, ale odzwierciedla także powszechną obawę o brak środków, zwłaszcza funduszy na innowacje. **W warunkach uszczuplonych budżetów i cięcia wydatków innowacje w sektorze publicznym mogą więc być postrzegane jako kluczowe przy redukcji wydatków.** Zamiast ograniczania usług i rezygnowania z programów publicznych władze mogłyby wykazać się innym podejściem i spróbować wprowadzić takie zmiany w swoich programach, które byłyby mniej kosztowne, a jednocześnie przynajmniej równie produktywne dla beneficjentów, tym samym generując innowacje.

Rysunek 13 Cechy innowacji najbardziej istotne dla sektora publicznego



Zauważalność z 70% głosów znalazła się na drugim miejscu jako cecha dość i bardzo istotna. Zauważalność odnosi się do zakresu, w jakim innowacje są wykorzystywane, a wynikające z nich korzyści widoczne i odczuwalne dla odbiorców (i interesariuszy). Tak wysoka pozycja tej konkretnej cechy sugeruje, że **innowacje w sektorze publicznym mają większą szansę powodzenia, kiedy są oczywiste, a ich zastosowanie wpływa (lub przynosi korzyści) na wiele osób.** Z dru-

giej jednak strony takie podejście ogranicza wagę czysto organizacyjnych innowacji lub tych, które m.in. stymulują systemy, działania lub struktury funkcjonujące w ramach sektora publicznego, a ich efekty są zazwyczaj wolniej zauważalne i prowadzą do długoterminowych zmian. Podkreśla to także niedogodności związane ze zmianami w wewnętrznym sposobie funkcjonowania organizacji sektora publicznego, zwłaszcza że większą uwagę przykłada się do zmian widocznych na zewnątrz. Mimo że bezpośrednio koreluje to z ogólną misją sektora publicznego – „aby służyć" – to sugeruje to także, że innowacje w sektorze publicznym mogą mieć dodaną wartość polityczną, zwłaszcza gdy zauważalne efekty innowacji przekładają się na poparcie elektoratu. Czysto polityczne zastosowanie innowacji w sektorze publicznym pozostaje jednak poza obszarem zainteresowań tego raportu.

Relatywna przewaga jest cechą dość istotną lub bardzo istotną dla 60% respondentów. Jest to przewaga nad wcześniej dostępnymi alternatywami, ale niekoniecznie musi wiązać się tylko ze zmianami dającymi zysk w postaci ulepszonej usługi lub produktu. Podkreśla raczej zastosowanie nowego podejścia do (a może też i rozwiązanie) istniejących problemów lub nowe szanse wynikające z konkretnej innowacji, które dotąd nie były możliwe. Kluczowa „wartość" innowacji w takim przypadku polega na tym, że nowe rozwiązanie jest lepsze niż to istniejące wcześniej.

Możliwość wypróbowania została uznana jako cecha dość istotna lub bardzo istotna przez 50% respondentów. Zanim dojdzie do rozpowszechniania i implementacji ocena efektów działania nowego produktu, usługi czy idei może być trudna (lub kosztowna). Dlatego też w każdą nowość wpisane jest ryzyko niepowodzenia. Niepowodzenia są dla sektora publicznego dość kosztowne. Nie tylko ze względu na możliwe straty ekonomiczne, ale także zwiększoną odpowiedzialność względem opinii publicznej i możliwe konsekwencje polityczne. Możliwość wypróbowania to szansa sprawdzenia planowanej interwencji i przeanalizowania jej skutków, zanim zostanie ona oficjalnie zastosowana. Ta cecha nie jest jednak wysoko oceniana, a to ze względu na to, że **większość interwencji w sektorze publicznym**, zwłaszcza te nowe, **wymaga długiego czasu zanim będzie można zobaczyć namacalne rezultaty i ocenić efekty.**

Kolejny dowód na poparcie tej hipotezy to fakt, że wśród respondentów, którzy określili się jako decydenci polityczni, ponad 75% oceniło możliwość wypróbowania za dość lub bardzo istotną cechę, podczas gdy taką samą ocenę dało tej właściwości 40-50% ankietowanych będących na innych stanowiskach. **Dla decydentów możliwość wypróbowania innowacji jest więc znacznie bardziej priorytetowa, bo pozwala na podejmowanie decyzji o mniejszym ryzyku i niemalże gwarantuje ich pozytywny wynik.**

Najmniej istotną cechą dla respondentów jest **kompatybilność z wartościami i poglądami**, którą 50% z nich wskazało za dość lub bardzo istotną. Ma to interesujące konsekwencje odnośnie rozpowszechniania i ciągłej adaptacji nowinek, bo może oznaczać, że planowane innowacje nie będą brały pod uwagę uwarunkowań kulturowych. **Ich wdrażanie może potencjalnie przynieść istotne zmiany w kulturze lokalnej i regionalnej** i spotkać się z dezaprobatą, gdy dana zmiana zostanie po raz pierwszy wprowadzona. Będzie to wymagać bardziej szczegółowego planowania i stawiania czoła dodatkowym wyzwaniom z zakresu zarządzania publicznego.

Ogólnie rzecz biorąc, omówione cechy innowacji są postrzegane jako istotne przez wielu respondentów. Powstały „ranking" ich ważności dla sektora publicznego służy jako wskaźnik postrzegania innowacji i pokazuje, jak je się stosuje. Najwyższa pozycja przyznana ograniczaniu wydatków odzwierciedla powszechny trend optymalizowania kosztów, co jest szczególnie ważne w czasach trudności finansowych i pogłębiającego się ograniczania wydatków publicznych. Jednocześnie troska o zmniejszanie kosztów zaznacza potrzebę wprowadzania myślenia innowacyjnego do ogólnego sposobu działania sektora publicznego. Uwrażliwia zwłaszcza na potrzebę zmiany „tradycyjnego" podejścia do oferowanych produktów i usług poprzez reformę popularnych metod zarządzania, które powinny być bardziej elastyczne,

zwalniając władze z obowiązku kurczowego trzymania się wcześniej wypracowanych rozwiązań, co da możliwość skupienia się na współpracy, dzieleniu się odpowiedzialnością (i ryzykiem), nowych kanałach komunikacji i informowania. W efekcie przyczyni się to do zwiększonej obecności i możliwości reagowania przez organizacje sektora publicznego.

Podejmowanie ryzyka w sektorze publicznym

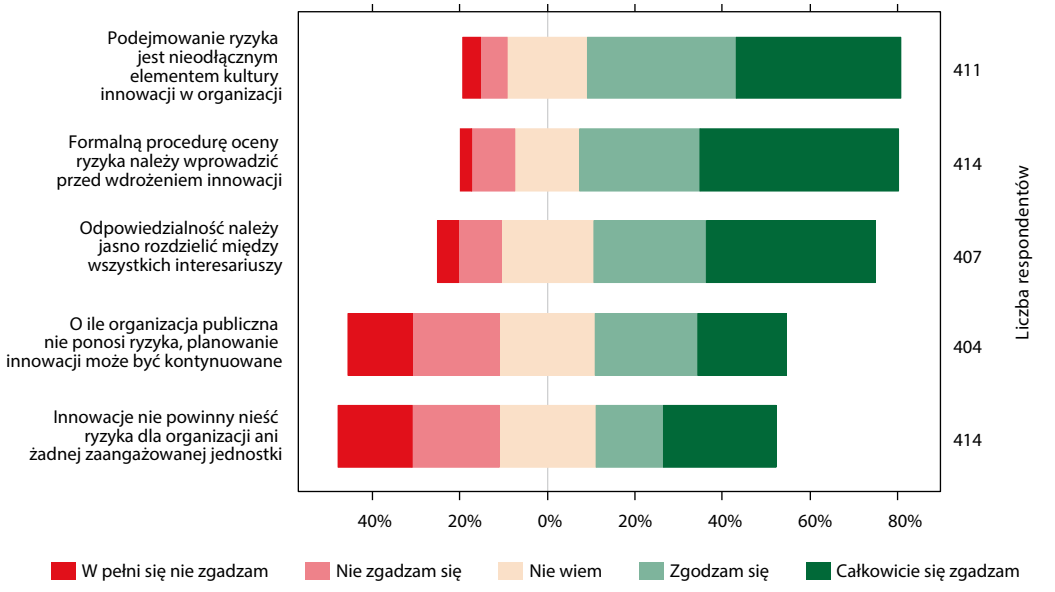
Jedną z kluczowych różnic między innowacjami w sektorze publicznym i prywatnym jest proces ich wdrażania. Niektórzy z ankietowanych interesariuszy stwierdzili, że sektor publiczny jest bardziej konserwatywny i związany ograniczeniami wynikającymi z przepisów prawa i innych regulacji. Z drugiej strony panuje powszechne przekonanie, że sektor prywatny jest bardziej dynamiczny, elastyczny i mniej opieszały we wprowadzaniu innowacji. Przyczyny tego są wielorakie. Składają się na nie m.in. czynniki organizacyjne, takie jak skomplikowana struktura decyzyjna w sektorze publicznym, kultura organizacyjna i niechęć do zmian, a także bardziej ogólne, jak np. poziom ryzyka, na jaki sektor publiczny może sobie pozwolić.

Nieodłącznym elementem innowacji jest podejmowanie ryzyka (Mulgan i Albury, 2003). Ryzyko jest koncepcją badaną przeważnie w kontekście sektora prywatnego. Podejmowanie ryzyka w sektorze publicznym jest uznawane za bardziej złożone zagadnienie. Australijskie Narodowe Biuro Audytu (2009) określiło ryzyko jako „niepewność" dotyczącą „konsekwencji" i/lub „prawdopodobieństwa" wprowadzenia nowej idei, które nie są znane. Im bardziej skomplikowane jest wyliczenie „konsekwencji" czy „prawdopodobieństwa" danej inicjatywy, tym większe ryzyko niesie ona ze sobą. **Biorąc pod uwagę złożoność pomiaru wyników innowacji w sektorze publicznym, ocena ich ryzyka jest większym wyzwaniem** niż ocena ryzyka w sektorze prywatnym, gdzie ostatecznym wyznacznikiem „konsekwencji" wprowadzenia innowacji jest zysk.

„System odpowiedzialności" i „środowisko polityczne", w którym działa sektor publiczny, także przyczyniają się do złożoności zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym. Ponadto relacja ryzyko-zysk jest zazwyczaj bardziej złożona w sektorze publicznym niż prywatnym.

Poniższy rysunek 14 przedstawia odpowiedzi respondentów na pytanie: W jakim stopniu ryzyko łączy się z innowacjami?

Rysunek 14 W jakim stopniu ryzyko łączy się z innowacjami?



„Kiedy odnosisz porażkę w biznesie, odbija się to na krzywej uczenia się. **Porażka** w sektorze publicznym **niesie za sobą ryzyko polityczne.”**

Wywiady z interesariuszami

Jak wynika z rysunku, respondenci udzielili dość niejasnych odpowiedzi na pytanie dotyczące ryzyka, jakie organizacje publiczne ponoszą w związku z innowacjami. Z jednej strony respondenci zgodzili się z twierdzeniem, że „podejmowanie ryzyka jest nieodłącznym elementem kultury innowacji w organizacji”, sugerując, że organizacje, w których nie rezygnuje się z podejmowania ryzyka, z większym prawdopodobieństwem wprowadzą w życie innowacje. W odpowiedzi na pytanie o poziom ryzyka, na jaki mogą pozwolić sobie organizacje publiczne opinie rozkładają się równo pomiędzy “zgadzam się” i “nie zgadzam się”. Sporo respondentów odpowiedziało natomiast, że nie ma zdania, co potwierdza, że nie istnieje jasna opinia na temat poziomu ryzyka, jakie może podjąć organizacja sektora publicznego. Podobne niejasności pojawiają się także przy stwierdzeniu “Innowacje nie powinny nieść ryzyka dla organizacji ani żadnej zaangażowanej jednostki”. Sprzeczność w tych odpowiedziach wskazuje na złożoność problemu, jakim jest podejmowanie ryzyka w sektorze publicznym.

Istnieje kilka ważnych kroków, jakie należy podjąć w procesie zarządzania ryzykiem, aby ograniczyć poziom ryzyka związanego z wprowadzaniem innowacyjnych działań. Są to:

- Ryzyko należy właściwie zidentyfikować, aby dokładnie zrozumieć, jakie ryzyko podejmuje się w kontekście formalnych i nieformalnych celów organizacji. Źródła ryzyka to zagrożenia i zdarzenia, które mogą „zapobiec, osłabić, opóźnić lub wzmocnić”[10] osiągnięcie celów organizacyjnych.
- Ocena ryzyka to „systematyczny proces mierzenia i kwalifikowania poziomu ryzyka związanego z konkretnym zagrożeniem lub zdarzeniami” (National Treasury, 2010). Mierzenie *prawdopodobieństwa* ryzyka i *wpływ* jego wystąpienia na cele organizacyjne to dwa ważne elementy oceny ryzyka.
- Właściwa reakcja na ryzyko wymaga „rozwoju strategii, które wyeliminują lub ograniczą zagrożenia i zdarzenia generujące ryzyko” (ibid.).
- Monitorowanie ryzyka wymaga regularnej kontroli właściwego funkcjonowania całego systemu zarządzania ryzykiem.

Modele konceptualne innowacji w sektorze publicznym

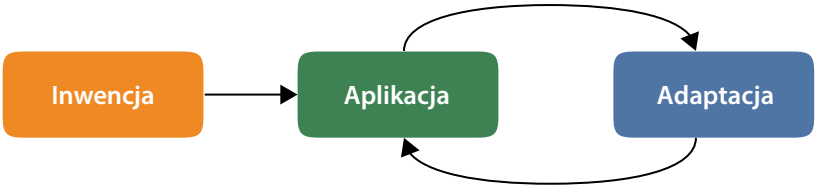
Definicje dostarczone przez przebadanych interesariuszy posłużyły za bazę do omówienia kilku „modeli konceptualnych” dotyczących innowacji w sektorze publicznym, zwłaszcza w kontekście czynników stymulujących, procesów i wyników. Można je więc rozpatrywać pod kątem absorpcji innowacji i ich upowszechniania lub dyfuzji w ramach struktur społecznych.

Modele nie są tożsame, można je nawet uznać za niekompatybilne. Reprezentują one jednak alternatywne poglądy na temat wdrażania innowacji w sektorze publicznym, a każda z nich podkreśla ważne, choć różne, aspekty ich powstawania. Pozostają więc otwarte na interpretacje i dyskusję i nie wyczerpują zagadnienia innowacji w sektorze publicznym jako kwestii z zakresu zarządzania społecznego i publicznego. Nie mają także na celu krytyki innych ugruntowanych konstrukcji teoretycznych dotyczących „klasycznego” pojmowania innowacji w sektorze publicznym. Każdy z modeli może stać się przedmiotem krytyki i dyskusji bazującej na teorii, zwłaszcza że niektóre z nich stoją w sprzeczności z już istniejącymi koncepcjami. Dlatego też zachęca się czytelników do wyciągnięcia własnych wniosków i próby określenia, które z modeli są najbardziej zgodne z ich własnym doświadczeniem i przekonaniem.

[10] Źródło: http://www.enisa.europa.eu/activities/risk-management/current-risk/risk-management-inventory/rm-process/risk-assessment

Poszczególne komponenty modeli oznaczono kolorami dla lepszej przejrzystości i łatwiejszego rozróżnienia leżącej u ich podstawy logiki. Podano po trzy rodzaje składników. Na pomarańczowo zaznaczono komponenty będące w każdym z modeli *wejściem - input* (może się jednak zdarzyć, że przy innej interpretacji nie zostaną one określone jako „input"). Są to warunki konieczne lub czynniki leżące u podłoża absorpcji innowacji. Na niebiesko zaznaczono składniki symbolizujące *wyjście - output*, czyli wyniki, wpływ na odbiorców i zmiany wynikłe z procesu wdrożenia innowacji. Natomiast składniki oznaczone na zielono to *procesy*, które są konieczne, aby *input* zmienił się na *output* w każdym z tych modeli. W niektórych z nich procesy nie zostały zaznaczone, ale należy szukać ich w naturze interakcji między *wejściami* i *wyjściami*.

Rysunek 15 Konceptualny model innowacji - innowacja jako wdrożenie i adaptacja inwencji



Rysunek 15 przedstawia chyba najprostszą linearną interpretację procesu innowacji. Rozpoczyna się ona od założenia, że innowacja musi koniecznie reprezentować inwencję[11] i kładzie nacisk na proces aplikacji. Jego efektem jest adaptacja (lub pozytywna zmiana) leżącego u jej podłoża założenia, które było powodem zaistnienia innowacji.

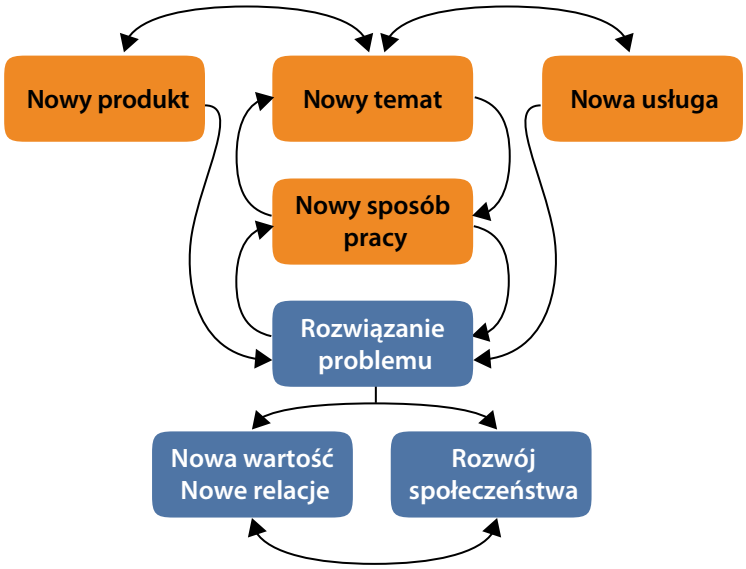
Ciągła reaplikacja i readaptacja pierwotnej inwencji jest wyrazem procesu dyfuzji w sektorze publicznym.

Ten model nie wyjaśnia, co konkretnie można określić jako inwencję. Bliższe spojrzenie na odpowiedzi interesariuszy, których opinie posłużyły za bazę tego modelu, ujawnia, że nie ma zgody (czy ograniczeń) co do konkretnych ram inwencji, poza tym, że większość respondentów myśli o niej jak o (technologicznym) produkcie, którego aplikacja i adaptacja leży u podstaw usług w sektorze publicznym.

Model przedstawiony na rysunku 16 poniżej daje bardziej złożone spojrzenie na innowacje w sektorze publicznym, kładąc nacisk wyłącznie na wejścia i wyjścia, a procesy wyrażone są tu jako relacje między nimi. Cztery główne wejścia to: nowy produkt, nowy motyw, nowa usługa i nowy sposób działania, leżące u podstaw innowacji. Taki input nie musi jednak zawsze skutkować innowacją, nawet jeśli wystąpi. To raczej kombinacja wejść i ich wzajemne relacje dają innowację. Na przykład: wprowadzenie nowego motywu (lub priorytetu polityki) dla przedstawicieli władzy lokalnej lub regionalnej wymaga także wprowadzenia nowego sposobu działania, o ile ma ono dawać innowacyjny rezultat. Do tego można by było jeszcze dodać nowy kształt usług, których dostarczenie będzie generować innowację.

11 Nie wszyscy interesariusze uważają jednak, że inwencja jest koniecznym wejściem w procesie innowacji - zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Pierwszeństwo daje się raczej sposobom wykorzystania, podkreślając, że innowacja to nowe zastosowanie czegoś, co jest powszechne w innej dziedzinie. Ten model jest jasny, ale tylko nieliczni przebadani interesariusze pojmują innowacje w sektorze publicznym zgodnie z nim.

Rysunek 16 Konceptualny model innowacji - rozwiązywanie trudności i osiąganie wzrostu społecznego

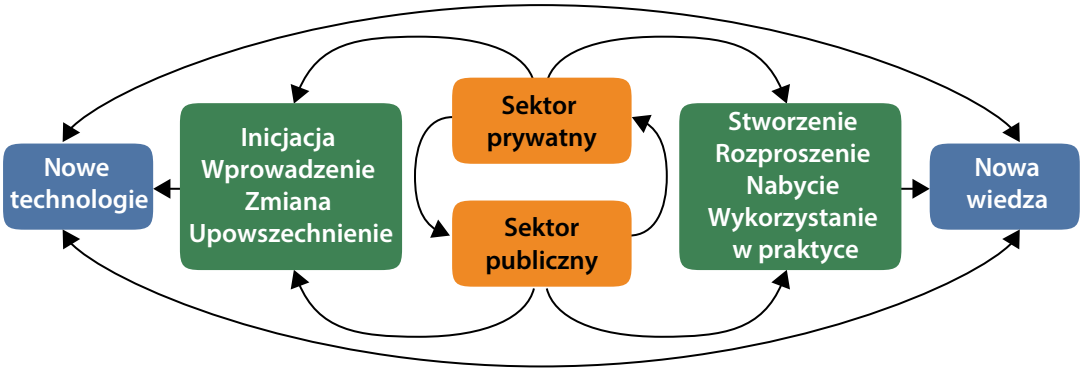


Efektem innowacji jest najczęściej rozwiązanie trudności, co ten model uznaje za kluczowy efekt innowacji w sektorze publicznym. Prawdziwy rezultat, który jest najistotniejszy dla sektora publicznego, to rozwiązanie trudności skutkujące konkretną korzyścią - wyrażoną jako nowa wartość, nowe relacje, a w końcu wzrost społeczny. Bez tego rozwiązanie trudności nie będzie innowacyjne, bo instytucje sektora publicznego radzą sobie z trudnościami na co dzień, bez konieczności sięgania po innowacje.

Równie ważna, co podkreśla ten model, jest możliwa powtarzalność procesu innowacji. Kiedy trudność zostanie rozwiązana, nowe sposoby działania stają się praktyką. To może skutkować przyjęciem nowych motywów i priorytetów działania, a nawet wprowadzeniem do tego schematu całych nowych sfer, w których działa sektor publiczny. Taki cykl jest zgodny procesem aplikacji-adaptacji przedstawionym na rysunku 15 ze strony 34.

Kolejny model przedstawiony na rysunku 17 ze strony 36 koncentruje się głównie na współpracy i interakcji między sektorem publicznym i prywatnym. Zakłada on, że do innowacji w sektorze publicznym może dojść jedynie wtedy, gdy w ten proces zaangażuje się sektor prywatny. Chociaż model ten jest równie złożony, nie koncentruje się na poszczególnych rodzajach interakcji pomiędzy istotnymi składnikami wejścia, ale raczej przypisuje ważną rolę sektorowi prywatnemu, upoważniając sektor publiczny do współpracy, o ile może się ona rozwinąć.

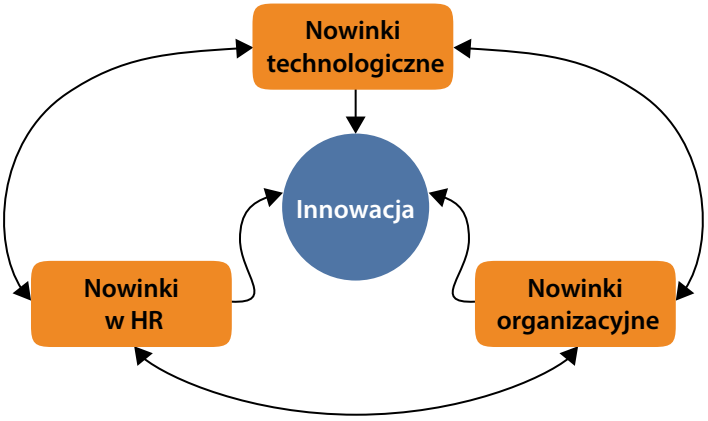
Rysunek 17 Konceptualny model innowacji - interakcje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym



Model określa dwa podstawowe rodzaje (idealne typy) generowania innowacyjnych rozwiązań lub dwa z zasady różne sposoby, na jakie przebiega proces generowania innowacji. W pierwszym przypadku warunkiem koniecznym dla procesu innowacji jest współpraca między sektorem publicznym i prywatnym (środkowa część rysunku 17), którą postrzega się za wzajemne oddziaływanie wejść. Procesy, które zależą od tych wejść, są postrzegane jako abstrakcyjne transformacje, których wynik wyraża się poprzez nowe technologie lub nową wiedzę. Te procesy są także najistotniejszą częścią tego modelu, ponieważ właśnie w nich przejawia się faktyczna współpraca między sektorami.

W drugim przypadku jeden z sektorów generuje własny input niezależnie od drugiego, a współpraca między nimi odbywa się w faktycznej fazie procesu (środkowa część rysunku 17), która również może być zainicjowana przez jeden z sektorów. Ewentualne procesy zawierają stworzenie, rozprzestrzenienie, przejęcie lub praktyczne zastosowanie nowej wiedzy bądź inicjację, wprowadzenie, zmianę lub rozpowszechnienie nowych technologii. Innowacja przebiega w tym przypadku poprzez dodatkowy udział nowej wiedzy i nowych technologii na poziomie wyników (zewnętrzna część rysunku 17).

Rysunek 18 Konceptualny model innowacji - kombinacja i powtarzalność innowacji



Możliwe, realne przykłady tego modelu innowacji to wprowadzenie nowych technologii środowiskowych w branży transportowej, które najpierw pojawiły się w sektorze prywatnym, ale doprowadziły także do innowacyjnych sposobów kierowania transportem publicznym i ochrony środowiska, skutecznie generując wartość dodaną w sektorze publicznym.

Ostatni model stworzony w oparciu o definicje interesariuszy wkłada innowacje w bardziej ograniczony kontekst organizacyjny, w którym innowacje w sektorze publicznym nie przekraczają samego sektora (rysunek 18 powyżej). Jako input pojawiają się tu trzy rodzaje nowości: związane z zasobami ludzkimi, organizacją i technologią. Sama innowacja jest uznana za wynik którejkolwiek z nich i ich różnych kombinacji.

Definicja robocza innowacji

Istnienie czterech różnych modeli innowacji w sektorze publicznym, które reprezentują różne poglądy, ale także odmienne mechanizmy i rozumienie tego, co te innowacje tworzy, potwierdza złożoność pojęcia innowacji w kontekście instytucji sektora publicznego i podejmowanych przez nie decyzji. Prowadzi to do konkluzji, że innowacje w sektorze publicznym są bardziej złożone niż może się powszechnie wydawać i mogą być przedmiotem mniejszego przymusu niż te w sektorze prywatnym. W efekcie każde dokładne badania, które będą im poświęcone, będą musiały wziąć pod uwagę wiele kontekstów, aktorów, procesów i efektów, które determinują konkretną (publiczną) wartość dodaną, zwłaszcza co do długoterminowego rozwoju społeczeństwa.

Z tego względu jedna, pojemna definicja innowacji w sektorze publicznym będzie albo zbyt obszerna i nieprecyzyjna (jak ta użyta dla celów CCIC), albo zbyt specyficzna, ale na tyle złożona i szczegółowa, że znajdą się w niej wszystkie przypisywane jej kwestie. W oparciu o dotychczas przeprowadzoną analizę można zaproponować następującą definicję roboczą:

Innowacje w sektorze publicznym to integracja znanych nowości lub nowej wiedzy z systemem zależnym 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.

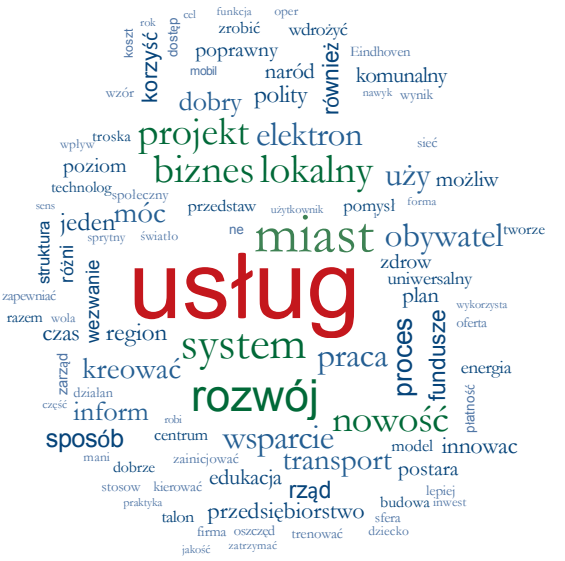
Przykłady udanych innowacji w sektorze publicznym

Inny sposób spojrzenia na definicje i pojmowanie innowacji w sektorze publicznym to dyskusja o sukcesach albo tym, co ludzie postrzegają jako skuteczne działanie na rzecz innowacji w sektorze publicznym, wraz z podaniem przykładów. Respondentom zadano konkretne pytanie o przykład innowacji w sektorze publicznym, które odniosły sukces, w ten sposób motywując ich do praktycznego opisu innowacji w sektorze publicznym.

Wykres częstotliwości występowania słów bazuje na odpowiedziach respondentów na to pytanie (rysunek 19).

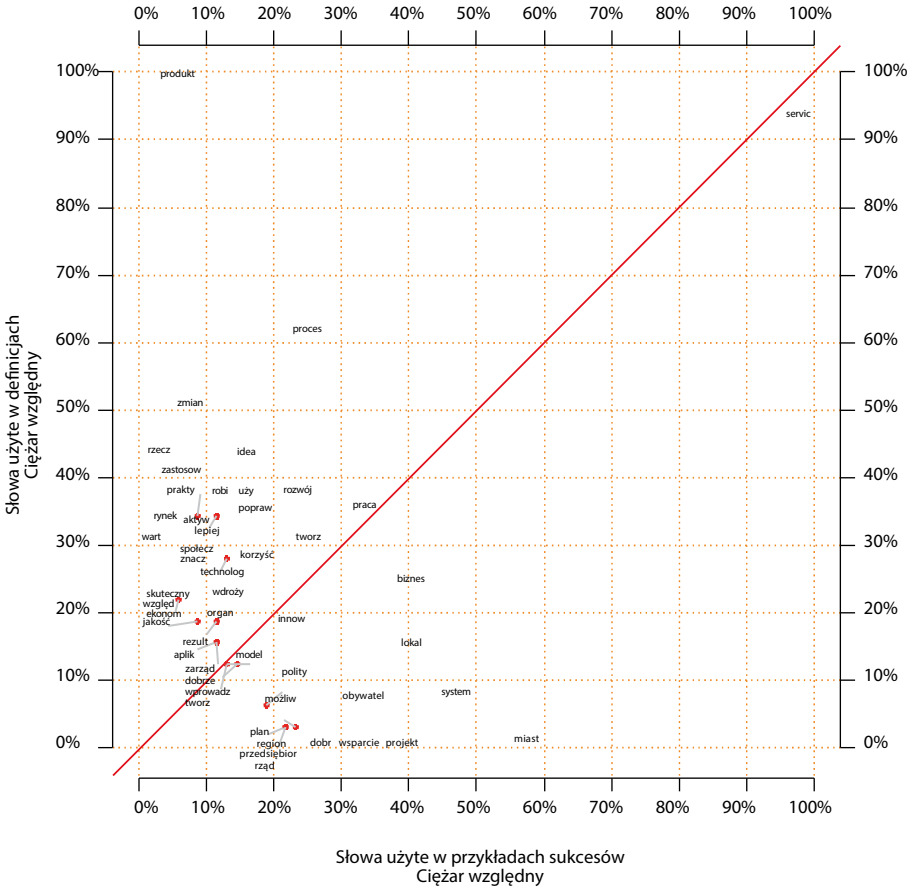
Jak w przypadku poprzednich wykresów częstotliwości występowania słów, słowa reprezentowane są przez ich rdzenie, a ich rozmiar odpowiada częstości ich pojawiania się w odpowiedziach respondentów na pytanie: Czy może pan/pani podać przykłady działań, usług, metod i produktów, które według pana/pani były udaną innowacją w sektorze publicznym (na poziomie lokalnym/regionalnym)? Rdzeń słowa „usług" w środku wykresu oznacza, że **respondenci najczęściej wiązali udane innowacje w sektorze publicznym z usługami lub uznali, że sukcesem sektora publicznego jest innowacyjna usługa.**

Rysunek 19 Wykres częstotliwości występowania słów określających udane innowacje w sektorze publicznym



Szczególnie intrygująca jest obserwacja, że podczas definiowania innowacji większość respondentów odnosiła się do „produktu" (było to najczęściej pojawiające się słowo), podczas gdy w kontekście sukcesu to słowo wymieniane jest znacznie rzadziej. Rysunek 20 daje wgląd w różnice zależące od kontekstu – kiedy respondenci definiowali innowacje i opisywali ich udane przykłady. Zapisano jedynie te rdzenie, które padły przynajmniej raz w każdym z kontekstów. Wykres przedstawia rdzenie najczęściej pojawiających się słów w obydwu kontekstach. Rdzeń wymieniany najczęściej otrzymuje 100% ciężaru względnego, podczas gdy dla innych słów wylicza się stosunek ilości ich wymienienia do ilości pojawienia się najpopularniejszego rdzenia. Czerwona linia dzieląca wykres na dwie części będące lustrzanym odbiciem służy za graficzną pomoc przy oddzieleniu tych rdzeni, które mają względnie podobną częstotliwość występowania w obydwu kontekstach. Im bliżej rdzeń czerwonej linii, tym częściej występował w obydwu kontekstach. Im bardziej na lewo, tym bardziej jest on typowy dla kontekstu definicji; i odwrotnie – im bardziej na prawo od linii, tym częściej pojawiał się on przy przykładach udanych innowacji.

Rysunek 20 Wykres porównawczy słów użytych w definicjach innowacji i w przykładach udanych innowacji



Najczęściej wymieniane słowo (bądź jego rdzeń) w definicjach innowacji to produkt (100% ciężaru względnego), ale jego ciężar względny odnośnie przykładów udanych innowacji wynosi już tylko 10%. Także „proces" dominuje w kontekście definicji (70%), ale w kontekście sukcesu ma tylko 25%. Z drugiej jednak strony „usług" jest najczęściej wymienianym rdzeniem w przypadku sukcesu (100% ciężaru względnego), ale jego ciężar względny odnośnie definicji to niewiele mniej niż 80%.

W gruncie rzeczy kontekst definicji jest bardziej teoretyczny i odzwierciedla obraz „idealny" (lub taki, jaki powinien być). Pokazuje, co respondenci myślą o innowacjach, co powinno się w nich zawierać, jakie cele mają spełniać. I odwrotnie, przy pytaniach o przykłady udanych innowacji w sektorze publicznym, respondenci zostali zmuszeni do myślenia w bardziej praktyczny sposób, odnosząc się do czegoś realnego, co przyniosło pozytywny wpływ. Taka różnica sugeruje, że chociaż o innowacji myśli się głównie w kontekście produktu, jest o wiele bardziej rozpoznawalna i wymowna jako nowa bądź ulepszona usługa. Inna możliwa interpretacja polega na tym, że do innowacji w sektorze publicznym najczęściej dojdzie na poziomie usług i jako takie będą najbardziej widoczne. Nie oznacza to, że zmiany w sposobie działania organizacji sektora publicznego lub ich zarządzania nie mogą prowadzić do innowacji. Odzwierciedla to raczej **powszechne**

oczekiwanie, że sektor publiczny ma za zadanie skutecznie dostarczyć usługi, zwłaszcza że jego sukces ocenia się po ich jakości.

Wykres częstotliwości występowania słów na rysunku 21 dostarcza inne spojrzenie na różnice między tymi dwoma kontekstami. Różne kolory pomagają rozróżnić między słowami najczęściej używanymi w wywiadach, które definiują te dwa dyskursy. Rozmiar rdzeni odpowiada częstości ich pojawiania się w odpowiedziach respondentów. W przeciwieństwie do rysunku 20 wykres nie ignoruje słów nie pojawiających się w jednym z kontekstów, ale jest podzielony ze względu na różne występowanie rdzeni.

W dolnej części wyróżnia się słowo „produkt" jako najczęściej wymieniane w wywiadach na temat definicji. Inne słowa są znacznie mniejsze, wskazując, że pojawiały się znacznie rzadziej niż słowo „produkt". W górnej części największy jest rdzeń „miast" (od „miasto" lub „miasta"), a „usług" i „system" są na drugim miejscu. Główny powód, dla którego rdzeń „miast" jest największy, mimo jego rzadszego występowania ogólnie, jest taki, że „usług" częściej pojawia się w obydwu kontekstach niż „miast", które jest zarezerwowane głównie dla kontekstu przykładów sukcesu. Wynika z tego, że **sukces innowacji w sektorze publicznym jest częściej przypisywany inicjatywom pojawiającym się i wdrażanym wyłącznie w kontekście publicznym i dla niego typowym.** Słuszność tego wniosku wzmacnia dodatkowo dominacja takich rdzeni jak „lokal", „region" i „administr" (od słów *administracyjny* i *administracja*).

Rysunek 21 Wykres porównawczy częstotliwości występowania słów określających definicje innowacji i ich sukcesów w sektorze publicznym

W przykładach sukcesów

W definicjach

Bardziej szczegółowa analiza kontekstualna ujawnia jeszcze szerszą perspektywę sukcesu. Chociaż dyskurs dotyczący usług jest pozornie oczywisty, to jest to w praktyce głębsze i bardziej złożone zagadnienie. Respondenci rzadko koncentrują się tylko na jednej usłudze i jej realizacji, ale raczej podają przykłady inicjatyw tworzących korzystne warunki dla rozwoju dostępnych usług i wprowadzenia nowych, nakierowanych na specyficzną grupę odbiorców, często nie tylko obywateli, ale też na firmy i samorządy zawodowe. W wielu takich przypadkach efekty są dwojakie. Z jednej strony proces tworzenia korzystnych warunków jest inicjatywą samą w sobie, a z drugiej strony – poprzez zaangażowanie sektora publicznego – innowacja jest stymulowana i rozwija się

w sektorze prywatnym, co w efekcie daje przykład sukcesu. Przy takim założeniu **rola sektora publicznego jako czynnika umożliwiającego i partnera przy rozwoju i dyfuzji innowacji jest kluczowym, elementem sukcesu.**

> „Innowacje ułatwiają **wypełnianie misji sektora publicznego** w nowy i lepszy sposób."
>
> *Wywiady z interesariuszami*

Inne przykłady sukcesów koncentrują się na konkretnych usługach uznanych (przez respondentów) za innowacyjne, mimo że nie zawsze jest w tym logika. Takie przykłady dotyczą wprowadzenia elektronicznego systemu sprawdzania biletów w środkach transportu publicznego lub instalacja inteligentnych liczników ciepła w gospodarstwach domowych. Obydwa przykłady pochodziły z Sofii, Bułgaria. Przykłady z Genui, Włochy, dotyczyły elektronicznych zakupów towarów i usług oferowanych przez miasto, co znacznie obniża koszty zakupu, a także zapisy on-line na badania medyczne.

Powyższe przykłady dowodzą, że innowacje w sektorze publicznym nie zawsze są postrzegane tak samo, ale raczej w kontekście najbardziej istotnych zmian. Trafnie opisuje to zakres różnych działań i przykładów określanych jako sukces. Takie rozbieżności to jeszcze jeden dowód na to, że postrzeganie innowacji zależy od kontekstu, a to, co zostanie uznane za innowację w jednym miejscu, w ramach konkretnego kontekstu, może być nieistotne w innych warunkach.

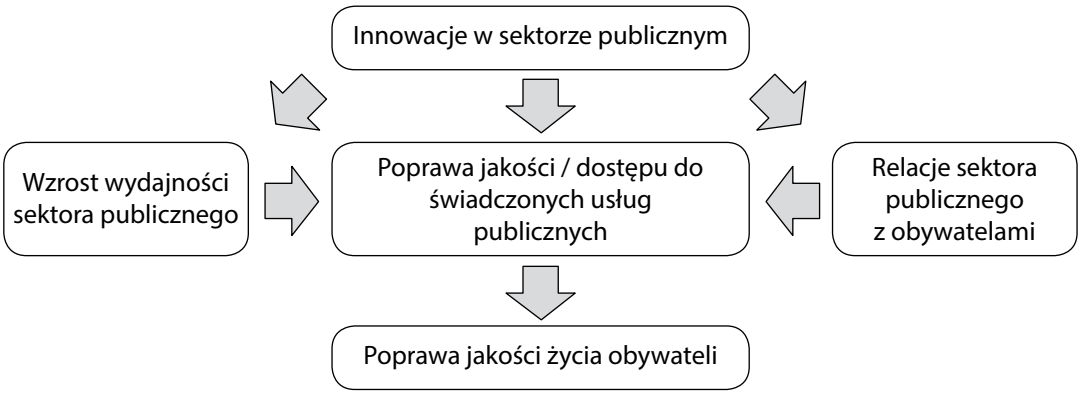
Cele innowacji w sektorze publicznym

W odniesieniu do oczekiwanych celów innowacji w sektorze publicznym można wymienić kilka głównych trendów. **Większa oszczędność i opłacalność zapewnianych usług publicznych to nadrzędny cel innowacji w sektorze publicznym**, co potwierdzają zarówno odpowiedzi w ankiecie internetowej, jak i wywiady z interesariuszami. Wzrost oszczędności oznacza przeważnie zapewnienie większej ilości i lepszych usług za tę samą cenę i przy usprawnieniu procedur administracyjnych. To stwierdzenie uważane jest za jeden z nadrzędnych celów sektora publicznego, a konkretnie władz lokalnych i regionalnych dostarczających usługi obywatelom, które to władze odpowiadają przed podatnikami za opłacalność i wydajność wydatków publicznych. Główną korzyścią, jaką mogą przynieść innowacje, jest **poprawa relacji między sektorem publicznym a obywatelami.** Wzmacnianie kanałów docierania informacji zwrotnej od obywateli przyczynia się do poprawy usług publicznych, które stają się bardziej dostosowane do potrzeb i oczekiwań społecznych. To pozwala osiągnąć główny cel innowacji w sektorze publicznym, a mianowicie **wzrost jakości i dostępności usług publicznych dostarczanych przez władze lokalne bądź regionalne. Następstwem tego jest wzrost jakości życia obywateli**, postrzegany jako ostateczny cel dostarczania usług publicznych obywatelom. Sugeruje to, że innowacje w sektorze publicznym są środkiem, który usprawnia prowadzenie konkretnych działań publicznych, bardziej niż celem samym w sobie. Dlatego też wysoce prawdopodobne jest, że innowacje w sektorze publicznym będą widoczne w ramach różnych działań i dziedzin. Rysunek 22 przedstawia wykres częstotliwości występowania słów wymienianych przez przebadanych interesariuszy w kontekście celów innowacji w sektorze publicznym.

Rysunek 22 Wykres częstotliwości występowania słów mówiących o celach innowacji w sektorze publicznym

Dzięki temu powiązanie między innowacjami w sektorze publicznym a poprawą jakości życia jest bardziej widoczne. Rysunek 23 poniżej przedstawia różne ścieżki, którymi podąża ten proces.

Rysunek 23 Sposoby oddziaływania innowacji w sektorze publicznym na poprawę jakości życia



Korzyści innowacji dla sektora publicznego

Respondenci zostali zapytani o to, jakie korzyści dla sektora publicznego widzą, biorąc pod uwagę ich opinie dotyczące tego, jak innowacje w sektorze publicznym zmieniają sam sektor publiczny. Ta perspektywa jest kluczowa, ponieważ ma bliski związek z kształtem strategii i regulacji stymulujących innowacje, co pokazuje, jakie pozytywne zmiany przyniosłoby społeczeństwu wprowadzenie innowacji. Taka perspektywa wyznacza ponadto zakres (publicznych) oczekiwań względem innowacji w sektorze publicznym, a także podkreśla, co czyni ją inną w porównaniu z biznesowym podejściem do innowacji w ogóle.

Rysunek 24 ze strony 43 jest wizualnym przedstawieniem tego, co respondenci uznali za korzyści z innowacji w sektorze publicznym. Rdzenie „usług" i „popraw" są jednymi z tych pojawiających się najczęściej w odpowiedziach interesariuszy, co sugeruje, że kluczową korzyścią z innowacji

w sektorze publicznym jest poprawa usług. Oszczędność i wzrost opłacalności, które przypisuje się poprawie usług, są drugie w kolejności.

Rysunek 24 Wykres częstotliwości występowania słów mówiących o korzyściach innowacji dla sektora publicznego

Powyższy wykres wskazuje, że sposób mówienia przez respondentów o udanych przykładach innowacji w sektorze publicznym i ich korzyści ma wiele cech wspólnych. Przykłady sukcesów pokazują, jak oczekiwane korzyści z innowacji w sektorze publicznym są realizowane. Potrzebna jest jednak bardziej dogłębna i szczegółowa analiza, aby w pełni zrozumieć wszystkie związane z tym zagadnieniem szczegóły. Wielu z respondentów przedstawiło pogląd o innowacjach będących dodatkowym „mandatem" władz z sektora publicznego, który wpływa zarówno na same władze, jak i ogół społeczeństwa, a także skutkuje redukcją kosztów, poprawą komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, większymi możliwościami partycypacji społecznej i wyższą wydajnością władz. Wspólna jest opinia, że „… jeśli organizacje [sektora publicznego] będą działać sprawniej, wszyscy na tym skorzystają." **Korzyści z wprowadzonych innowacji w sektorze publicznym nie mogą ograniczać się wyłącznie do sektora publicznego, ale powinny rozprzestrzeniać się poza bezpośrednią jurysdykcję tych instytucji.** Korzyści wypracowane w ramach struktur instytucjonalnych prowadzą do pozytywnych zmian w całym systemie, co podkreśla całościowy wpływ udanych innowacji.

Czynniki sprzyjające innowacji w sektorze publicznym

Czynniki sprzyjające innowacji w sektorze publicznym to czynniki stymulujące obecne na dowolnym etapie procesu innowacji. To także czynniki, które umożliwiają absorbującemu je środowisku dyfuzję innowacji i działają jako katalizatory przekształcające pomysły w mierzalne działania.

Rysunek 25 Wykres częstotliwości występowania słów określających czynniki sprzyjające innowacji w sektorze publicznym

Ze względu na ich pochodzenie czynniki można podzielić na wewnętrzne (kiedy organizacja posiada dużo kontroli) i zewnętrzne (kiedy organizacja ma niewiele kontroli). Rysunek 26 na stronie 45 jest graficznym podsumowaniem tych dwóch czynników zidentyfikowanych przez interesariuszy badanych w ankiecie internetowej i wywiadzie. Ułożono je odpowiednio do oceny przyznanej im w ankiecie internetowej. Z wykresu wynika, że nie istnieje dominacja któregoś z rodzaju czynników. Obecność wewnętrznych czynników organizacyjnych napędzających innowacje w sektorze publicznym sugeruje, że różne organizacje w ramach tego samego środowiska zewnętrznego najprawdopodobniej nie będą na równi „produktywne" odnośnie realizacji innowacji. Obecność czynników środowiska zewnętrznego (dla organizacji), takich jak właściwa podstawa prawna, dostępność zewnętrznych źródeł finansowania i oczekiwań społecznych, sugeruje z kolei, że istnieje konieczność planowania i zarządzania strategicznego, które będzie stymulować szanse i niszczyć przeszkody dla innowacji.

Rysunek 26 Zewnętrzne i wewnętrzne czynniki napędzające innowacje w sektorze publicznym

1	Kultura organizacyjna, która nagradza nowe idee
2	Właściwa podstawa prawna
3	Kierownictwo organizacji otwarte na innowacje i zmiany
4	Bodźce polityczne
5	Żądania obywateli
6	Wiedza pracowników z zakresu technologii i kontentu
7	Wyniki finansowe
8	Sprawnie działające małe i średnie przedsiębiorstwa w społeczeństwie
9	Dostępność/Gotowość finansowania przez inwestorów prywatnych
10	Elastyczny budżet
11	Dział badań/rozwoju/naukowy w organizacji
12	Międzynarodowa sieć współpracy władz
13	Projekty i dyrektywy inspirowane UE
14	Dobre relacje z lokalnymi interesariuszami

Wewnętrzne Zewnętrzne

Czynniki wewnętrzne

Jak wynika z wykresu 25 ze strony 44, przebadani interesariusze postrzegają *kulturę* jako kluczowy czynnik sprzyjający innowacji. Większość z nich jednoznacznie podkreśliła istotę kultury organizacyjnej dla incepcji i dyfuzji innowacji. **Kultura organizacyjna** to pojęcie złożone, zawierające w sobie różne aspekty zachowania jednostek będących częścią danej organizacji. **Przywództwo organizacyjne i podejście kierownictwa do zmian** są uznawane za kluczowe czynniki sprzyjające innowacji przez większość badanych w ankiecie. Związane jest z tym **zarządzanie zasobami ludzkimi** (jak dobór pracowników), oceniane jako zasadnicze dla promowania innowacyjności w organizacjach publicznych. Czynniki behawioralne, takie jak zatrudnianie odpowiednich ludzi – jednostek przedsiębiorczych o umysłach otwartych na zmiany, wymieniono jako niezbędne w stymulowaniu innowacji. Odpowiednie szkolenia dla pracowników, obok umiejętności i wiedzy, również pojawiły się w odpowiedziach respondentów.

Jako kluczowy czynnik podano także **komunikację wewnętrzną** w organizacji. Usprawnienie komunikacji poziomej i pionowej w organizacji, wśród różnych działów i na różnych poziomach hierarchii, a także otwartość na pomysły pracowników uznano za główne stymulatory innowacji w sektorze publicznym.

W wywiadach podkreślano także, że, poza komunikacją wewnątrz organizacji, główne czynniki wspomagające innowacje to **tworzenie kanałów komunikacji pomiędzy innowatorami z sektora publicznego i różnymi interesariuszami ze środowiska zewnętrznego.** Aby utrzymać poprawne relacje z istotnymi interesariuszami, organizacje powinny stworzyć takie kanały, poprzez

które uzyskają odpowiedź zwrotną dotyczącą ważnych procesów, z którymi wiążą się innowacje. Dotyczy to także lepszego przepływu informacji i przejrzystości w działaniach innowacyjnych, co wzmocni świadomość społeczną (a tym samym zaangażowanie społeczne, jak wspomniał jeden z respondentów).

W wielu konkretnych przypadkach, kiedy do dostarczanej usługi publicznej wprowadza się nową technologię, działania komunikacyjne należy planować w taki sposób, aby obywatele, do których ta nowa technologia jest adresowana, byli odpowiednio poinformowani, jak z niej korzystać. Istnieje duże zagrożenie dla sukcesu innowacji, nawet jeśli dana technologia przynosi znaczącą korzyść, gdy jej adresaci nie mogą z niej skorzystać. W tym celu odpowiedzialne za to jednostki lub działy organizacji z sektora publicznego, powinny mieć pełną świadomość, jak nowo wprowadzona technologia działa.

Czynniki zewnętrzne

Wysoką pozycję wśród czynników stymulujących innowacje przyznano **właściwej podstawie prawnej**, jak wynika z rysunku 28 ze strony 37. Podstawa prawna nie jest sama w sobie wystarczającym warunkiem do pozytywnych rezultatów wywołanych innowacją, ale jest mimo wszystko niezbędna, aby zapewnić stymulujące i sprzyjające środowisko, w którym rodzić się będą innowacje.

Jako czynniki sprzyjające innowacji w sektorze publicznym, choć nie w stopniu, w jakim określano to wcześniej, uznano **potrzeby i oczekiwania społeczne**. Ruffner i Sevilla (2004) wskazują natomiast na rosnące zainteresowanie działaniami rządów, bardziej niż podleganie prawu, jako główny czynnik wpływający na innowacje w organizacjach publicznych. Łączy się to z pojęciem „świadomego użytkownika/obywatela" (Vigoda-Gadot i in., 2008), które wskazuje na elastyczność agencji publicznych na zmieniające się oczekiwania obywateli jako na kluczowy stymulator innowacji w sektorze publicznym. Lokalne władze jako demokratycznie wybrane organy są regularnie poddawane presji społecznej. Z tego względu wysoce prawdopodobne jest, że władze lokalne i/lub regionalne tym chętniej będą wprowadzać zmiany w usługach publicznych i sposobie ich realizacji, im bardziej żądania obywateli będą korespondować z szansami politycznymi (Walker 2006).

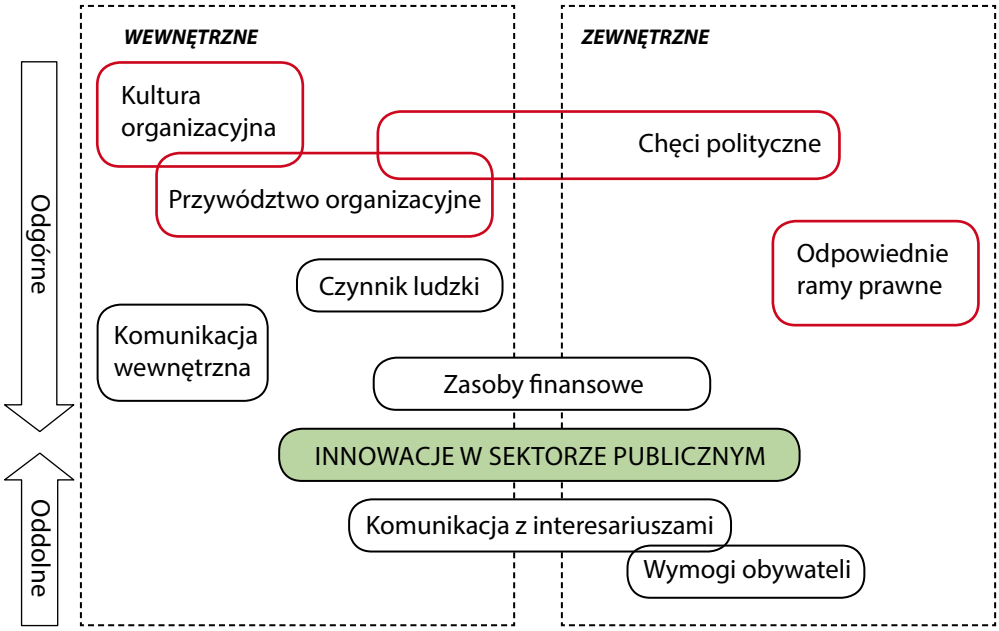
Inny czynnik znany z literatury jako czynniki sprzyjające innowacji w sektorze publicznym to **szybki rozwój nowych technologii**. Autorzy sugerują, że technologie mogą poprawiać wydajność sektora publicznego. Dodatkowo nadzór ze strony władz na szczeblu lokalnym czy państwowym może służyć za stymulator zmian i innowacji (Ruffner i Sevilla, 2004). Równie ważną rolę grają inne czynniki. Aby nowe technologie przyniosły korzyści w sektorze publicznym, a następnie przełożyły się na sukces społeczny, wymagana jest otwartość organizacji na te technologie. Menedżerowie muszą mieć świadomość dostępności nowych rozwiązań technologicznych, pracownicy muszą być przekonani do zmiany starych sposobów pracy, a użytkownicy poinformowani (a czasami nawet wyedukowani), jak korzystać z nowych technologii. Należy wziąć pod uwagę także niuanse kulturowe i pokoleniowe, a także przystępność nowych technologii.

> „Innowacje **kręcą się wyłącznie wokół networkingu**. Kiedy spotykają się różne strony, powstają nowe pomysły i rozwiązania."
>
> *Wywiady z interesariuszami*

Tylko nieliczni z przebadanych interesariuszy odnosili się jednak do technologii jako czynnika napędzającego innowacje, co może sugerować ograniczoną świadomość tego, że technologie są zintegrowane z rozwiązaniami innowacyjnymi albo ich priorytet w kształtowaniu działań opartych na innowacjach nie jest wysoki.

Respondenci wysoko ocenili **bodźce polityczne**. Nie da się ich łatwo skategoryzować jako wewnętrzne lub zewnętrzne, ponieważ bodźce polityczne występujące w sektorze publicznym mogą mieć różne źródła zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Bodźce polityczne to decyzje, publiczne bądź nie, które mają bezpośredni wpływ na wprowadzenie innowacji do planu działań decydentów. Stosunkowo wysoka pozycja tego czynnika wskazuje na wagę nacisków politycznych w ramach lokalnych i/lub regionalnych systemów innowacyjnych. Oznacza to, że innowacje w (lokalnym i regionalnym) sektorze publicznym powinny być oceniane także z punktu widzenia dynamiki politycznej. Do takiego wniosku doszli już Grady i Chi (1994), którzy uznali „skuteczne [wprowadzenie] innowacji w sektorze publicznym za całkowicie polityczny proces", a według Bartosa (2003) innowacje w sektorze publicznym zawsze są zależne od sprzyjających bodźców politycznych. Główny powód takiej ich dominacji wynika stąd, że decyzje związane z innowacjami są także decyzjami dotyczącymi lokowania czy relokowania środków organizacji, ich możliwości i ograniczeń. Te mogą często stawać się przedmiotem konfliktu, zwłaszcza kiedy mowa o środkach publicznych. Jest więc całkowicie zrozumiałe, dlaczego przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych są przeważnie skłonni oceniać bodźce polityczne wyżej niż ich vis-a-vis z innych organizacji (zob. rysunek 28 ze str. 49).

Rysunek 27 Wpływ czynników wewnętrznych i zewnętrznych i korelacje między nimi



Centralnym punktem dyskusji na temat czynników sprzyjających innowacjom były w trakcie wywiadów **środki finansowe**. W zależności od tego, czy fundusze na innowacje są lokowane wewnętrznie jako część budżetu organizacji i/lub pochodzą z zewnątrz, np. granty rządowe, środki unijne, prywatne dotacje i inne, czynnik ten można uznać zarówno za wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Kwestia dostępności wolnych środków czy „nadwyżki środków dostępnych dla organizacji w danym cyklu rozliczeniowym" (Voss, Sirdeshmukh i Voss, 2008) była już opisywana w literaturze jako element pozwalający na podejmowanie większego ryzyka (Damanpour, 1991). Niektórzy z respondentów wymienili także brak finansów jako czynnik motywujący do innowacji, który poprawia wydajność i stymuluje kreatywność.

Rysunek 27 powyżej przedstawia wymienione czynniki i pokazuje, jak wzajemnie się przenikają, wpływając na innowacje w sektorze publicznym. Po prawej stronie znajdują się, zgodnie z wcześniejszą listą, czynniki wewnętrzne, po prawej natomiast czynniki zewnętrzne. Dodatkowym wskaźnikiem są naciski odgórne i oddolne, wymuszające innowacje w sektorze publicznym. Czynniki potraktowane przez badanych w ankiecie i wywiadach priorytetowo zaznaczono na czerwono (grubszą czcionką zapisano te szczególnie podkreślane przez respondentów).

Władze lokalne/regionalne vs. inni

Większość interesariuszy, z którymi przeprowadzono wywiady, i badanych w ankiecie zgodziła się co do względnej ważności wymienionych czynników. Rysunek 28 ze strony 49 pokazuje sposób, w jaki respondenci uszeregowali zidentyfikowane czynniki napędzające innowacje, z uwzględnieniem porównania odpowiedzi przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych z odpowiedziami respondentów z innych organizacji. Każdy czynnik uporządkowano względem jego ważności, przy czym niższa ocena oznacza wyższy priorytet.

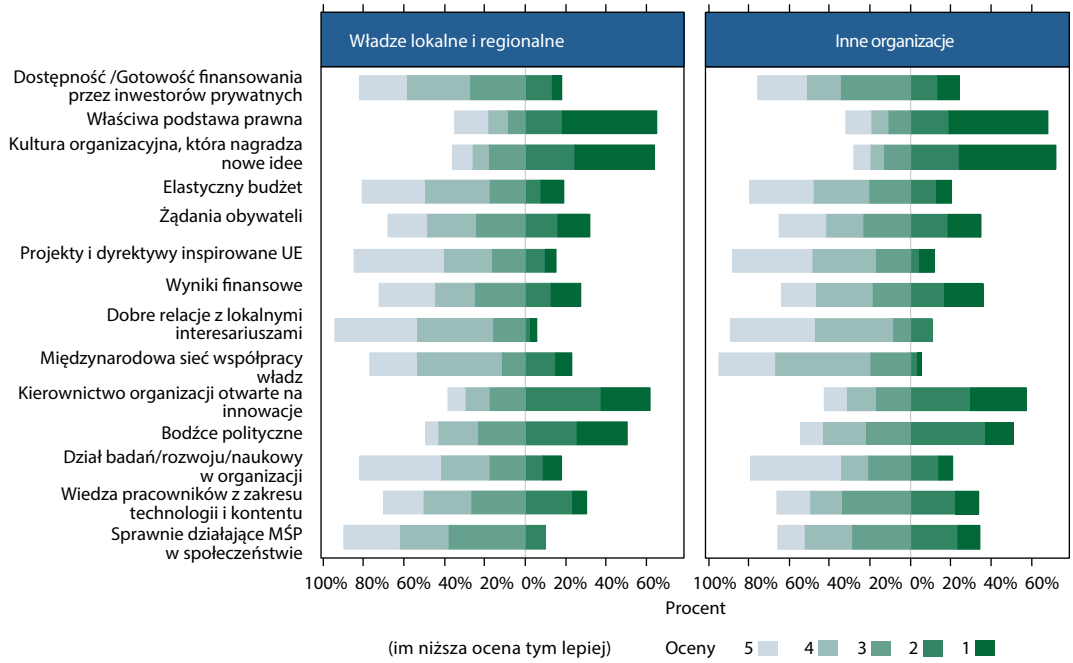
Większość czynników jest tak samo istotna w dwóch rodzajach organizacji. Znaczna różnica jest zauważalna przy małych i średnich przedsiębiorstwach sprawnie działających w społeczeństwie oraz międzynarodowej sieci współpracy władz. Ten pierwszy czynnik władze lokalne i regionalne oceniły słabiej niż inne organizacje, sugerując, że według jednostek publicznych MŚP nie przyczyniają się znacząco do rozwoju innowacji w sektorze publicznym. Z drugiej strony respondenci z innych organizacji zdają się być bardziej przekonani co do roli MŚP, także w odniesieniu do innowacji w sektorze publicznym. Sugeruje to możliwy problem z dostępem do strategii innowacyjnych, skupionych głównie na MŚP. O ile MŚP sprawnie działające w społeczeństwie mogą być postrzegane za miernik przedsiębiorczości, o tyle prawdopodobne jest, że władze nie będą postrzegały przedsiębiorczości jako koniecznego warunku do zaistnienia innowacji w sektorze publicznym.

> „Sektor publiczny jest **bardziej konserwatywny**, podlega ograniczeniom związanym z przepisami i regulacjami".
>
> *Wywiady z interesariuszami*

Odnośnie międzynarodowej sieci współpracy władz różnice wyglądają odwrotnie. Władze publiczne oceniają je relatywnie wyżej niż inne organizacje. Mimo że żadna z tych organizacji nie wymieniła ich wśród najpopularniejszych czynników, tak znacząca różnica wskazuje na istotę współpracy i możliwości wymiany doświadczeń dla władz i sugeruje istnienie kolejnej luki, którą należy zapełnić. Podkreśla także szanse wynikające z transferu działań innowacyjnych z innych (międzynarodowych) środowisk.

Przechodząc do najwyżej ocenianych czynników, należy wymienić trzy wyróżniające się na tle reszty – właściwa podstawa prawna; kultura organizacyjna, która nagradza nowe idee; kierownictwo organizacji otwarte na innowacje i zmiany. Trudno dyskutować z istotą ram prawnych, a ich wysoka pozycja przypomina o zależności władz lokalnych i regionalnych od polityki państwowej, zwłaszcza w odniesieniu do stymulowania i dyfuzji innowacji. Przypomina również o naturze relacji władz lokalnych i regionalnych z decydentami i prawodawcami na szczeblu państwowym, a także podkreśla obowiązki związane z komunikowaniem się i ubieganiem o możliwość realizacji swoich priorytetów.

Rysunek 28 Czynniki napędzające innowacje w sektorze publicznym: władze lokalne i regionalne vs. inne organizacje



Kultura organizacyjna i kierownictwo otwarte na innowacje, z drugiej strony, to czynniki wewnętrzne, które sugerują, że stymulowanie i wspieranie niuansów kulturowych w organizacjach sektora publicznego będzie miało silny wpływ na zdolność tych organizacji do wytwarzania, promowania i dyfuzji rozwiązań innowacyjnych. Proces ciągłej innowacji w organizacji także wpływa na kulturę organizacyjną, skutecznie utrwalając wpływ wzorców kulturowych na trwałość organizacji i innowacji.

Co ciekawe, żądania obywateli nie są uznawane za szczególnie istotny czynnik sprzyjający innowacjom, a jednocześnie to przecież innowacje w sektorze publicznym koncentrują się głównie na usługach dla obywateli. Odzwierciedla się to w sposób, w jaki na poziomie lokalnym i regionalnym zachodzą procesy decyzyjne wieńczone innowacjami – przeważnie nie są to wyniki procesów „demokratycznych" ani konsultacji, są częściej skoncentrowane na całych systemach, a nie na ich konkretnych elementach. Taki wniosek sugeruje dodatkowo, że do innowacji może dochodzić także w miejscach, gdzie obywatele nieczęsto dochodzą do głosu, a ich żądania nie są bezpośrednio brane pod uwagę.

Przeszkody dla innowacji

Przeszkody dla innowacji w sektorze publicznym to czynniki, które hamują rozwój i/lub dyfuzję innowacji i które mogą ograniczać zdolność organizacji do planowania strategicznego skutkującego zmianami i postępem. Graficzne podsumowanie odpowiedzi interesariuszy przebadanych w wywiadach dotyczących przeszkód dla innowacji w sektorze publicznym przedstawione jest na wykresie 29 poniżej.

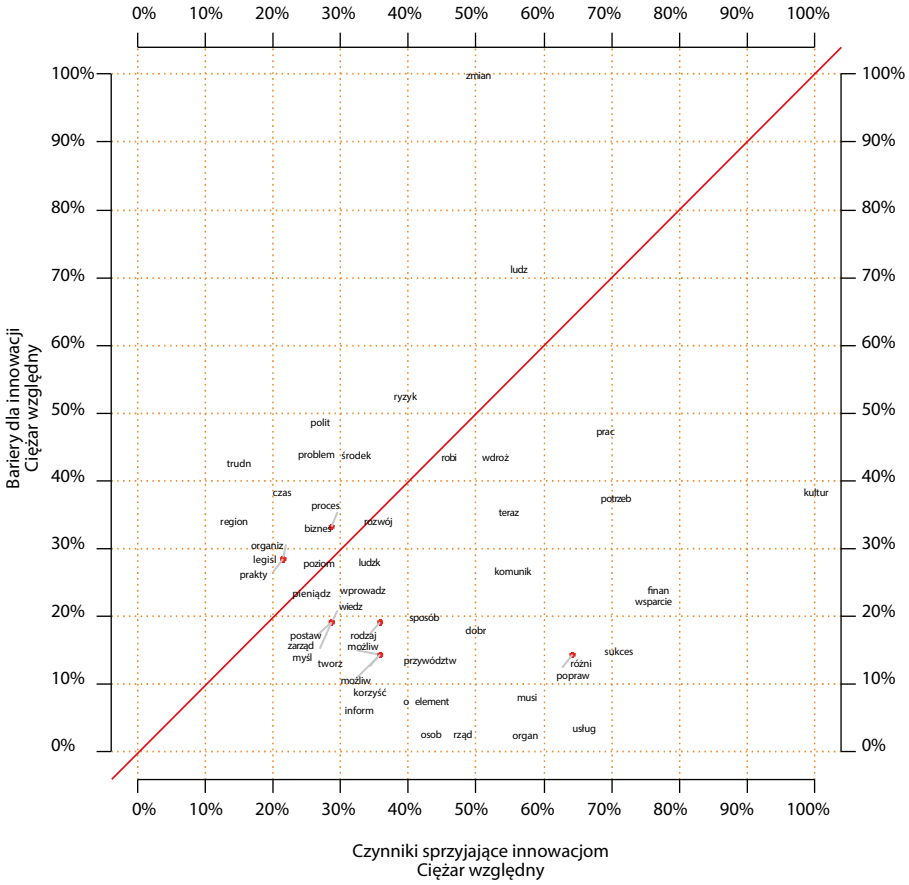
Rysunek 29 Wykres częstotliwości występowania słów mówiących o przeszkodach dla innowacji w sektorze publicznym

Mówiąc o barierach dla innowacji, interesariusze najczęściej używali słowa *brak*. Zazwyczaj chodziło o brak środków – finansowych, a w mniejszym stopniu ludzkich, które najbardziej hamują innowacje w sektorze publicznym. O wiele rzadziej odnoszą się one do strachu lub oporu przed zmianami, co jest głównym powodem tego, że innowacje w sektorze publicznym ogólnie kuleją. Z drugiej strony ma to wiele wspólnego z jednym z wymienionych czynników stymulujących innowacje – kierownictwem organizacji – a ponadto podkreśla istotę komunikacji wewnętrznej.

W kontekście barier bardzo często wymieniani byli także **ludzie**. Kładzie to nacisk na kolejny istotny wymiar procesu decyzyjnego, często subiektywny, i przypomina, że organizacje na każdym poziomie hierarchii są zależne od ludzi. Bariery mogą więc powstawać na najwyższych poziomach przywództwa, na średnim szczeblu zarządzania, a nawet w procesie implementacji. Bardzo prawdopodobne, że sytuacja ta różni się w zależności od organizacji, a nawet jednostki czy działu w ramach tej samej organizacji.

Inne przeszkody są przypisywane **ryzyku politycznemu**, a także ryzyku związanemu z wprowadzaniem innowacji w ogóle. Wiąże się to zarówno z oporem na zmiany i niechęcią wobec zarządzania niepewnością, które jest typowe dla większości organizacji w sektorze publicznym.

Rysunek 30 Wykres porównawczy słów użytych do opisu czynników sprzyjających innowacji w sektorze publicznym oraz hamujących ją barier ją hamujących



Bariery zidentyfikowane w ankiecie internetowej mają wiele wspólnego z opiniami wyrażonymi przez interesariuszy w wywiadach. Większość interesariuszy zgadza się, że **kultura organizacyjna** nie wspierająca innowacji jest główną przeszkodą dla innowacji w sektorze publicznym. Inna główna przeszkoda to **brak strategii (rozwoju) organizacji**, która byłaby wyraźnie skoncentrowana na innowacjach. Pokazuje to, jak dużą wagę przy ustalaniu priorytetów strategicznych przypisuje się planowaniu innowacyjnemu, a także idei, że innowacje są ogólnie rzecz biorąc efektem planowania strategicznego i analizowania tego, jak zależą od, stają się elementem i rezultatem typowych działań organizacyjnych oraz tego, jak dąży się do innowacji, aby przyniosły zmianę organizacyjną. Wymieniono także **brak czy nieefektywność komunikacji z zewnętrznymi interesariuszami** jako element cyklu innowacji, przy jednoczesnym wskazaniu na to, że innowacje w sektorze publicznym są działaniem wspólnym, a nie tylko produktem jednej organizacji, działu bądź jednostki w jej ramach, a tym bardziej jednej osoby, niezależnie od tego, jak wysoko znajduje się ona w strukturze organizacyjnej.

Wykres częstotliwości występowania słów przedstawiony na rysunku 29 ze strony 50 ujawnia, że słowo najczęściej wymieniane w kontekście przeszkód to *ludzie*. Dwa najczęściej wymieniane aspekty, w których ludzie pojawili się jako bariery dla innowacji, to:

- **Przeszkody systemowe**. Sztywna, pionowa struktura komunikacji, a także procesy decyzyjne zakłócające komunikację wewnętrzną w ramach organizacji były wielokrotnie określane jako główne przeszkody dla innowacji w sektorze publicznym. Dodatkowo brak komunikacji wewnętrznej między różnymi jednostkami i działami w organizacji ogranicza możliwości tworzenia nowych produktów i usług przez instytucje publiczne. Jak już wspominano, skuteczne planowanie i wdrażanie innowacji często wymaga współpracy ekspertów na różnych polach. Mogą oni pochodzić z różnych działów tej samej organizacji lub reprezentować interesariuszy zewnętrznych.
- **Przeszkody behawioralne**. Zawierają się w nich m.in: niechęć do próbowania nowych rzeczy, niezdolność dostrzegania szans, wroga postawa wobec zmian i innowacji. Niektóre z tych barier można wyeliminować poprzez zmianę polityki dotyczącej zasobów ludzkich i profilów pracowników, którymi będą kierować osoby otwarte na (i odpowiedzialne za) podejmowanie ryzyka i strategiczne zarządzanie innowacjami.

Jako kolejną barierę dla rozwoju innowacji uznano **poglądy polityczne kolidujące ze sobą w ramach hierarchii administracyjnej (lokalna vs. regionalna vs. rządowa)**, które mogą często skutkować słabym zarządzaniem. Wskazuje to na istotę koordynacji działań na różnych poziomach administracji, zwłaszcza jeśli decentralizacja i dekoncentracja władzy wykonawczej nie jest wystarczająco duża na poziomie lokalnym i regionalnym, a ze względu na to zależności polityczne są silne. Pochodną tego jest **brak chęci politycznej na zmiany** (co jest przeciwieństwem bodźców politycznych, uznanych za jeden z pięciu najważniejszych czynników sprzyjających innowacjom). Potwierdza to wniosek wyciągnięty przy okazji omawiania czynników stymulujących innowacje, a mianowicie to, że innowacje mogą stać się priorytetem lub być zbagatelizowane ze względu na decyzje czy naciski polityczne. Oznacza to w efekcie tyle, że niezależnie od tego, jak oddani innowacjom są kierownicy i specjaliści, do głosu i tak dochodzą kwestie polityczne.

Władze lokalne/regionalne vs. inni

Rysunek 31 ze strony 53 sugeruje, że opinie przedstawicieli władz lokalnych/regionalnych i innych organizacji dotyczące barier dla innowacji w sektorze publicznym z małymi wyjątkami się pokrywają. Według władz lokalnych i regionalnych innowacje w sektorze publicznym są blokowane przez ograniczony budżet. Natomiast najczęściej wymieniany czynnik wśród organizacji to brak strategii organizacyjnej, która wysoko stawia innowacje. Podobnie oceniono kulturę organizacyjną stymulującą innowacje. Takie rozbieżności można uznać za wskaźniki tego, gdzie władze lokalne i regionalne radzą sobie najsłabiej w walce z przeszkodami dla innowacji. Aby skutecznie sprostać temu wyzwaniu, władze potrzebują więcej czasu i gwarancji wsparcia politycznego w dłuższej perspektywie. Opracowanie dobrej strategii promującej innowacyjność będzie wtedy łatwiejsze i wzmocni zaangażowanie organizacji w działania i inicjatywy stymulujące innowacje.

> „Ludzie przeważnie słuchają przywódców i władz, ale aby odnieść sukces jako społeczeństwo **należy także słuchać innych ludzi, niezależnie od ich pozycji**. Brak tej umiejętności jest olbrzymią barierą."
>
> *Wywiady z interesariuszami*

Wśród pozostałych czynników będących barierą dla innowacji wyraźnie odstają żądania obywateli. W przeciwieństwie do innych przeszkód wymienionych w ankiecie, które zazwyczaj uzyskiwały oceny „raczej istotne" i „bardzo istotne" u przynajmniej 40% respondentów, zbyt duże żądania ze strony obywateli zostały ocenione znacznie niżej w kontekście ich wpływu na innowacje. Prowadzi to do wniosku, że żądania obywateli można uznać raczej za konstruktywne i przydatne przy planowaniu innowacyjnym niż za przeszkodę. Ponadto podkreśla

to jeszcze raz rolę obywateli jako konsultanta w procesie rozwoju strategii ogólnie i rozwoju strategii innowacyjnej w szczególności.

Rysunek 31 Najpoważniejsze bariery dla innowacji w sektorze publicznym

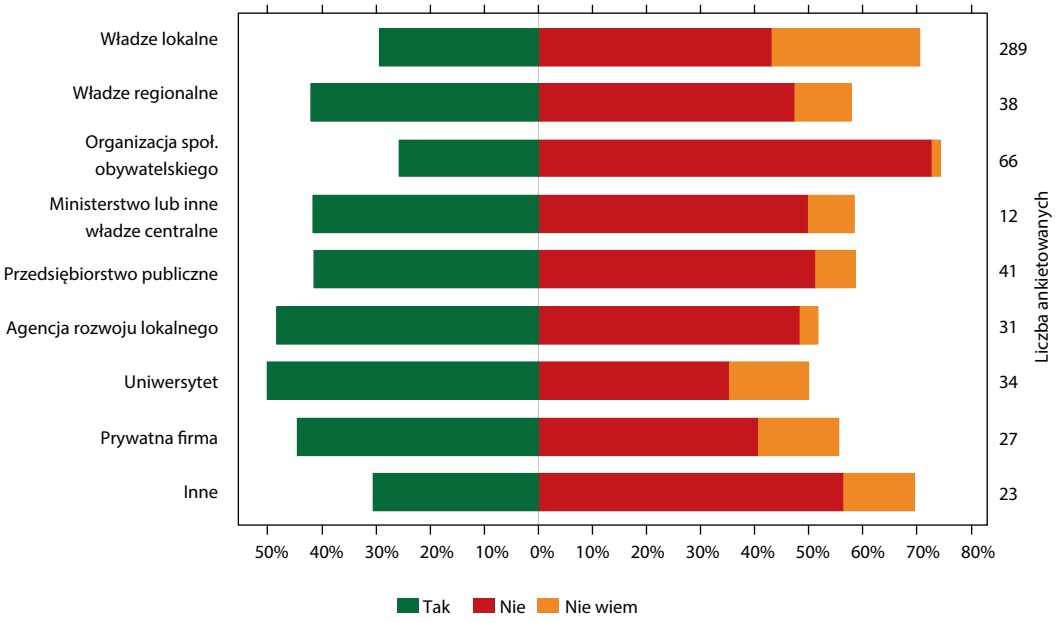
WSPARCIE INSTYTUCJONALNE INNOWACJI W SEKTORZE PUBLICZNYM

Niniejszy rozdział raportu koncentruje się na poszczególnych aspektach ustaleń instytucjonalnych, które sprawiają, że innowacje mogą z większym prawdopodobieństwem (lub skuteczniej) zapewnić wyższą wartość publiczną.

Istnieje kilka zmiennych, które są kluczowymi wskaźnikami określającymi praktyki instytucjonalne, które wspierają tworzenie, rozpowszechnianie i wprowadzanie innowacji oraz odgrywają istotną rolę w zrozumieniu, co zwiększa prawdopodobieństwo podniesienia poziomu innowacyjności.

Wyróżniono sześć zmiennych. Jedną z nich jest obecność dedykowanej jednostki wewnątrz organizacji, której zadania obejmują lub koncentrują się na innowacjach. W przypadku takich jednostek żadne konkretne role nie zostały opisane czy określone głównie dlatego, że instytucjonalne konfiguracje mogą być różne, a zadań takich jednostek nie da się bezpośrednio porównać. W tym przypadku pomocną zmienną okazuje się liczba pracowników w takiej jednostce. Pomaga ona określić złożoność i zakres działania jednostek.

Rysunek 32. Obecność jednostki innowacyjnej w organizacji wg rodzaju organizacji



Drugi wskaźnik określa, czy innowacje znalazły się w programie instytucji. Dotyczy to szczególnie organizacji sektora publicznego, których programy są często upubliczniane, a co za tym idzie dotyczące nich debaty również są publiczne. Jest to wskaźnik o bardzo szerokim zakresie, który nie koncentruje się na konkretnym kontekście, przez który innowacje znalazły się w programie. Jednakże, istotne jest założenie mówiące o tym, że organizacje, w programie których innowacje pojawiają się częściej, będą wykazywać lepsze wyniki w zakresie innowacyjności i posiadać więcej mechanizmów wspierających innowacje.

Trzeci wskaźnik ukazuje, czy organizacja pracuje nad przyjęciem, czy już przyjęła strategiczny dokument organizacyjny dotyczący innowacji. Podstawową przesłanką wykorzystania tego wskaźnika jest fakt, że dokumenty takie świadczą o długoterminowym zaangażowaniu firmy i są zazwyczaj oparte na dokładnej analizie uzasadniającej wizję organizacji, której to innowacje mogą być częścią oraz na celach strategicznych. Jest to również wyraźne uznanie innowacji za strategiczny priorytet, który zostanie uwzględniony w przyszłej polityce.

Dostępność corocznego sprawozdania, w którym innowacja jest jednym z tematów stanowi czwarty brany pod uwagę wskaźnik. Odzwierciedla on konkretne działania organizacyjne, które podkreślają dbałość o przejrzystość i odpowiedzialność. Sugeruje również, że organizacja ma osiągnięcia warte zaprezentowania, dlatego może poczynić ustalenia dotyczące możliwego włączenia innowacji.

Włączenie innowacji do treści corocznego sprawozdania musi zatem odzwierciedlać świadome strategiczne zaangażowanie w otwartą komunikację z szerokim gronem interesariuszy, dotyczącą konkretnych osiągnięć powiązanych lub przypisywanych innowacjom. Badanie tej tendencji, chociaż wykracza poza zakres sprawozdania, może ukazać ciekawe spojrzenie na to, jak organizacje myślą i działają w związku z innowacjami – szczególnie w sektorze publicznym.

Piąty wskaźnik dotyczy zakresu, w którym ankietowani uważają, że ich organizacja efektywnie korzysta z technologii. Korzystanie z technologii jest jedynie pośrednim wskaźnikiem ukazującym obecność innowacji i odzwierciedla, w jaki sposób organizacja wykorzystuje istniejące technologie w codziennych działaniach. Sugeruje też wydajność organizacji w kwestii korzystania z technologii oraz systemów opartych na technologiach w celu ulepszenia lub rozszerzenia oferowanych usług.

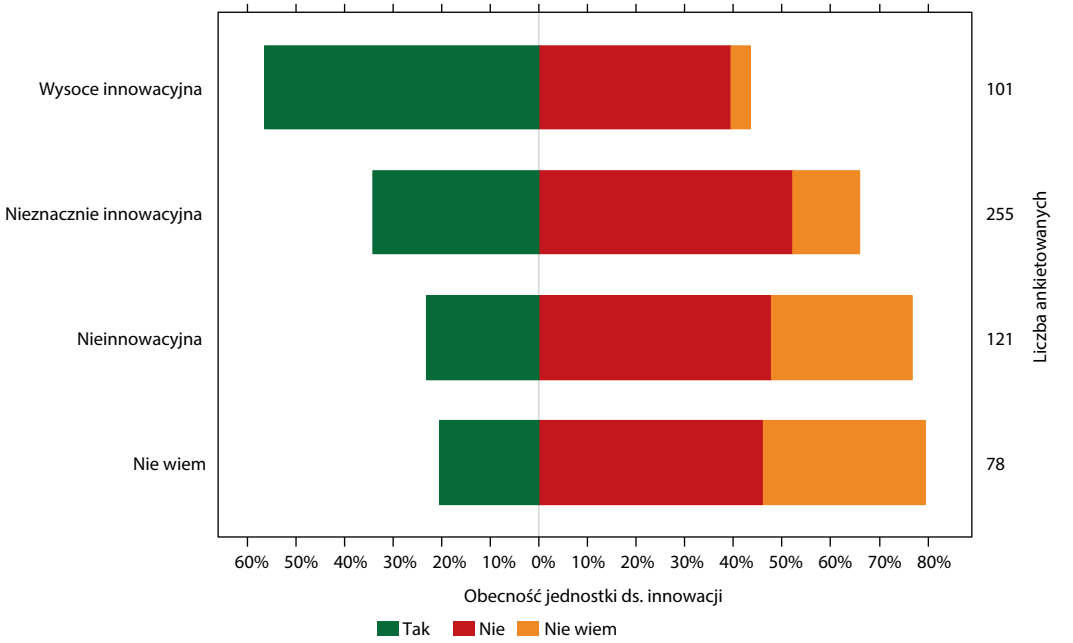
Szósty wskaźnik odnosi się do obecności formalnego uznania osiągniętych wyników w zakresie innowacji: otrzymania przez organizację nagrody lub certyfikatu poświadczającego wyniki w zakresie innowacyjności; nominacji do otrzymania nagrody lub certyfikatu wydajności w zakresie innowacyjności przez osobę trzecią oraz zgłoszenia się do takiego konkursu przez samą organizację. Dla celów analizy sposoby te łączy się w pojedynczy wskaźnik.

Wspomniane wskaźniki nie są rozpatrywane niezależnie, lecz zestawiane z innymi zmiennymi zawartymi w ankiecie w celu lepszego ich zrozumienia. Poniżej znajduje się podsumowanie analizy.

Wskaźnik 1: Obecność jednostki ds. innowacji w organizacji

Rysunek 32 pokazuje w jakim zakresie różne rodzaje organizacji zawierają jednostki ds. innowacji w ramach swoich administracji. Większość organizacji nie posiada specjalnej jednostki przeznaczonej do wspierania innowacji instytucjonalnych. 25% organizacji społeczeństwa obywatelskiego posiada jednostkę ds. innowacji, tak jak 50% uniwersytetów. Jedynie około 30% ankietowanych wśród władz lokalnych zgłosiło obecność jednostki ds. innowacji. Prawie 30% nie wie, czy taka jednostka istnieje. Jest to największy odsetek ludzi, którzy udzielili odpowiedzi „Nie wiem" spośród wszystkich badanych organizacji.

Rysunek 33. Zewnętrzne postrzeganie wyników w zakresie innowacyjności organizacji

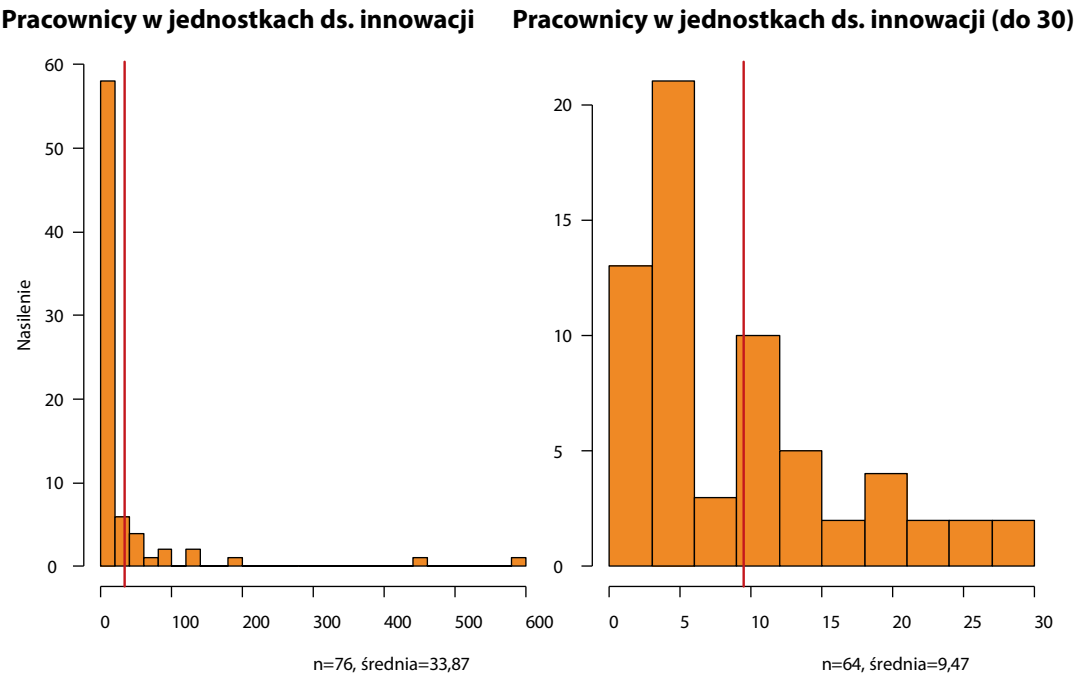


Jedna z interpretacji podpowiada, że tematy związane z innowacjami są niewystarczająco (i nieskutecznie) komunikowane wewnątrz organów władzy lokalnej.

Inna sugeruje, że specyficzne struktury organizacyjne utrudniają wskazanie jasno wyznaczonej jednostki, co z drugiej strony oznacza, że innowacje, o ile w ogóle stanowią priorytet, są rozproszone po różnych poziomach organizacyjnych i hierarchicznych wewnątrz organizacji.

Rysunek 33 ukazuje inne spojrzenie na rolę posiadania w organizacji jednostki ds. innowacji. W graficzny sposób ukazuje, to jak według ankietowanych przedstawiają się wyniki w zakresie innowacyjności w organizacji z perspektywy osób z zewnątrz. Zgodnie z oczekiwaniami 60% osób, które uważają, ze ich organizacja jest postrzegana jako wysoce innowacyjna zaznacza też obecność jednostki związanej z innowacjami. Sugeruje to, że obecność owej jednostki często zwiększa korzystne postrzeganie organizacji jako innowacyjnej.

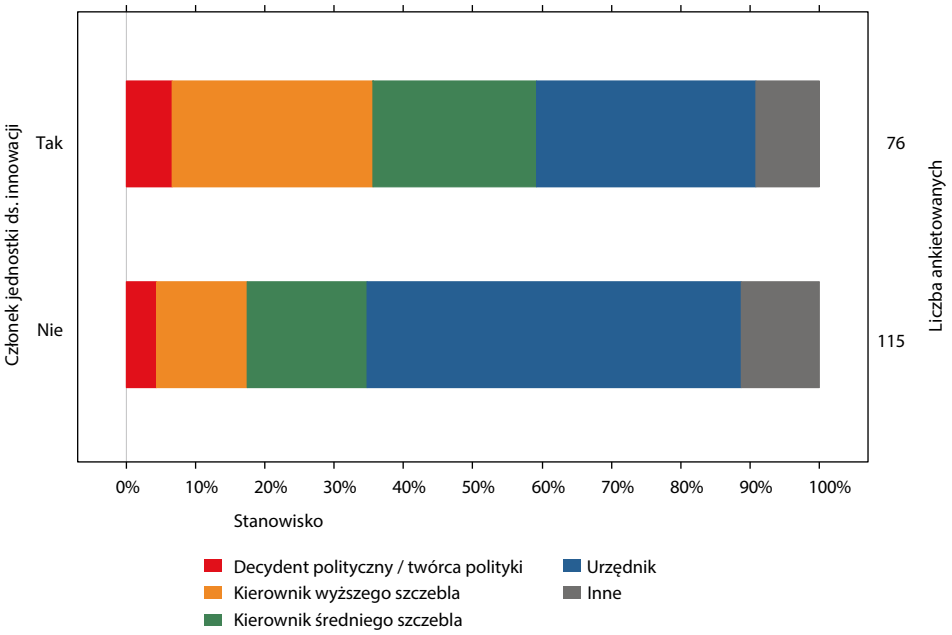
Rysunek 34. Podział liczby pracowników zatrudnionych w jednostkach ds. innowacji



Struktura jednostek ds. innowacji to kolejny interesujący aspekt instytucjonalnego wspierania innowacji. Spośród wszystkich ankietowanych 35% z tych, którzy odpowiedzieli na pytanie potwierdziło obecność wyznaczonej jednostki ds. innowacji, a jedynie 40% podało liczbę pracowników zatrudnionych w tych jednostkach. Podane liczby znajdowały się w zakresie od 2 do 600, a większość z nich (84%) znajdowała się w przedziale między 2 a 30. W rzeczywistości większość organizacji posiada raczej niewielkie jednostki ds. innowacji, które zatrudniają średnio dziesięciu pracowników. Tak duży przedział prawdopodobnie oznacza, że w niektórych przypadkach, a szczególnie wtedy, kiedy jednostki innowacyjne zatrudniają wiele osób, innowacje, obok mniej lub bardziej istotnych zadań, stanowią jedynie podzadanie wewnątrz większej jednostki organizacyjnej. Rysunek 34. powyżej przedstawia szczegółowy rozkład pracowników w jednostkach ds. innowacji.

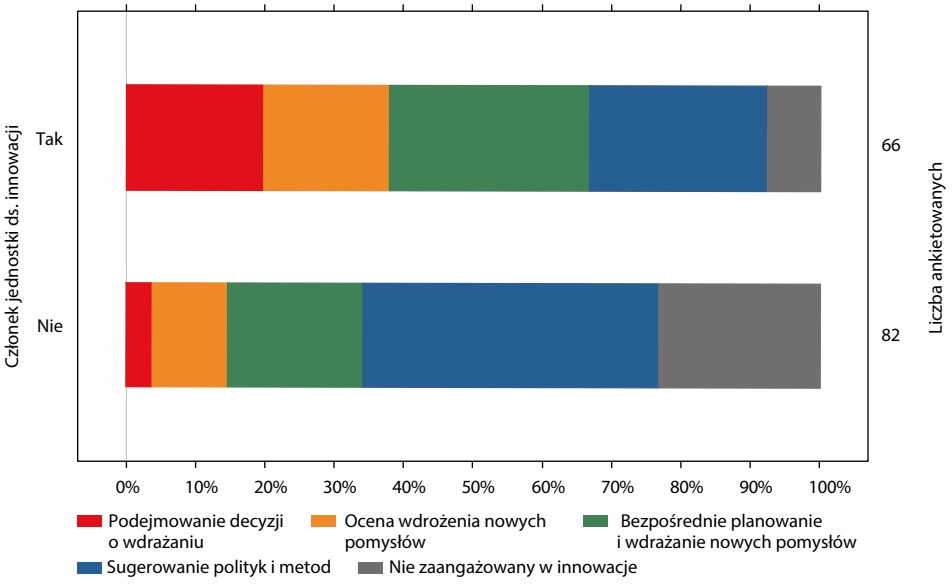
Inne ciekawe spojrzenie na strukturę jednostek ds. innowacji dotyczy hierarchii stanowisk zajmowanych przez zatrudnione tam osoby (Rysunek 35 ze strony 58). Jednostki ds. innowacji zazwyczaj zatrudniają menadżerów średniego, a zwłaszcza wyższego szczebla (którzy stanowią 55% pracowników jednostki). Urzędnicy stanowią jedynie jedną trzecią pracowników jednostek ds. innowacji, w porównaniu do 60% w pozostałych działach organizacji. Oznacza to, że jednostki innowacyjne prawdopodobnie zajmują się większą ilością strategicznych kwestii, które wymagają głębszego wglądu kierownictwa.

Rysunek 35. Stanowiska pracowników jednostek innowacyjnych



Rysunek 36 poniżej w dalszym stopniu objaśnia jak obowiązki decyzyjne w sprawie innowacji różnią się w jednostkach ds. innowacji od innych działów organizacji. Pracownicy jednostek ds. innowacji dużo częściej podejmują decyzje dotyczące wdrażania innowacyjnych pomysłów. Dużo częściej też oceniają jak owe pomysły zostały wdrożone oraz zajmują się planowaniem. Te trzy kluczowe funkcje składają się na blisko 70% obowiązków jednostek ds. innowacji.

Rysunek 36. Obowiązki pracowników jednostek ds. innowacji związane z podejmowaniem decyzji dotyczących innowacji



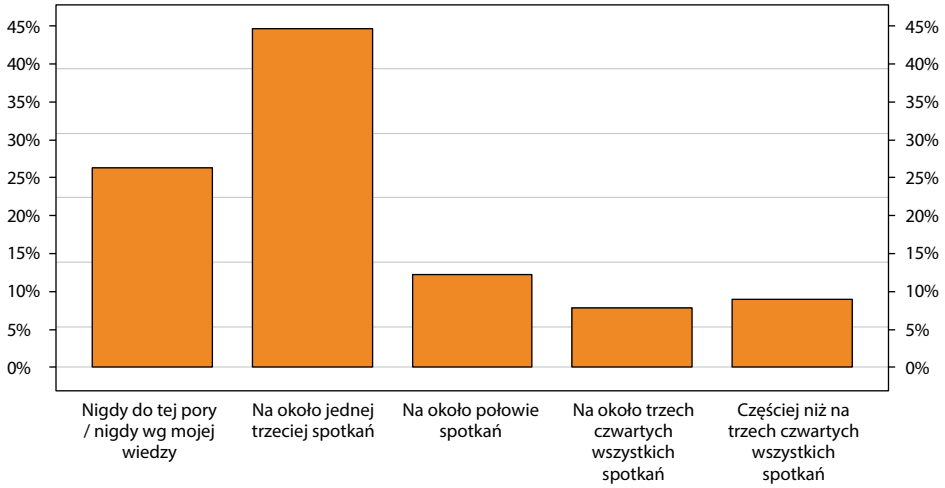
Co ciekawe, nowe polityki lub metody wdrażania są zazwyczaj opracowywane nie w jednostkach ds. innowacji, a w innych strukturach organizacyjnych. Prowadzi to do wniosku, że jednostki ds. innowacji częściej koncentrują się na wdrażaniu niż planowaniu strategii czy polityki.

Również częściej korzystają ze „skanowania organizacji" w celu zgromadzenia idei i wybrania tych, które mogą być poprawione lub bezpośrednio wdrożone. Z tego względu jednostki ds. innowacji stanowią integralną część struktur organizacji i tym samym nie mogą działać w odosobnieniu.

Wskaźnik 2: Innowacja jako część programu instytucjonalnego

Obecność dedykowanej jednostki ds. innowacji nie sprawi, ze innowacja *a priori* stanie się polityką priorytetową, pomimo jej pozytywnej roli. Ważne jest również śledzenie, czy innowację stanowią formalną część procesu decyzyjnego w organizacji. Ankietowani byli pytani jak często innowacje pojawiają się w programach organizacji, czyli kiedy innowacje są przedmiotem podejmowanej decyzji lub dyskusji. Pytanie to jest szczególnie istotne w przypadku organizacji sektora publicznego, w których działają zbiorcze organy podejmujące decyzje, takie jak Rada Miasta, których zebrania są publiczne, a programy publikowane i publicznie dostępne.

Rysunek 37. Jak często innowacja pojawia się w programach organizacji?

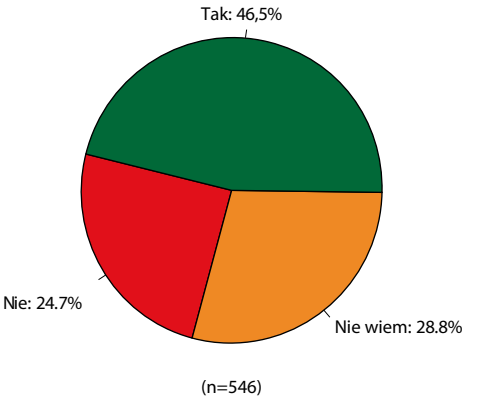


Według większości ankietowanych innowacje znajdują się w programie na przynajmniej jednej trzeciej spotkań organu decyzyjnego (Rysunek 37. powyżej). Według około 10%, to najczęściej omawiany temat, który pojawia się na ponad trzech czwartych spotkań.

Wskaźnik 3: Przyjęcie strategicznego dokumentu organizacyjnego dotyczącego innowacji

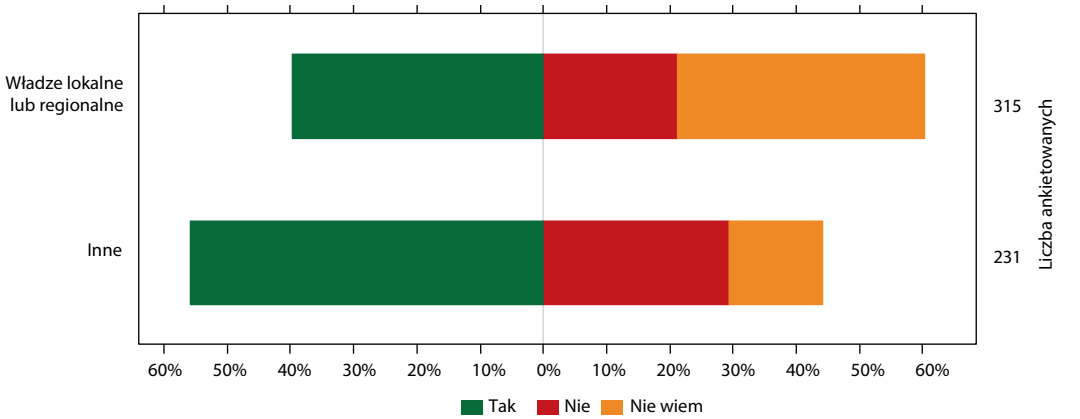
Częsta obecność innowacji jako tematu w programie organizacyjnym może skutkować włączeniem innowacji do kluczowych dokumentów strategicznych organizacji. Dlatego realistyczny dyskurs organizacyjny sugeruje obecność wymiernych rezultatów potwierdzających zaangażowanie organizacji w innowacje. Z drugiej jednak strony, bogatszy dyskurs w sprawie innowacji może być też wynikiem wcześniej przyjętych zobowiązań strategicznych. W obu przypadkach jest możliwe, że innowacje będą obecne w kluczowych dokumentach strategicznych organizacji, zwłaszcza tych, które określają długoterminowe perspektywy, zamiary danej polityki lub cele kierownictwa.

Rysunek 38. Przyjęcie strategicznych dokumentów organizacyjnych w sprawie innowacji



W przypadku strategii organizacyjnych, prawie połowa ankietowanych potwierdza, że ich organizacja przyjęła strategiczne dokumenty koncentrujące się konkretnie na innowacjach (Rysunek 38). Co ciekawe, w tej kwestii władze lokalne pozostają w tyle za innymi organizacjami, jednocześnie wykazując największą liczbę ankietowanych, którzy nie wiedzą, czy ich organizacja przyjęła jakiekolwiek dokumenty strategiczne w sprawie innowacji. Stanowi to dalsze potwierdzenie tego, że dyskurs dotyczący innowacji nie jest prowadzony w całej organizacji, a raczej jest ograniczony do poszczególnych działów lub grup. Wzmocnienie wewnętrznej komunikacji w kwestii innowacji lub podkreślenie innowacyjnych aspektów „tradycyjnego" podejmowania decyzji, organizacji lub polityki może pomóc w złagodzeniu takich niedociągnięć po ich rozpoznaniu. Rysunek 39 ukazuje rozbieżności wśród rodzajów organizacji biorących udział w ankiecie dotyczącej obecności strategicznych dokumentów w sprawie innowacji.

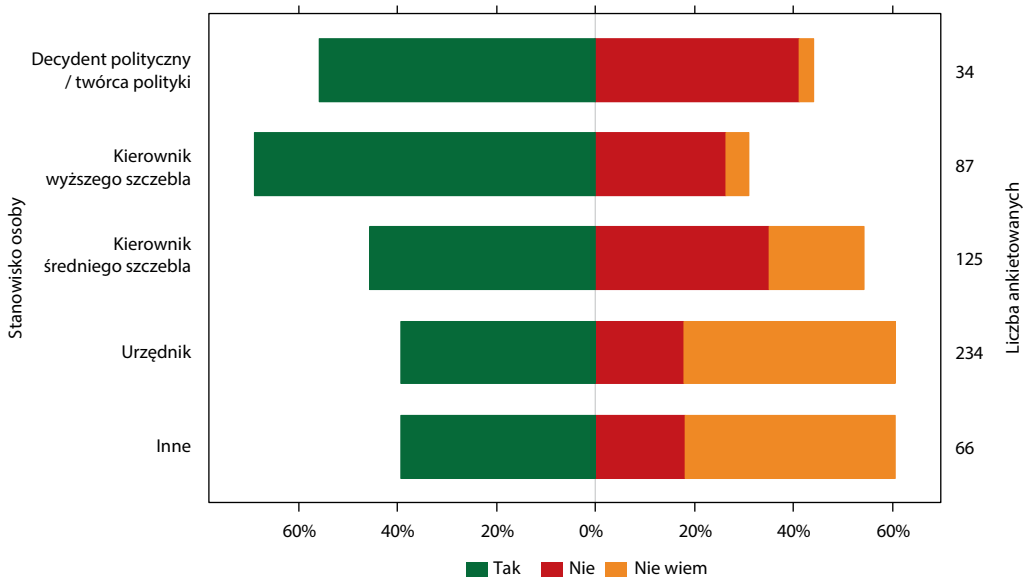
Rysunek 39. Obecność strategicznych dokumentów organizacyjnych w sprawie innowacji



Z pewnością można stwierdzić, że władze lokalne i regionalne rzadziej posiadają wyznaczony dokument strategiczny w sprawie innowacji. Mniej niż 40% ankietowanych potwierdziło jego istnienie w organizacji. W przypadku innych organizacji procentowy wynik w tej kwestii jest trochę wyższy i wynosi 55%. Jednakże, ankietowani spośród władz lokalnych i regionalnych w porówna-

niu do innych organizacji częściej w ogóle nie wiedzą o istnieniu takiego dokumentu (40% a 15%). Sugeruje to, że złożona hierarchia organizacyjna, a także współzależności agencyjne i strukturalne mogą doprowadzić do uznania innowacji za priorytet wewnątrz poszczególnych struktur, niekoniecznie są formalną częścią administracyjnej struktury władz lokalnych lub regionalnych.

Rysunek 40. Obecność strategicznych dokumentów organizacyjnych w sprawie innowacji, wg stanowiska osoby ankietowanej



Ciekawe jest określenie, w jaki sposób osoby na różnych szczeblach hierarchii organizacyjnej są zaangażowane i świadome przygotowań strategicznych dokumentów w sprawie innowacji. Taka perspektywa ma szanse ukazać gdzie w organizacyjnej hierarchii innowacje zostają uznane lub promowane jako priorytet. Rysunek 40 przedstawia wspomniany rozkład obowiązków. To co jest widoczne od razu, to fakt, że decydenci polityczni / twórcy polityki i kierownicy wyższego szczebla posiadają największą wiedzę o strategicznych dokumentach organizacyjnych w sprawie innowacji, a ankietowani na stanowiskach urzędniczych i innych nie wiedzą czy takie dokumenty istnieją w 40% przypadków – znacząco wyższy odsetek, niż odpowiednio dla pozostałych stanowisk.

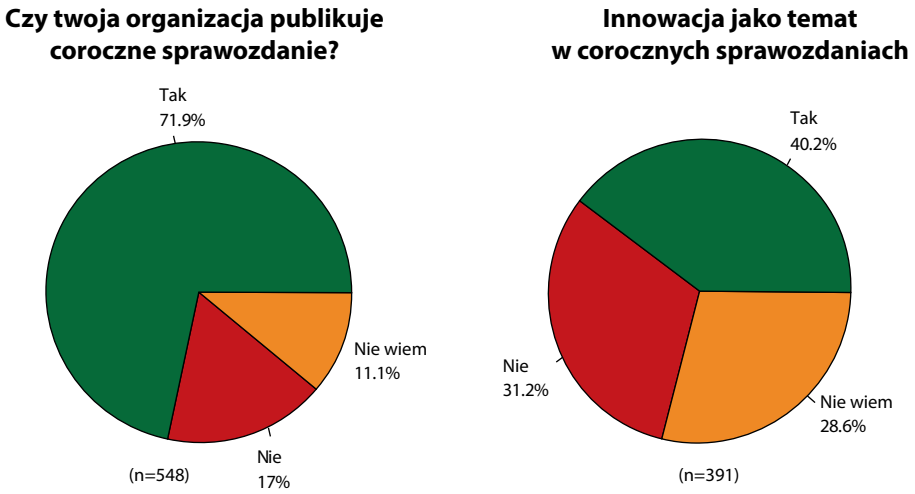
Jedna z możliwych interpretacji takich ustaleń sugeruje, że osoby na stanowiskach wyższego szczebla są częściej zaangażowane w przygotowywanie lub przyjmowanie strategicznych dokumentów w sprawie innowacji, a urzędnicy i inni pracownicy mają bardziej ograniczone role. Inna możliwa interpretacja podpowiada, że chociaż urzędnicy wykonują działania wynikające z przyjętych strategii, to nie zawsze posiadają wiedzę dotyczącą takich strategii (wykonują raczej polecenia kierowników wyższego szczebla), prawdopodobnie z powodu nierównego (i prawdopodobnie nieskutecznego, z organizacyjnego punktu widzenia) podziału informacji na różnych szczeblach hierarchii. Tam gdzie sprawdzają się takie ustalenia, najczęściej oznacza to, że dyskursy dotyczące innowacji są zazwyczaj ograniczone do wyższych szczebli hierarchii.

Wskaźnik 4: Obecność innowacji jako tematu w corocznym sprawozdaniu organizacji

Tam gdzie strategiczne dokumenty w sprawie innowacji mogą być uznane za dowód uznania innowacji za priorytet polityki przez władze lokalne i regionalne, coroczne sprawozdania pozwa-

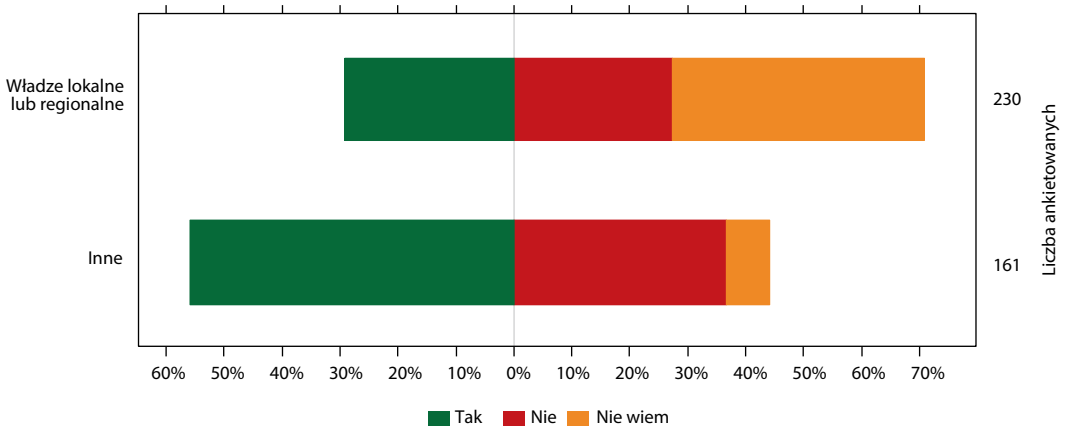
lają spojrzeć na to, w jaki sposób osiągano priorytety poprzez konkretne działania i jak realizowano daną politykę. Ankietowanym zadano pytanie czy ich organizacja publikuje coroczne sprawozdanie oraz czy innowacja była odrębnym tematem dyskusji w ostatnim opublikowanym sprawozdaniu.

Rysunek 41. Innowacja jako temat w corocznych sprawozdaniach



Wyniki ukazano na Rysunku 41 powyżej. Zdecydowana większość, blisko 72%, potwierdza, że ich organizacja opublikowała coroczne sprawozdanie, a 17% udzieliło przeczącej odpowiedzi. 11% nie potrafiło udzielić odpowiedzi na to pytanie. Jednakże, w corocznych sprawozdaniach, innowacje były przedmiotem dyskusji zaledwie w 40% przypadków, a w kolejnych 31% nie były tematem w sprawozdaniu. W 29% przypadków ankietowani nie wiedzą czy istnieje taki temat jak innowacje.

Rysunek 42. Innowacja jako temat w corocznych sprawozdaniach



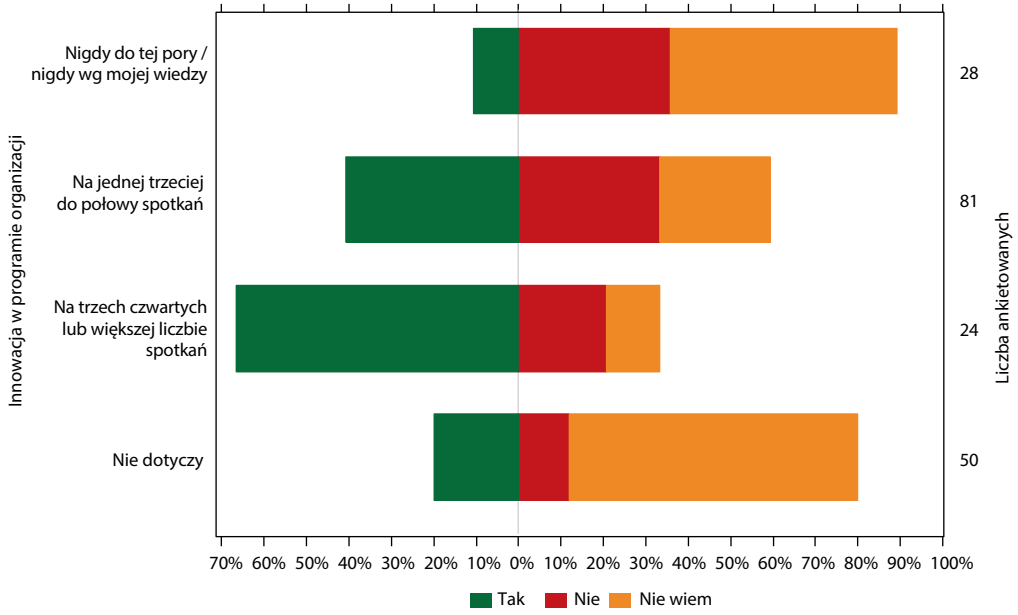
Bliższe spojrzenie na różnicę między władzami lokalnymi i regionalnymi a innymi rodzajami organizacji zostało ukazane na Rysunku 42. Ponad 55% innych organizacji potwierdza, że temat in-

nowacji znalazł się w ostatnim corocznym sprawozdaniu, niewiele ponad 25% władz publicznych również to potwierdza, a 40% nie potrafi udzielić odpowiedzi.

Może to być oczywiście spowodowane faktem, że ankietowani nie znają treści tych corocznych sprawozdań, a innowacja występuje jako jeden z przedstawionych tam tematów. Co ważne jednak, prawdopodobnie dowodzi to ograniczonej wiedzy dotyczącej tego, co komunikuje coroczne sprawozdanie jako publiczny i strategiczny dokument. Jako że odpowiadający odsetek ankietowanych w innych organizacjach wynosi mniej niż 10%, może to oznaczać, że władze publiczne rzadziej uwzględniają tematy dotyczące innowacji w swoich corocznych sprawozdaniach. Jednakże obserwacja czy ta tendencja – jeśli istnieje – może zostać odwrócona (tak, aby innowacjom poświęcano więcej uwagi w corocznych sprawozdaniach i przypuszczalnie w polityce, działaniach i osiągnięciach) mogłaby stać się priorytetem dla tych, którzy pragną dalej analizować rozprzestrzenianie się innowacji wewnątrz strategicznego dyskursu organizacji.

Inne spojrzenie dotyczy włączenia innowacji do programu organizacji a jej obecnością w corocznych sprawozdaniach. Jak zaprezentowano na Rysunku 43 im częściej innowacje są uwzględniane w procesie decyzyjnym, tym większe prawdopodobieństwo, że pojawią się w corocznym sprawozdaniu.

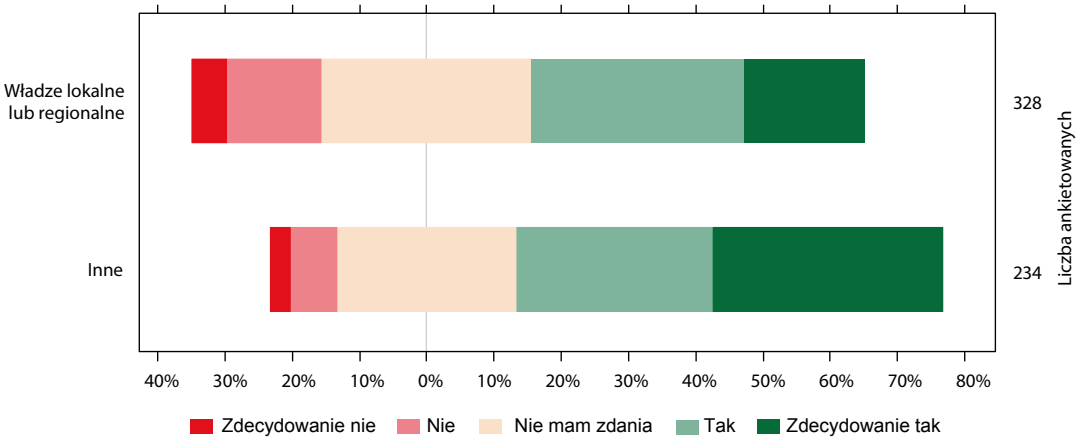
Rysunek 43. Włączenie innowacji do programu a innowacja jako temat corocznego sprawozdania



Wskaźnik 5: Efektywne korzystanie z technologii

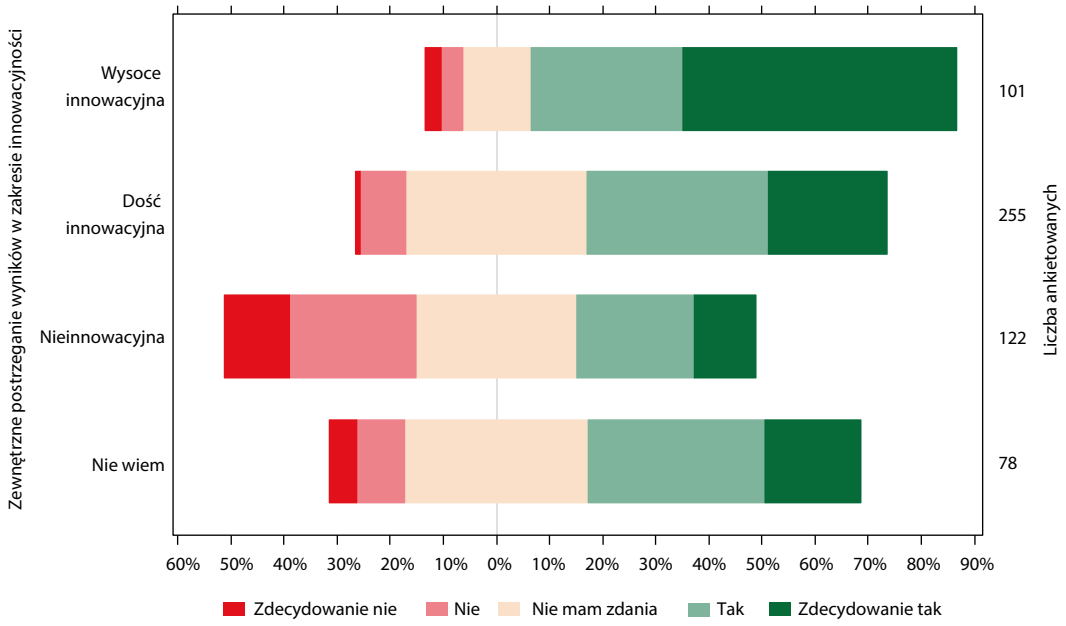
Efektywne korzystanie z technologii stanowi pośredni wskaźnik innowacyjnego potencjału organizacji, wynikający z hipotezy głoszącej, że rozwiązania technologiczne w sektorze publicznym zwiększają wydajność i jakoś działań wewnątrz niego (Borins, 2002). Rysunek 44 ze strony 64 sugeruje, że władze lokalne i regionalne wykazują się trochę większym sceptycyzmem w tej kwestii, co oznacza, że korzystanie przez nie z technologii mogłoby być bardziej efektywne. Zasadniczo w obu rodzajach organizacji zdecydowanie więcej ankietowanych uważa, że w ich organizacjach z technologii korzysta się efektywnie w porównaniu z osobami, które nie zgadzają się lub zdecydowanie nie zgadzają się z tym stwierdzeniem.

Rysunek 44. Efektywne korzystanie z technologii w organizacji



Co ciekawe, postrzeganie efektywnego wykorzystania technologii wydaje się być związane z opinią ankietowanych na temat postrzegania wyników w zakresie innowacyjności organizacji z zewnątrz.

Rysunek 45. Efektywne korzystanie z technologii w organizacji a zewnętrzne postrzeganie wyników w zakresie innowacyjności organizacji



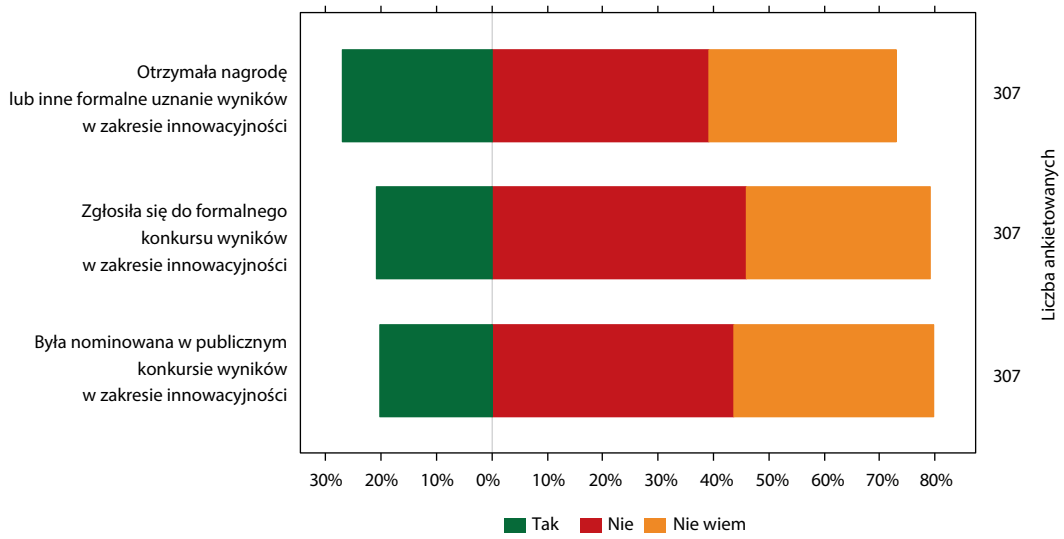
Jak widzimy na Rysunku 45 powyżej ponad 80% ankietowanych, którzy uważają, że ich organizacja jest postrzegana jako wysoce innowacyjna zgadza się lub zdecydowanie się zgadza, że ich organizacja efektywnie korzysta z technologii. Pozwala to nam dojść do wstępnego wniosku, że ankietowani uważający, że organizacje, które efektywnie korzystają z technologii *muszą* być także innowacyjne.

Wskaźnik 6: Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności

Wykorzystanie tego wskaźnika odzwierciedla przekonanie, że innowacje w sektorze publicznym nigdy nie stanowią odosobnionego zjawiska, a raczej kształtują i są kształtowane przez interesariuszy poza zakresem władzy lokalnej lub regionalnej, gdzie innowacje te miały swój początek. Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności ma zazwyczaj dwa zadania – pomaga zwiększyć pozytywne nastawienie do instytucji sektora publicznego pragnących zaangażować się w działania innowacyjne oraz przedstawia innowacje jako pozytywną praktykę zarządzania w sektorze publicznym (Borins, 2002).

Sam wskaźnik należy do bardziej złożonych i opiera się na trzech oddzielnie badanych w ankiecie zmiennych: otrzymaniu formalnego uznania (nagrody) wyników w zakresie innowacyjności; zgłoszenia się do uzyskania formalnego uznania wyników w zakresie innowacyjności oraz nominacji do nadania formalnego uznania wyników w zakresie innowacyjności. Zmienne te stanowią lepszy i bardziej obiektywny sposób pomiaru wyników w zakresie innowacyjności organizacji niż wcześniej omawiane wskaźniki, ponieważ odzwierciedlają one niezależne spojrzenie a nie postrzeganie wewnątrz danej organizacji. Rysunek 46 pokazuje rozkład odpowiedzi ankietowanych dotyczących wspomnianych trzech zmiennych. Jedynie około 30% ankietowanych wskazało, że ich organizacja otrzymała formalne uznanie wyników w zakresie innowacyjności. Z drugiej zaś strony, około 20% wszystkich ankietowanych odpowiedziało, że ich organizacja zgłosiła się lub była nominowana w konkursie wyników w zakresie innowacyjności.

Rysunek 46. Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności



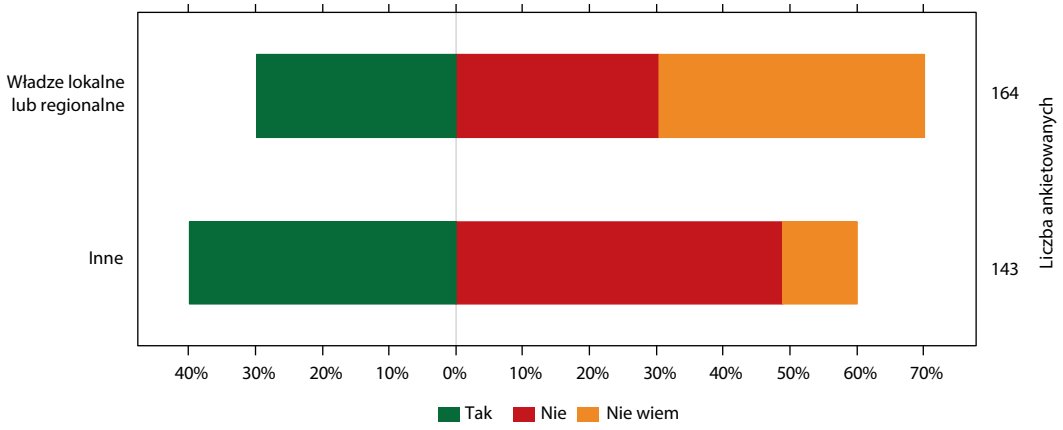
Do celów analizy stworzono i wykorzystano wskaźnik złożony, co następnie przedstawiono na Rysunkach od 48 do 54. Wskaźnik obejmuje trzy zmienne i podąża za następującą logiką:

- Wartość wskaźnika wynosi „**Tak**", wyłącznie jeśli osoba ankietowana odpowiedziała twierdząco na minimum jedną z trzech zmiennych;
- Wartość wskaźnika wynosi „**Nie wiem**", wyłącznie jeśli osoba ankietowana odpowiedziała „Nie wiem" na wszystkie trzy zmienne;
- Wartość wskaźnika wynosiła „**Nie**" we wszystkich innych przypadkach.

Na podstawie omawianego wskaźnika nakreślono Rysunek 47. Ukazuje on poziom formalnego uznania innowacyjności władz lokalnych/regionalnych w porównaniu z innymi organizacjami.

Jak widać na rysunku odsetek władz lokalnych / regionalnych, które zostały formalnie uznane za innowacyjne jest nieco niższy (o około 10%) niż odsetek innowacyjnych organizacji zawartych w kategorii „inne". Taki wynik nie musi być wyznacznikiem wyników w zakresie innowacyjności osiągniętych przez władze lokalnych lub regionalne, a zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę, że są one „niższe" od wyników innych organizacji. Co istotne, omawiany wskaźnik prawdopodobnie wskazuje na fakt, że publiczne władze rzadziej otrzymują nagrody w uznaniu wyników w zakresie innowacyjności, niż inne organizacje, a zwłaszcza przedsiębiorstwa. Co ciekawe, wiele osób wśród władz lokalnych i regionalnych „nie wie" czy ich organizacje kiedykolwiek otrzymały formalne uznanie ich innowacyjności. Ponownie potwierdza to powyższe wnioski mówiące o niewystarczającej komunikacji dotyczącej innowacyjności organizacyjnej w organach władzy lokalnej i regionalnej.

Rysunek 47. Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności, wg rodzaju organizacji

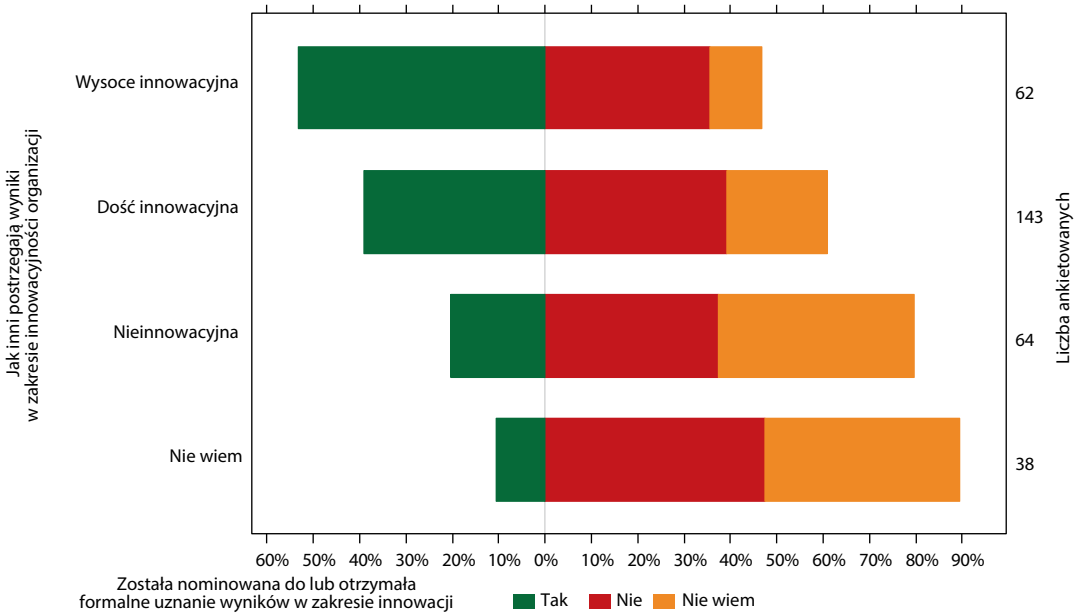


Zewnętrzne uznanie innowacyjności organizacyjnej i jej postrzeganie przez pracowników

Co więcej, o ile zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności mogłoby być uznane za adekwatną i niezależną miarę, porównanie oceny ankietowanych jak inni postrzegają innowacyjność ich organizacji z faktycznym uznaniem wyników w zakresie innowacyjności może polepszyć zrozumienie tego, jak dobrze przedstawiciele organizacji potrafią ocenić, czy organizacja naprawdę wspiera innowacje (Rysunek 48).

Wyniki jasno wskazują, że istnieje widoczny związek pomiędzy postrzeganiem tego, co według ankietowanych myślą ludzie spoza organizacji o wynikach w zakresie innowacyjności osiąganych przez organizację, a faktycznymi dowodami formalnego uznania wyników w zakresie innowacyjności poprzez zdobycie nagród lub pomyślny udział w konkursach publicznych. Ponad połowa ankietowanych, którzy uważają, że ich organizacja jest uznawana za wysoce innowacyjną, potwierdza, że organizacja otrzymała jakąś formę uznania, a jedynie 20% tych, którzy uważają, ze ich firma nie jest uznawana za innowacyjną udzieliło takiej samej odpowiedzi. Z drugiej strony, o ile odpowiedzi przeczące różnią się jedynie w zakresie 35%-45%, o tyle odpowiedzi „Nie wiem" wskazują na tendencję odwrotną. Prowadzi to z dużą dozą prawdopodobieństwa do wniosku, że pracownicy organizacji wiedzą co osoby (prawdopodobnie interesariusze, do których opinii i tak mają dostęp) spoza organizacji myślą na temat wyników w zakresie innowacyjności. Powinno to również oznaczać istnienie odpowiedniej szansy na nawiązanie dialogu pomiędzy organizacją a interesariuszami w temacie innowacji oraz to że obie strony mogą w znacznym stopniu dojść do porozumienia.

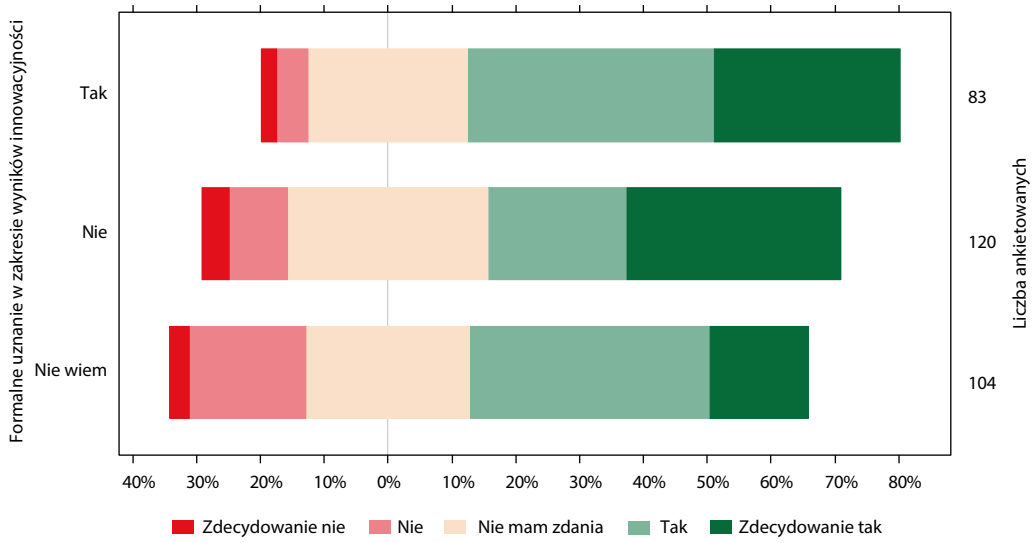
Rysunek 48. Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności a postrzeganie z zewnątrz



Zewnętrzne uznanie i postrzeganie przez pracowników efektywnego korzystania z technologii

Wniosek wysunięty na podstawie Wskaźnika 5 może być więc dodatkowo zbadany. Jeśli efektywne korzystanie z technologii zostanie uznane za faktyczną (chociaż pośrednią) miarę wyników w zakresie innowacyjności, to można założyć, że będzie odpowiadało również zewnętrznemu uznaniu tego potencjału. Nie istnieją jednakże przekonujące dowody potwierdzające tę tezę.

Rysunek 49. Efektywne korzystanie z technologii w organizacji a niezależne uznanie wyników w zakresie innowacyjności



Rysunek 49 ukazuje niewielki związek pomiędzy tymi dwoma wskaźnikami. Ponad połowa ankietowanych pozytywnie wyraża się na temat tego, jak ich organizacja korzysta z technologii, bez wzglę-

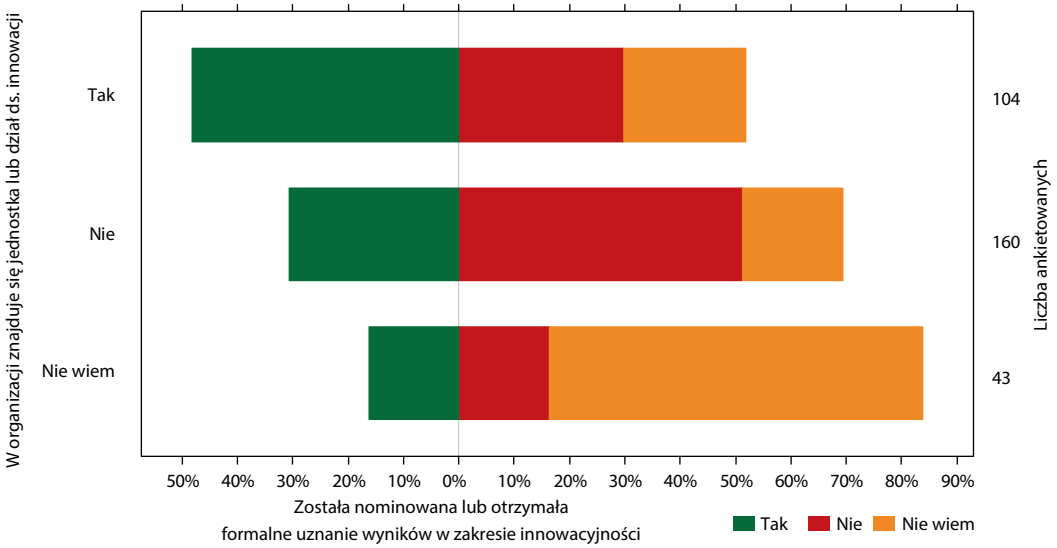
du na to czy otrzymała formalne uznanie wyników w zakresie innowacyjności, czy też nie. Pomimo tego, ankietowani z organizacji, które otrzymały takie uznanie zazwyczaj częściej zgadzają się lub zdecydowanie się zgadzają, że w ich organizacjach z technologii korzysta się efektywnie, niż ankietowani, których organizacje nie otrzymały takiego zewnętrznego uznania (odpowiednio około 68% i 55%).

Zewnętrzne uznanie i wewnętrzne praktyki organizacyjne

Wykorzystując ten sam złożony wskaźnik zewnętrznego uznania innowacji dalsze porównania umożliwiają określenie tego, jak opisane powyżej wewnętrzne praktyki organizacyjne mogą być wykorzystane do polepszenia wyników w zakresie innowacyjności organizacji. Rysunek 50 poniżej ukazuje wpływ dedykowanej jednostki ds. innowacji. Połowa ankietowanych, którzy odpowiedzieli, że taka jednostka istnieje w ich organizacji odpowiedziało też, że organizacja otrzymała uznanie wyników w zakresie innowacyjności. W przypadku organizacji bez takiej jednostki tylko 32% wie o jakiejkolwiek formie zewnętrznego uznania, a niewiele ponad 50% odpowiada w tej kwestii przecząco.

W oparciu o te liczby, można uznać, że prawdopodobieństwo otrzymania zewnętrznego uznania jest wyższe w przypadku organizacji z dedykowanymi jednostkami ds. innowacji. Zachęca to do wykonania dogłębnej analizy ról i obowiązków takich jednostek w celu określenia, czy zwiększone prawdopodobieństwo uzyskania zewnętrznego uznania jest wynikiem ich pracy, czy może odzwierciedla wysiłek większej części organizacji mający na celu stymulowanie innowacji za pomocą różnych kanałów i polityk. Ponadto, możliwe że jednostki ds. innowacji biorą czynny udział w poza-organizacyjnych sieciach interesariuszy zaangażowanych w innowacje, tym samym ograniczając zakres publicznego dyskursu na temat innowacji w sektorze publicznym do ograniczonej liczby organizacji, które w większości korzystają z tych samych praktyk administracyjnych i zarządczych. Badanie owej hipotezy znajduje się jednakże poza zakresem niniejszego raportu.

Rysunek 50. Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności a obecność jednostki ds. innowacji w organizacji

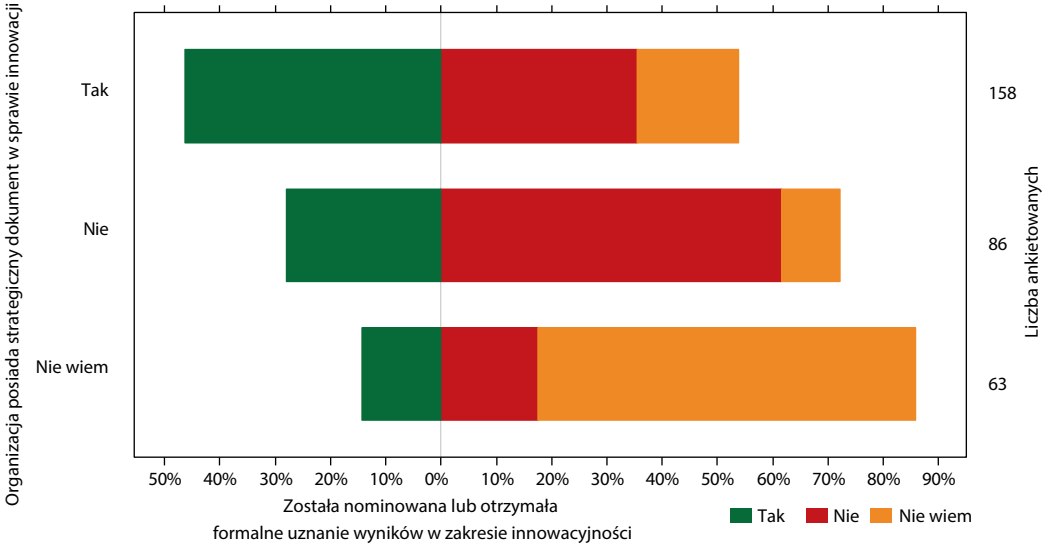


Inne porównanie określa związek zewnętrznego uznania z dostępnością strategicznych dokumentów w sprawie innowacji (Rysunek 51). W przypadku niemal 50% organizacji, które przyjęły taki dokument, ankietowani potwierdzają otrzymanie zewnętrznego uznania.

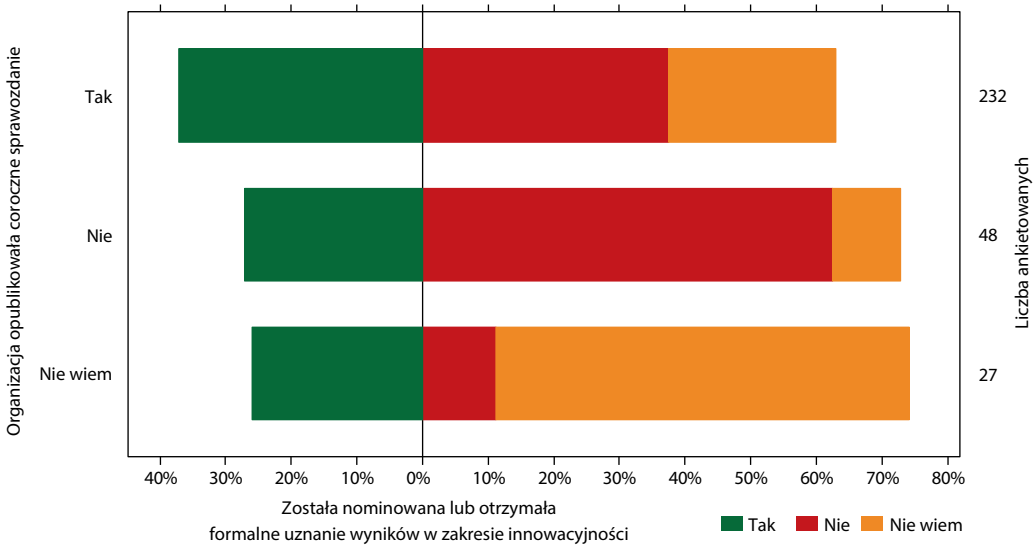
W organizacjach, które nie przyjęły takiego dokumentu, mniej niż 30% ankietowanych udzieliło takiej samej odpowiedzi, a ponad 65% zaprzeczyło. Prowadzi to do wniosku, że włączenie inno-

wacji jako strategicznego priorytetu w oficjalnych dokumentach zwiększa prawdopodobieństwo zewnętrznego uznania wyników w zakresie innowacyjności organizacji. Niemożliwe jest jednak określenie, czy przyjęcie innowacji jako strategicznego priorytetu, czy raczej konkretne wynikłe działania, są powodem otrzymania uznania.

Rysunek 51. Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności a obecność strategicznego dokumentu w sprawie innowacji



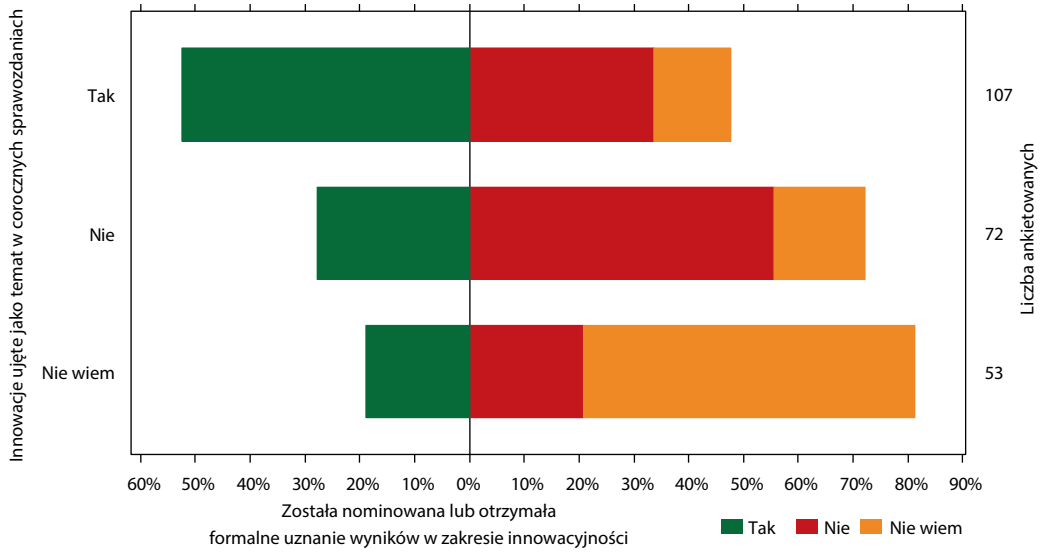
Rysunek 52. Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności a opublikowane coroczne sprawozdanie



Jak udowodniono na Rysunku 52 powyżej, a zwłaszcza na Rysunku 53, niezależne uznanie staje się prawdopodobne, kiedy innowacje są tematem w corocznym sprawozdaniu (prawdopodobnie odzwierciedlając nadanie im priorytetu lub innym powiązanym działaniom lub osiągnięciom).

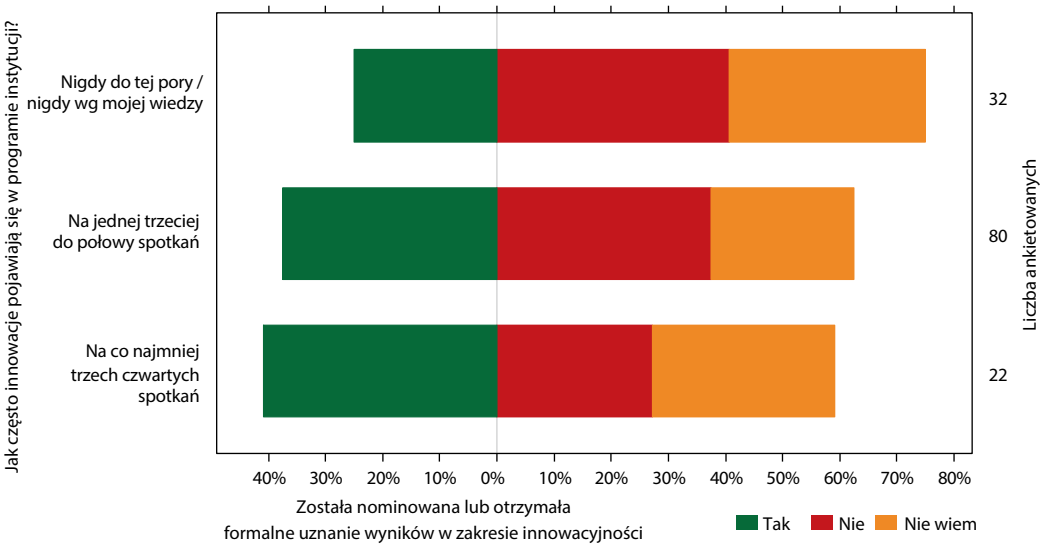
Połowa spośród wszystkich ankietowanych, których organizacje uwzględniły innowacje w corocznym sprawozdaniu potwierdza otrzymanie przez nie formalnego uznania wyników w zakresie innowacyjności. W przypadku organizacji, których coroczne sprawozdania nie uwzględniają innowacji jest to tylko 25%.

Rysunek 53. Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacyjności a innowacje jako temat w corocznym sprawozdaniu



Ponownie podkreśla to istotę „komunikowania" interesariuszom oraz ogółowi społeczeństwa informacji nt. innowacji i inspirowanych nimi działań, a także potwierdza, że coroczne sprawozdania mogą być wykorzystywane w tym celu.

Rysunek 54. Zewnętrzne uznanie wyników w zakresie innowacji a obecność innowacji w programie organizacji



Większość tych wskaźników ukazuje „statyczne" zmienne opierające się na obecności lub braku poszczególnych cech organizacyjnych, nie pozwalając na głębsze zrozumienie tego, jak dokładnie wpływają na zewnętrzne uznanie innowacyjności tak, jak w przypadku wskaźnika złożonego.

Z drugiej strony Rysunek 54, przedstawia trochę inną perspektywę, ukazując jak często innowacja pojawia się w programie organizacji. Odzwierciedla on nie tyle strategiczne zobowiązania organizacyjne, ale również te związane z polityką (a także w pewnym stopniu polityczne), zwłaszcza dotyczące działania władz lokalnych i regionalnych. Chociaż zaprezentowane dane liczbowe nie są pełne, to oczywistym jest, że organizacje, które często włączają innowacje do swojego programu mają większą szansę na zdobycie zewnętrznego uznania osiąganych wyników w zakresie innowacyjności. Liczba ankietowanych była jednak zbyt mała, aby dokonać uogólnienia obejmującego wszystkie konteksty, dlatego też wyniki nie są całkowicie jednoznaczne.

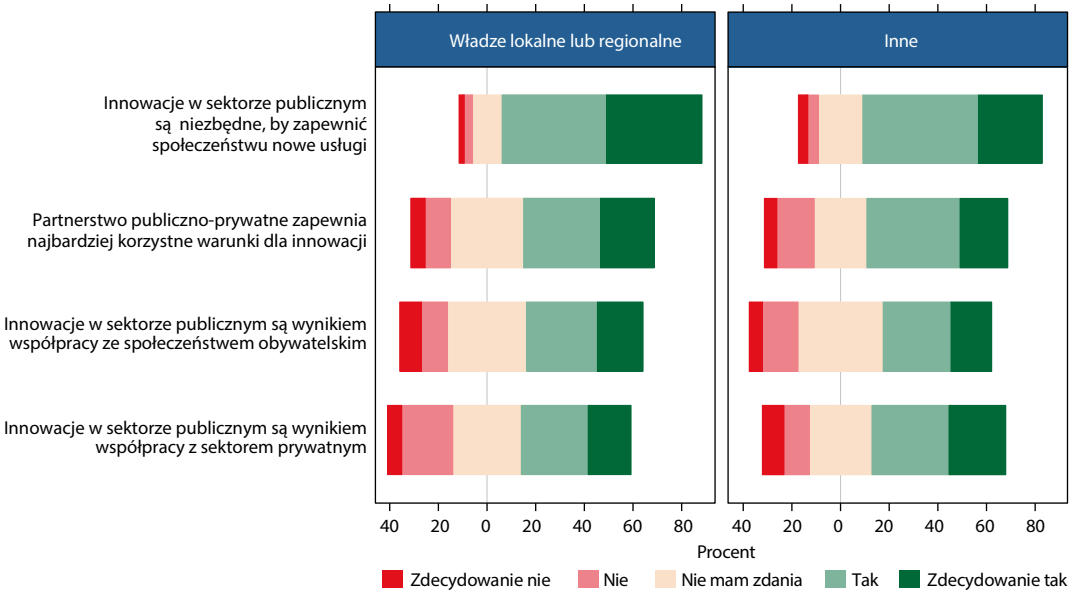
Żadne inne zmienne poza tymi badanymi w ankiecie (takie jak wielkość organizacji lub miasto, w którym się znajduje) nie zostały uznane za mające wpływ na którąkolwiek z trzech zmiennych zawartych w omawianym wskaźniku złożonym.

INNOWACJE W SEKTORZE PUBLICZNYM W KONTEKŚCIE CCIC

Zarys ogólny

Istnieje szereg powszechnie panujących opinii dotyczących aspektów, z którymi wiążą się innowacje w sektorze publicznym i celu, w jakim powinny być one wprowadzane, a także liczne argumenty za i przeciw ich wdrażaniu. Poniżej, w kontekście projektu CCIC starano się pokrótce rozwiać wątpliwości społeczeństwa, jak również znaleźć kompromis koncepcyjny odnośnie roli i wdrażania innowacji w sektorze publicznym.

Rys. 55 Innowacje w sektorze publicznym wg typu organizacji



Rys. 55 przedstawia poglądy respondentów na najpopularniejsze teorie dotyczące tego, czym są innowacje w sektorze publicznym, a także na jaki obszar wywierają one największy wpływ. Na wykresie wyróżniono odpowiedzi udzielone przez przedstawicieli władz lokalnych lub regionalnych oraz członków wszystkich innych grup, w tym społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorców i środowiska akademickiego.

Aspekt, co do którego pozytywnie wypowiada się największy odsetek respondentów, to innowacje wiążące się z dostarczaniem usług społeczeństwu. Ponad 90% respondentów spośród przedstawicieli władz lokalnych lub regionalnych oraz około 80% przedstawicieli pozostałych grup zgadza się lub zdecydowanie się zgadza z taką koncepcją. Odsetek respondentów zdecydowanie się zgadzających jest również w tym przypadku największy spośród wszystkich czterech aspektów przedstawionych na rysunku. Neutralne odpowiedzi (bądź takie, które zazwyczaj wyrażają niezdecydowanie) wahają się od 10% wśród przedstawicieli władz lokalnych lub regionalnych do 20% wśród pozostałych grup. Odzwierciedla to bardzo silne przekonanie tych pierwszych, iż głównym zadaniem sektora publicznego jest świadczenie usług.

Na drugim miejscu pod względem największej liczby głosów „za" znalazła się koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego, zapewniającego najbardziej korzystne warunki dla innowacji. Nieco ponad 50% przedstawicieli władz lokalnych lub regionalnych oraz około 55% ankietowanych spośród pozostałych grup zgadza się lub zdecydowanie się zgadza z takim stwierdzeniem. Jedna z możliwych interpretacji tej opinii, zwłaszcza w odniesieniu do respondentów, którzy zga-

dzają się lub zdecydowanie się z nią zgadzają, opiera się na przekonaniu, że innowacje w sektorze publicznym lub sposób ich realizacji będą w coraz większym stopniu przedmiotem wspólnej odpowiedzialności sektora publicznego i prywatnego. Taki wynik skłania do analizy strategicznej szans i możliwych granic współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu zbadania poszczególnych obszarów i usług, w ramach których możliwe jest partnerstwo publiczno-prywatne, opracowania określonych zadań oraz ustalenia wszystkich kryteriów takiej współpracy.

Nieco mniej pozytywnych odpowiedzi przypadło na stwierdzenie, iż innowacje są wynikiem współpracy pomiędzy sektorem publicznym a społeczeństwem obywatelskim. 45% respondentów spośród władz lokalnych lub regionalnych oraz 41% przedstawicieli pozostałych grup zgodziło się lub zdecydowanie zgodziło się z taką tezą.

Odsetek pozytywnych opinii wyrażonych przez respondentów na temat tezy, iż innowacje w sektorze publicznym są wynikiem współpracy z sektorem prywatnym, nieznacznie różni się od odsetka pozytywnej opinii dotyczącej zagadnienia poprzedniego, szczególnie w przypadku odpowiedzi udzielonych przez przedstawicieli władz lokalnych lub regionalnych. Większą różnicę można zauważyć porównując liczbę głosów „za" oddanych przez przedstawicieli władz lokalnych lub regionalnych z tą udzieloną przez respondentów spośród pozostałych grup. W pierwszej grupie odnotowano najmniej głosów pozytywnych (około 42% ankietowanych zgadza się lub zdecydowanie się zgadza), natomiast w drugiej grupie głosy „za" stanowią 55%, co daje niemalże identyczny wynik jak w przypadku tezy dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego (drugi wykres na rys. 55, str. 59). Wskazuje to z dużym prawdopodobieństwem na obecnie niespełnione oczekiwania przedstawicieli „pozostałych" grup co do współpracy przy inicjatywach dotyczących innowacji, a także na fakt, iż partnerstwo publiczno-prywatne jest najbardziej preferowanym przez przedstawicieli władz lokalnych lub regionalnych partnerstwem na rzecz innowacji. Jednak w zależności od sytuacji w danym kraju, może to również oznaczać, że małe i średnie przedsiębiorstwa, które nie zawsze są typowym (czyli o wiele bardziej widocznym) uczestnikiem partnerstw na dużą skalę, będą napotykać trudności w nawiązaniu współpracy z sektorem publicznym, nawet pomimo dużej szansy na wynikające z niej innowacje.

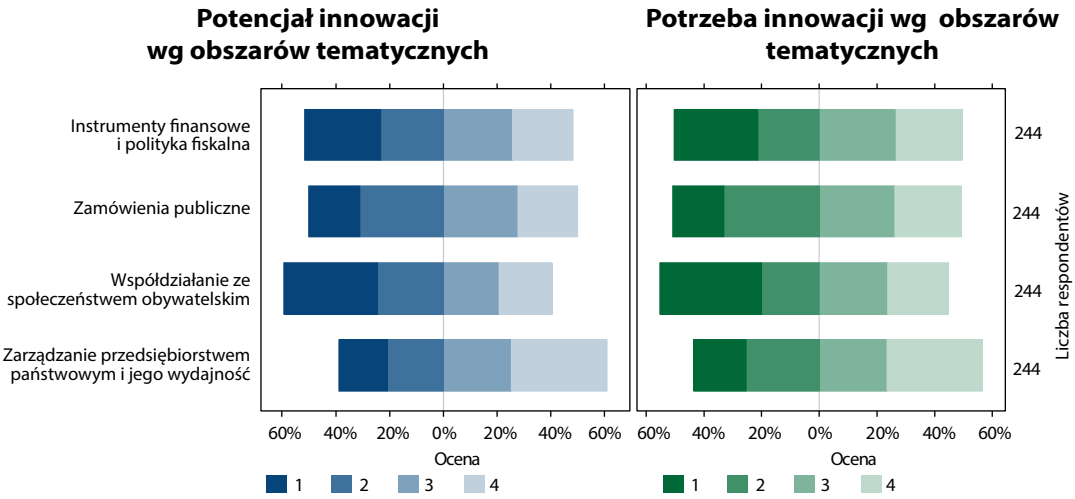
Obszar wdrażania

W ramach projektu CCIC rozpatrywane są cztery obszary tematyczne, które zostały kolejno opisane w niniejszym raporcie: innowacyjne zamówienia publiczne, udział społeczeństwa obywatelskiego w kreowaniu innowacji, instrumenty finansowania innowacji oraz przedsiębiorstwa państwowe. Obszary te odzwierciedlają kluczowe aspekty innowacji w sektorze publicznym, a także mają na celu ukierunkowanie dyskusji na temat innowacji w tym sektorze w sposób, który pomoże zidentyfikować tendencje, wyzwania i możliwości. Poprzez skupienie dyskusji na tych obszarach, raport ma za zadanie pomóc w planowaniu polityki w aspekcie innowacji w sektorze publicznym na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.

Respondenci zostali poproszeni o ocenę obszarów tematycznych poprzez przypisanie oceny (1 oznacza najwyższy priorytet) dwóm odrębnym, ale powiązanym ze sobą aspektom. Pierwszy aspekt odnosi się do potencjału innowacji, jaki ankietowani dostrzegają w każdym z obszarów tematycznych, wskazując tym samym, na który obszar innowacje mają obecnie największy wpływ. Drugi aspekt to indywidualna ocena potrzeby (większej liczby) innowacji w każdym z obszarów, sugerująca, iż rozpowszechnianie innowacji w przyszłości jest jedną z ewentualnych strategii zmierzenia się z nadchodzącymi wyzwaniami. Rys. 56 na str. 61 przedstawia, jak respondenci ocenili oba aspekty oraz obrazuje wynik procentowy dla każdej z przewidzianych ocen. Aby rysunek był bardziej czytelny, oceny 1 i 2, oznaczające najwyższy priorytet, zostały oddzielone pionową linią od „niższych" ocen 3 i 4.

Odpowiedzi nie różnią się znacząco w kwestii obszarów tematycznych, wykazując podobne schematy oceny każdego z obszarów. Żadna z opinii nie przeważa w kwestii potrzeby lub potencjału innowacji w obszarach „Instrumenty finansowe i polityka fiskalna" oraz „Zamówienia publiczne". Odpowiedzi dotyczące „Współdziałania ze społeczeństwem obywatelskim" i „Zarządzania przedsiębiorstwem państwowym i jego wydajności" wskazują na bardziej priorytetowe postrzeganie przez respondentów. Z jednej strony opinie ankietowanych pokazują, iż przeważa pozytywne nastawienie do potencjału i potrzeby innowacji w zakresie współdziałania z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, z drugiej zaś wskazują na przewagę negatywnych opinii co do potencjału i potrzeby innowacji w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem państwowym i jego wydajności.

Rys. 56 Potencjał i potrzeba innowacji wg obszarów tematycznych, wg oceny



Zamówienia publiczne

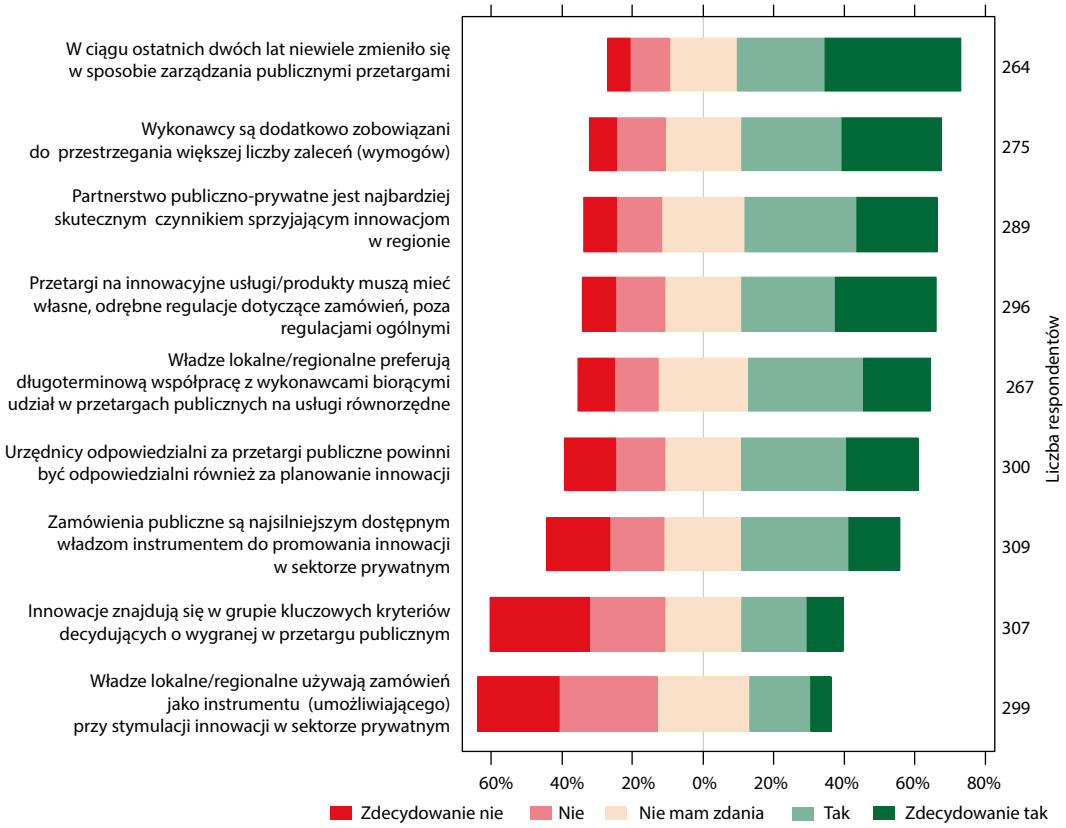
Wraz z przyjęciem Strategii Lizbońskiej w 2000 r. UE położyła nacisk na badania i rozwój oraz innowacje w celu wzmocnienia swojego potencjału ekonomicznego. W rezultacie udało się zachęcić państwa członkowskie do poszukiwania sposobów promowania innowacji, co z kolei zaowocowało „dużo większą świadomością roli, jaką rząd może odgrywać w gospodarce działając w charakterze wymagającego klienta w ramach zamówień publicznych" (Rigby i in., 2012). Tak więc zamówienia publiczne jako środek stymulowania innowacji były efektywnie wspierane przez UE w formie szeregu inicjatyw takich jak „Szeroko zakrojona strategia innowacyjna" (Komisja Europejska, 2006), „Przewodnik na temat postępowania w zakresie innowacyjnych rozwiązań w zamówieniach publicznych" (Komisja Europejska, 2007), „Inicjatywa Rynków Pionierskich dla Europy" (Komisja Europejska, 2007) oraz „Prekomercyjne zamówienia publiczne: wspieranie innowacji w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie" (Komisja Europejska, 2007).

Zamówienia publiczne stanowią istotny obszar działania wszystkich władz lokalnych i regionalnych, oraz często wiążą się ze znacznymi wydatkami państwa. Szacunkowo zamówienia publiczne stanowią około 16% łącznego PKB Unii Europejskiej (Komisja Europejska, 2010). Co ważniejsze, stanowią potężne narzędzie, które władze mogą wykorzystać w celu wdrożenia konkretnej polityki lub do stworzenia i udostępnienia konkretnych możliwości rynkowych. Uwzględniając w budżecie zamówienia publiczne na innowacje, rządy kreują popyt na innowacyjne produkty i usługi. **Popyt ten może być następnie wspierany przez konkretną politykę, np. współfinansowanie zamówień, zmiany w systemie prawnym, regulacjach oraz normach, których wykonawcy muszą przestrzegać** (Rigby i in., 2012).

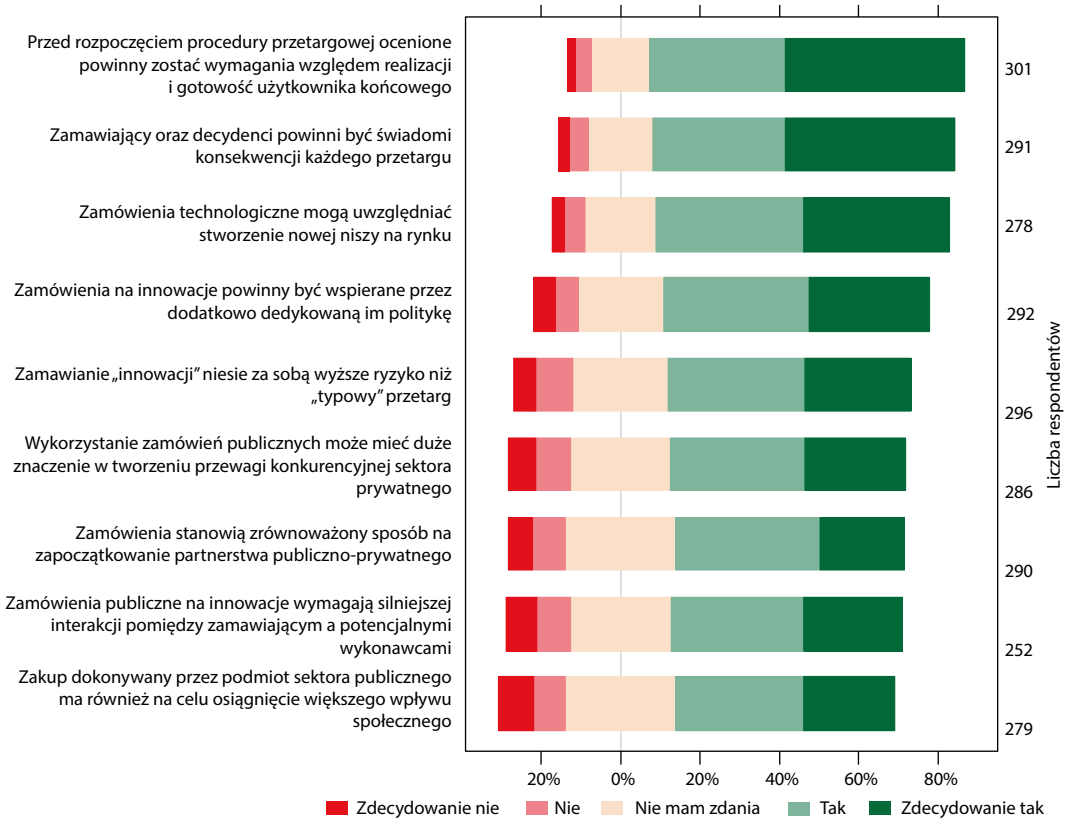
Obok zamówień publicznych na innowacje, które wiążą się z zamówieniami na innowacyjne towary/usługi już obecne (lub mające się wkrótce pojawić) na rynku, prekomercyjne zamówienia publiczne również należą do grupy instrumentów mogących posłużyć władzy do stymulowania innowacji. Jednak w przypadku ZpK władze składają raczej zamówienia na badania i rozwój, aniżeli na istniejące już na rynku towary czy usługi. Innymi słowy, „Prekomercyjne zamówienia publiczne obejmują zakup badań przez władze składające zamówienie. Zakup ten ma na celu stymulację innowacji, z których same władze lub osoby trzecie mogą czerpać korzyści w późniejszym czasie, gdy towary lub dobra do tej pory niedostępne zostaną opracowane lub udostępnione w wyniku badań" (Rigby, 2013). Władze składające zamówienie nie muszą zatem nabywać wyłącznych praw do rozwoju i nie muszą ponosić wszystkich kosztów zamówienia (Rigby, 2013). W przypadku prekomercyjnych zamówień publicznych ryzyko ponoszą obie strony. Poza faktem, iż prekomercyjne zamówienia publiczne mają potencjał by zwiększyć innowacyjność oraz jakość usług publicznych i tworzyć nowe rynki, jak również popyt na konkretne towary i usługi, jest to jedną z głównych zalet prekomercyjnych zamówień publicznych.

W kwestii zamówień publicznych zaobserwować można tendencje, które przedstawiono na rys. 57 i 58 poniżej. Nieco mniej niż 50% respondentów stwierdza, iż zamówienia publiczne są *najsilniejszym* instrumentem pozostającym do dyspozycji władz umożliwiającym promowanie innowacji w sektorze prywatnym. Nieznacznie mniejsza jest jednak liczba respondentów, którzy nie podzielili tego stanowiska. Według tej grupy pozostałe instrumenty mają stymulujące znaczenie dla innowacji, co zostało opisane w innych rozdziałach niniejszego raportu.

Rys. 57 Powszechne opinie na temat zamówień publicznych, cz. I



Rys. 58 Powszechne opinie na temat zamówień publicznych, cz. II



Odsetek respondentów według których władze lokalne/regionalne nie wykorzystują zamówień jako instrumentu stymulującego innowacje w sektorze prywatnym jest dość wysoki. Nie dziwi zatem fakt, że według dużej liczby respondentów innowacje nie znajdują się wśród głównych kryteriów wyboru wykonawców w przetargach publicznych. Dane uzyskane poprzez ankietę sugerują również, że władze lokalne i regionalne stymulują innowacje poprzez partnerstwo publiczno-prywatne, mimo iż procedury dotyczące zamówień publicznych na ogół nie są korzystne dla innowacyjnych projektów.

Zwiększone ryzyko związane z zamówieniami na „innowacje" w porównaniu z ryzykiem związanym z „typowym" przetargiem może stanowić jedną z przyczyn uzasadniających konieczność stworzenia, obok tych ogólnych już istniejących, oddzielnych regulacji dla zamówień publicznych na innowacyjne usługi. Konieczność przyjęcia takich uzupełniających regulacji podkreśla ponad połowa respondentów. Ponadto etap przygotowania zamówień publicznych odgrywa ogromną rolę w sukcesie tego instrumentu, nie tylko na etapie składania zamówień na innowacje, ale również w ujęciu ogólnym. Stwierdzenie, z którym najczęściej zgadzają się respondenci, wiąże się z przygotowaniem procedur w procesie zamawiania. Ocena warunków dostawy oraz gotowość użytkownika końcowego, jak również ocena i analiza prawdopodobnych skutków wdrożenia innowacji zarówno przez zamawiających jak i decydentów, wydają się być kluczowymi etapami w procesie zamówień.

Zestawiając ze sobą ryzyko, jakie niosą za sobą zamówienia publiczne oraz potencjał zamówień, jako siły napędowej dla innowacji w *sektorze prywatnym* (zob. rys. 58 - ponad 60% respon-

dentów zgadza się z tym stwierdzeniem), uzasadniony jest wysoki poziom poparcia przez respondentów (około 70%) dla stymulowania zamówień publicznych na innowacje przez dedykowane im strategie.

W zamówieniach na **usługi socjalne ważną rolę odgrywają przedsiębiorstwa społeczne.** Istnieją różne definicje „przedsiębiorstwa społecznego". Definicja proponowana we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych (Komisja Europejska 2011) brzmi: „[przedsiębiorstwo społeczne oznacza] przedsiębiorstwo, którego głównym celem jest raczej wywarcie wpływu społecznego niż wygenerowanie zysków dla właścicieli i zainteresowanych stron. Przedsiębiorstwo społeczne działa na rynku produkując towary i świadcząc usługi w innowacyjny sposób zgodny z duchem przedsiębiorczości, a także wykorzystuje nadwyżki budżetowe głównie do osiągania celów społecznych." Dwie główne korzyści z zamówień na usługi publiczne od przedsiębiorstw publicznych zyskały największą popularność (Curtis, 2005), mianowicie i) dzięki zamówieniom sektor publiczny stymuluje innowacje w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych, których dotychczas nie udało się zaspokoić, poprzez opracowywanie i świadczenie nowych usług; oraz ii) zamawianie od przedsiębiorstw społecznych stymuluje innowacje w zakresie świadczenia tradycyjnych usług opieki społecznej w nowy, bardziej efektywny sposób. Z uwagi na fakt, iż zamówienia nie ograniczają się jedynie do zlecenia usługi zewnętrznemu wykonawcy, ale również zakładają osiągnięcie celów zamawiającego, sektor publiczny poprzez wdrażanie odpowiednich środków regulacyjnych może promować swoje cele, spośród których głównym jest świadczenie dobrej jakości usług po optymalnych cenach, podnosząc tym samym standardy życia w granicach swojej jurysdykcji.

„Jednym z naszych celów jest **promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz tworzenia innowacji, z których korzyści czerpać będzie jednocześnie sektor publiczny i prywatny.** Zamówienia na innowacje są jednym z narzędzi, nad którym w ostatnim czasie bardzo intensywnie pracowaliśmy."

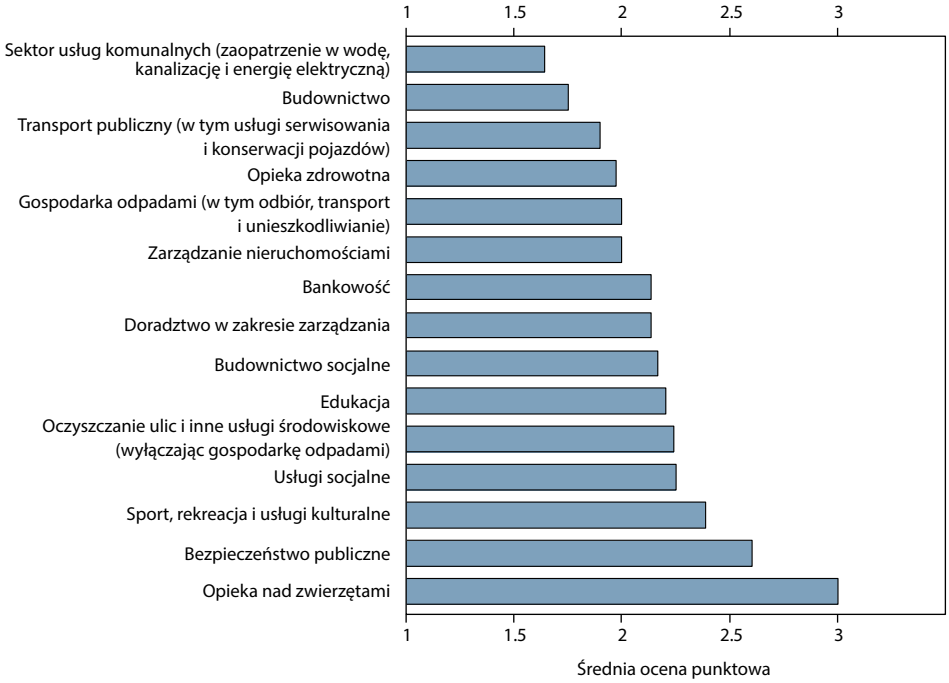
Wypowiedź strony zainteresowanej

Rys. 59 na str. 78 przedstawia ranking sektorów, które **odniosły najwięcej korzyści z przetargów publicznych** w ciągu ostatnich dwóch lat. Kolejność sektorów opiera się na średniej ocenie punktowej, gdzie najniższa ocena oznacza najwyższy priorytet, umieszczając sektory odnoszące najwięcej korzyści na samej górze. Są to następujące sektory: **usług komunalnych (zaopatrzenie w wodę, kanalizację i energię elektryczną), budownictwa, transportu publicznego oraz gospodarki odpadami.** Opieka zdrowotna jest również jednym z sektorów w dużej mierze korzystających z przetargów publicznych. Jak widać na rysunku, pozostałe usługi socjalne, np. edukacja, mieszkalnictwo i „inne" według respondentów odnoszą znacznie mniej korzyści z zamówień publicznych. Takie opinie nie powinny nikogo dziwić, biorąc pod uwagę fakt, iż zamówienia na usługi socjalne są drażliwą kwestią, wywołującą debaty na temat roli państwa w zapewnieniu jakości i dostępu do świadczonych usług, zapewnieniu równości społecznej oraz zachowaniu jego funkcji regulacyjnej. Pomimo argumentów, zgodnie z którymi państwo powinno zachować swoją (monopolistyczną) rolę w świadczeniu usług socjalnych, niektórzy badacze twierdzą, że na dzień dzisiejszy nie istnieją naukowe dowody wskazujące na pogorszenie jakości usług socjalnych po zamówieniu ich z sektora prywatnego lub OS (Manunza, 2011).

W zamówieniach na **usługi socjalne ważną rolę odgrywają przedsiębiorstwa społeczne.** Istnieją różne definicje „przedsiębiorstwa społecznego". Definicja proponowana we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych (Komisja Europejska 2011) brzmi: „[przedsiębiorstwo społeczne oznacza] przedsię-

biorstwo, którego głównym celem jest raczej wywarcie wpływu społecznego niż wygenerowanie zysków dla właścicieli i zainteresowanych stron. Przedsiębiorstwo społeczne działa na rynku produkując towary i świadcząc usługi w innowacyjny sposób zgodny z duchem przedsiębiorczości, a także wykorzystuje nadwyżki budżetowe głównie do osiągania celów społecznych." Dwie główne zalety zamówień na usługi publiczne od przedsiębiorstw publicznych, zyskały największą popularność (Curtis, 2005), mianowicie i) dzięki zamówieniom sektor publiczny stymuluje innowacje w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych, których dotychczas nie udało się zaspokoić, poprzez opracowywanie i świadczenie nowych usług; oraz ii) zamawianie od przedsiębiorstw społecznych stymuluje innowacje w zakresie świadczenia tradycyjnych usług opieki społecznej w nowy, bardziej efektywny sposób. Z uwagi na fakt, iż zamówienia nie ograniczają się jedynie do zlecenia usługi zewnętrznemu wykonawcy, ale również zakładają osiągnięcie celów zamawiającego, sektor publiczny poprzez wdrażanie odpowiednich środków regulacyjnych może promować swoje cele, spośród których głównym jest świadczenie dobrej jakości usług po optymalnych cenach, podnosząc tym samym standardy życia w granicach swojej jurysdykcji.

Rys. 59 Sektory, które odniosły najwięcej korzyści z przetargów publicznych w ciągu ostatnich dwóch lat, wg średniej oceny punktowej



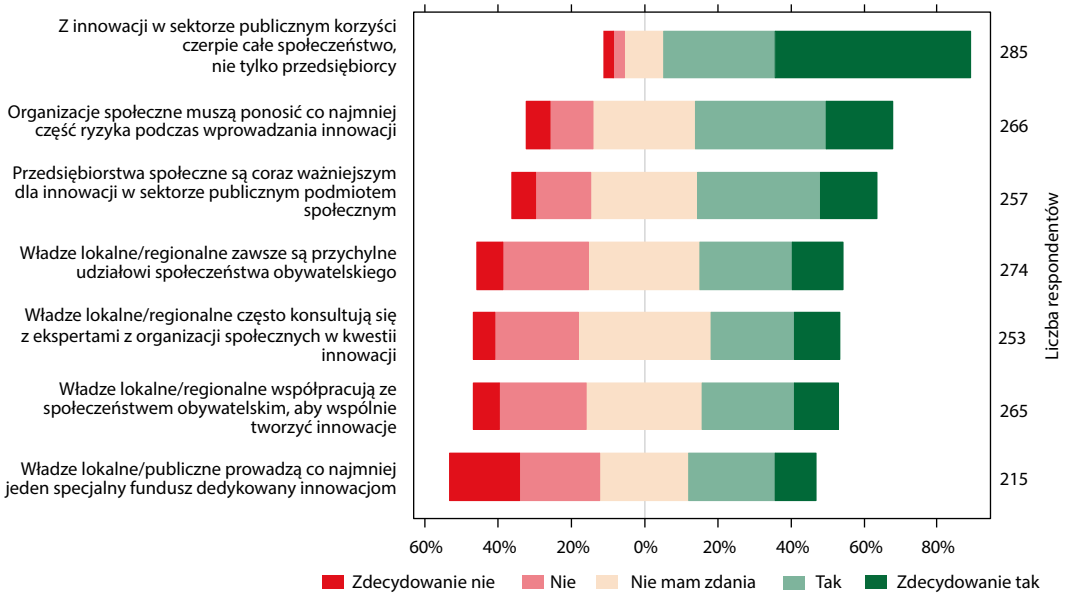
Społeczeństwo obywatelskie

Rys. 56 na str. 74 pokazuje przekonanie respondentów, iż obszarem, mającym największą potrzebę i potencjał w kwestii innowacji jest współdziałanie władz lokalnych i regionalnych ze społeczeństwem. W związku z tym innowacje społeczne jako typ innowacji, który często wiąże się z udziałem sektora publicznego i społeczeństwa obywatelskiego, jest szczególnie wart obserwowania. Jest to pojęcie szersze niż przedsiębiorstwo socjalne, które często jest wynikiem innowacji społecznych.

Teoretycznie, innowacje społeczne można ogólnie opisać jako "innowacje, które są społeczne zarówno pod względem celów, jak i wykorzystywanych środków" (Biuro Doradców ds. Polityki

Europejskiej, 2011). Innowacje społeczne, w odróżnieniu od innowacji technologicznych, mogą rozwijać się w sektorze pozarządowym i/lub w sektorze prywatnym (Fundacja Younga, 2010). W celu rozwiązania konkretnych problemów społecznych tworzy się nowe sieci komunikacyjne oraz nawiązuje współpracę, która może w różnym stopniu obejmować każdy z trzech głównych sektorów. To najbardziej wyróżnia innowacje społeczne spośród wszystkich pozostałych typów innowacji. Podobnie jak w przypadku innowacji w sektorze publicznym, innowacje społeczne są nową ideą, która „spełnia potrzeby społeczne". Istnieją liczne przykłady świetnie funkcjonujących, efektywnych, innowacyjnych pomysłów realizowanych w Europie, które przyczyniają się do rozwiązywania skomplikowanych problemów społecznych, takich jak bezrobocie wśród osób młodych, edukacja kobiet i opieka nad osobami starszymi. Ważne jest, aby traktować innowacje społeczne jako **interakcję sektora publicznego ze społeczeństwem obywatelskim, dzięki której powstają nowe sposoby współpracy (może to dotyczyć również sektora prywatnego). Współpraca taka może wymagać różnych strategii i rozwiązań instytucjonalnych, elastycznych na tyle, by mogły dostosować się do różnego rodzaju współpracujących organizacji.** Według Capodieci (2010) „zaangażowani interesariusze postrzegani są jako podmioty będące w stanie zapewnić zasoby, umiejętności i wiedzę. To, czy te zasoby i potencjał są faktycznie wykorzystywane i przekształcane w inicjatywy mogące zapewnić zrównoważone innowacje społeczne, zależy ostatecznie od zdolności podmiotów publicznych i prywatnych do zmiany nie tylko swojej roli, ale także narzędzi realizacji polityki społecznej." Obecnie, jak pokazuje rys.60 poniżej, współpraca pomiędzy władzami lokalnymi/regionalnymi a społeczeństwem obywatelskim w tworzeniu innowacji nie zdarza się często.

Rys. 60 Społeczeństwo obywatelskie a innowacje w sektorze publicznym



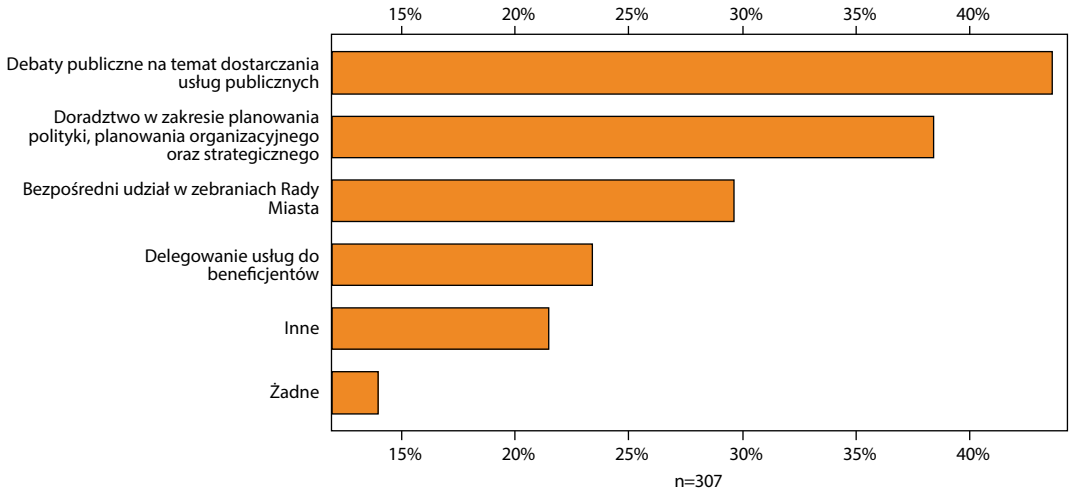
Skalując innowacje społeczne i przedsiębiorstwa społeczne poprzez regulacje i zamówienia "rządy mogą przyspieszyć rozprzestrzenianie się innowacji społecznych, stymulować tworzenie się nowych rynków oraz rozprzestrzeniać i rozpowszechniać pojawiające się innowacje." (Fundacja Younga, 2010). Ponadto, jak wskazuje Noya (2010), wspieranie rozwoju rynkowego dla przedsiębiorstw społecznych w drodze zamówień publicznych "może przynieść wiele korzyści społecz-

nych". Jednakże urzędnicy z sektora publicznego często nie posiadają odpowiednich umiejętności i wiedzy na temat projektowania zleceń dla przedsiębiorstw społecznych. Z drugiej zaś strony przedsiębiorstwom społecznym czasem brakuje umiejętności śledzenia możliwości zamówień i pisania ofert. Dla tych dwóch grup należy promować i realizować szkolenia tak, aby skorzystały z wzajemnej współpracy w zakresie świadczenia usług publicznych. Niektóre z **istniejących problemów z utworzeniem zamówień i ich strukturą** według raportu Fundacji Younga to:

- Krótkoterminowe umowy utrudniające przedsiębiorstwom społecznym i organizacjom społecznym zarządzanie personelem i dostęp do kapitału;
- Ustalanie nierealnych cen, które nie pozwalają wykonawcy na pełne pokrycie jego kosztów;
- Koszty monitorowania i oceny pochłaniają zasoby przeznaczone na realizację usługi;
- Faworyzowanie większych, obecnych długo na rynku organizacji prowadzi do ignorowania nowych, innowacyjnych przedsiębiorstw.

Stwierdzenie, z którym zgadza się większość respondentów w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego, mówi o tym, że **innowacje w sektorze publicznym przynoszą korzyści całemu społeczeństwu, a nie tylko przedsiębiorcom**. Jednakże rola społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu innowacji w sektorze publicznym wywołała dość sprzeczne opinie. Respondenci w większości zgadzają się z rosnącą rolą przedsiębiorstw społecznych w innowacjach w sektorze publicznym, choć dość znaczna część jest przeciwnego zdania. Jedną z interpretacji tych różnic w opinii jest, z jednej strony, rosnące uznanie dużego potencjału przedsiębiorstw społecznych w stymulowaniu innowacji w sektorze publicznym, połączone z drugiej strony z brakiem współpracy pomiędzy władzami lokalnymi/regionalnymi a przedsiębiorstwami społecznymi w celu wykorzystania tego potencjału. Interpretacja ta może być ponadto poparta odpowiedziami respondentów sugerującymi brak współpracy pomiędzy organizacjami społecznymi a władzami lokalnymi/regionalnymi. W porównaniu do pozostałych, stwierdzenia, które sprowokowały największe wahania („Nie mam zdania") wśród respondentów to: „Władze lokalne/regionalne zawsze chętnie uwzględniają wkład społeczeństwa obywatelskiego" oraz „Władze lokalne/regionalne współpracują ze społeczeństwem w celu wspólnego tworzenia innowacji". W kategoriach bezwzględnych, są to dwa stwierdzenia o najniższym całkowitym stopniu zgodności spośród wszystkich ocenianych stwierdzeń.

Rys.61 Najpopularniejsze działania uwzględniające udział organizacji społecznych



Ponadto, brak zgody w zakresie, w jakim władze lokalne/regionalne są otwarte na uwzględnianie wkładu społeczeństwa obywatelskiego pokazuje w dużej mierze krytyczne spojrzenie na chęci władz lokalnych oraz zdolność do wykorzystania zalet, jakie może przynieść współpraca ze społeczeństwem obywatelskim w kwestii procesów innowacyjnych oraz świadczenia usług publicznych.

Ponadto, bardzo pozytywne odpowiedzi dotyczące stwierdzenia, że „Organizacje społeczne muszą ponosić przynajmniej część ryzyka podczas wprowadzania innowacji" po raz kolejny wskazuje na wyczuwalny „dyskomfort" wśród władz w kwestii podejmowania ryzyka, jak również wzmacnia przekonanie, że to organizacje społeczne winny ponosić większą część odpowiedzialności w procesie wdrażania innowacji. W pewien sposób sugeruje to **zdjęcie ciężaru odpowiedzialności z władz na rzecz społeczeństwa, którego równowaga**, przynajmniej w ciągu dłuższego okresu czasu, **może zostać trwale zaburzona.**

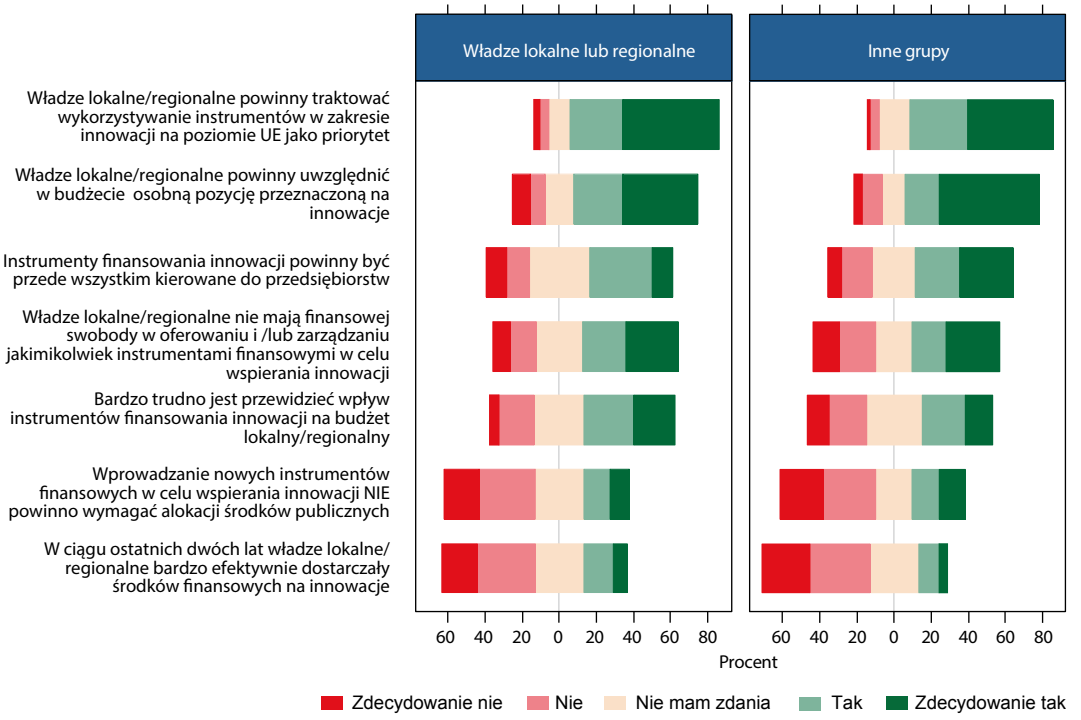
Niemniej jednak współpraca na rzecz innowacji pomiędzy władzami a społeczeństwem niekoniecznie musi stanowić wyjątek. Rys. 61 na str. 80 pokazuje działania, podczas których organizacje społeczne w największym stopniu współpracują z władzami lokalnymi i regionalnymi[12]. Organizacje społeczne najczęściej biorą udział w debatach publicznych dotyczących świadczenia usług publicznych, jak również udzielają doradztwa w zakresie planowania polityki, planowania organizacyjnego oraz strategicznego. Jak wynika z wykresu, jedynie w około 23% przypadków władze publiczne delegują usługi do organizacji społecznych. Zatem, jeżeli chodzi o **bezpośredni udział w procesie podejmowania decyzji lub faktycznym świadczeniu usług, „monopol" wciąż w większości przypadków mają władze**. Dlatego też innowacje w zakresie możliwości współpracy pomiędzy organizacjami społecznymi a władzami mogą być niekorzystne w tych obszarach (również w tych, gdzie innowacje prawdopodobnie pojawią się w przyszłości), natomiast w debatach i konsultacjach eksperckich innowacje byłyby wdrażane poprzez drobne stopniowe usprawnienia i treści w taki sposób, że wynikła wiedza byłaby zintegrowana z procesem decyzyjnym.

Instrumenty finansowe

Ta część raportu omawia różne instrumenty finansowe, które mają do dyspozycji władze lokalne/regionalne a także inne podmioty innowacyjne, aby: i)stymulować innowacje w ramach swoich własnych struktur; oraz ii)w przypadku władz lokalnych i regionalnych - stymulować innowacje w granicach własnej jurysdykcji, w tym innowacje biznesowe oraz społeczne.

[12] Łączna liczba respondentów przekracza 100%, ponieważ respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Rys. 62 Instrumenty finansowania innowacji, władze lokalne i regionalne w porównaniu z innymi grupami



Większość ankietowanych uznaje brak funduszy na innowacje za jedną z podstawowych przeszkód bardziej sprawnego funkcjonowania innowacji w sektorze publicznym. Pojawia się zatem pytanie, w jaki sposób finansować innowacje, zwłaszcza, gdy w grę wchodzą środki publiczne, czy powinien zostać wyznaczony specjalny budżet dedykowany innowacjom, a także jakiego rodzaju publiczne wydatki na innowacje wchodziłyby w grę (Rys. 62).

Instrumenty finansowe wykorzystywane przez władze lokalne i regionalne w celu wspierania innowacji w ramach swoich organizacji można podzielić na dwie główne grupy, w zależności od źródła pochodzenia: zasoby własne i zewnętrzne. Zasoby własne obejmują alokację własnego budżetu oraz wykorzystanie własnych źródeł dochodu. Zewnętrzne źródła finansowania obejmują źródła prywatne, publiczne źródła lokalne i regionalne (spoza danej jednostki administracyjnej), krajowe źródła publiczne (rząd), fundusze unijne oraz innych organizacji międzynarodowych zapewniających finansowanie innowacji.

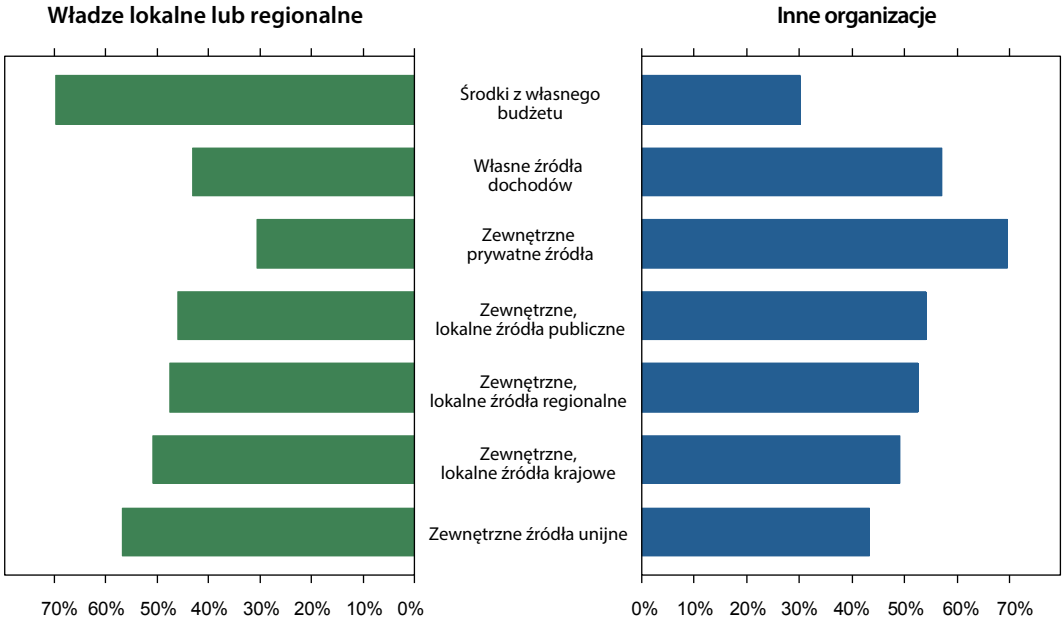
Rys. 63 poniżej przedstawia porównanie w kwestii wykorzystywania tych źródeł przez samorządy lokalne/regionalne lub inne organizacje podczas finansowania czynności związanych z innowacjami[13].

- **Wewnętrzne źródła finansowania.** Najważniejszą różnicą jest udział alokacji własnego budżetu wykorzystywanej przez rządy lokalne/regionalne oraz „inne" organizacje. W przypadku władz lokalnych i regionalnych niemalże 80% respondentów przyznało, że wykorzystuje środki z własnego budżetu aby sfinansować innowacje (co oznacza, że jest to decyzja budżetowa dokonana przez sam organ administracyjny). W przypadku innych organizacji odsetek ten jest znacznie mniejszy - jedynie 40% wszystkich organizacji wykorzystuje

[13] Łączna liczba respondentów przekracza 100%, ponieważ respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

na innowacje środki z własnego budżetu. Natomiast w kwestii własnych źródeł dochodu (pochodzącego z działalności generującej zysk, np. poprzez przedsiębiorstwa państwowe, które generują zarówno dochody, jak również, przynajmniej w przypadku większości, płacą podatek CIT), odsetek władz lokalnych/regionalnych wykorzystujących te fundusze na innowacje jest relatywnie mniejszy - około 30% - w porównaniu z innymi organizacjami, z których 50% wykorzystuje własne źródła dochodu by sfinansować innowacje. Źródła dochodów samorządów lokalnych pochodzą zwykle z zebranych podatków i opłat, transferów międzyrządowych oraz prywatyzacji. Ryzyko związane z finansowaniem innowacji może uniemożliwiać samorządom lokalnym wykorzystanie własnych źródeł dochodu do finansowania innowacji z powodu odpowiedzialności i środowiska politycznego, w którym samorządy te działają.

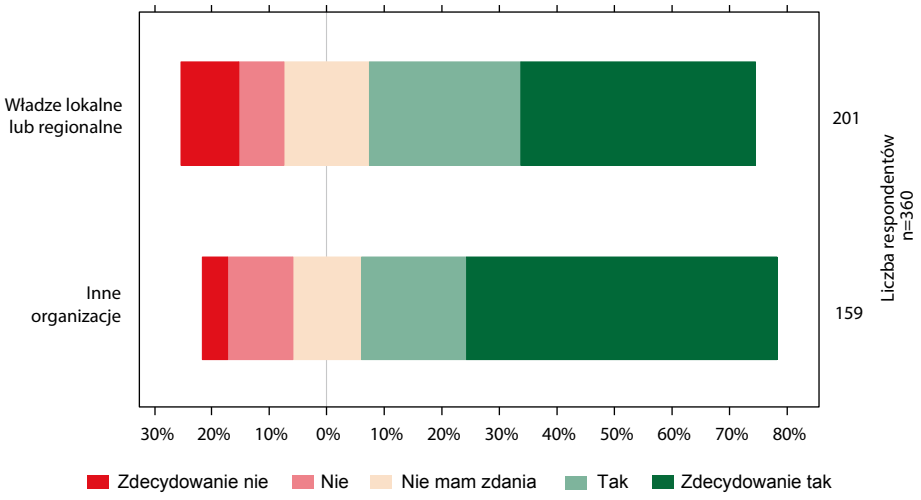
Rys. 63 Źródła finansowania innowacji wg typu organizacji



- **Zewnętrzne źródła finansowania.** Największa różnica w odpowiedziach udzielonych przez władze lokalne/regionalne oraz „inne" organizacje w kwestii zewnętrznych źródeł finansowania widoczna jest w przypadku znaczącej **przewagi funduszy unijnych jako źródła finansowania innowacji dla władz lokalnych i regionalnych**. Dla porównania, choć fundusze unijne nadal pozostają najczęściej wykorzystywanym narzędziem finansowania innowacji, inne rodzaje funduszy również są w znacznym stopniu wykorzystywane. Jest to szczególnie widoczne w przypadku współpracy z sektorem prywatnym oraz finansowaniem innowacji we współudziale (lub wyłącznie ze) środków prywatnych.

Przewaga funduszy unijnych jako głównego źródła finansowania innowacji została potwierdzona w przeprowadzonych wywiadach. Istnieje jednak pewna różnica zdań co do dostępności innych rodzajów funduszy zewnętrznych. Według części ankietowanych fundusze unijne są jedynym dostępnym zewnętrznym źródłem finansowania innowacji. Inni respondenci twierdzą, że istnieje wiele źródeł finansowania, ale władze lokalne nie posiadają wymaganej zdolności administracyjnej do zarządzania nimi.

Rys. 64 Potrzeba odrębnego budżetu na innowacje, lokalne i regionalne władze w porównaniu z innymi organizacjami



Jednym ze sposobów rozwiązania problemu niewystarczającej innowacyjności w organizacji jest, według ankietowanych, stworzenie przez władze lokalne/regionalne odrębnej pozycji w budżecie dotyczącej innowacji. Rys. 64 przedstawia różnice w postrzeganiu tej kwestii przez władze lokalne/regionalne oraz inne organizacje**.** Po podzieleniu danych na odpowiedzi pozytywne i negatywne oczywistym jest, że stanowiska obu grup są w tej kwestii dość podobne. Około 65% respondentów z każdej grupy zgodziło sie z powyższym stwierdzeniem, a jedynie 20% wyraziło negatywną opinię. Jednakże w grupie innych organizacji poparcie dla tej kwestii wyrażone zostało w bardziej wyraźny sposób - w porównaniu do władz lokalnych i regionalnych, większy odsetek respondentów zdecydowanie się z nią zgodził, a także mniejszy odsetek zdecydowanie się z nią nie zgodził. Potwierdza to wnioski sformułowane w części niniejszego raportu dotyczącej wsparcia instytucjonalnego dla innowacji. Specjalna pozycja w budżecie przeznaczona na innowacje oznacza wyraźne organizacyjne faworyzowanie innowacji. Wraz z opisanymi wcześniej czynnikami, takimi jak obecność jednostki innowacyjnej, obecności innowacji jako tematu uwzględnionego w planie prac instytucji (spotkania, raporty roczne, itp.), a także przyjęcie strategicznych dokumentów dotyczących innowacji oraz wyznaczenie oddzielnego budżetu na innowacje byłyby dowodem na to, że innowacje faktycznie otrzymały wysoki priorytet. Ponadto, biorąc pod uwagę stopień ryzyka, które nieodłącznie wiąże się z innowacjami, oddzielna linia budżetowa poświęcona innowacjom może być efektywnym narzędziem stymulacji innowacji w organizacjach, jako że inwestycje w innowacje mogą być w innym przypadku łatwo odrzucone z powodu zbyt dużego ryzyka, jakie się z nimi wiąże.

Nie udało się osiągnąć porozumienia w kwestii trudności w ocenie wpływu innowacji na budżet władz lokalnych/regionalnych. Odpowiedzi rozłożyły się praktycznie równomiernie pomiędzy opcją "zdecydowanie tak" a "zdecydowanie nie".

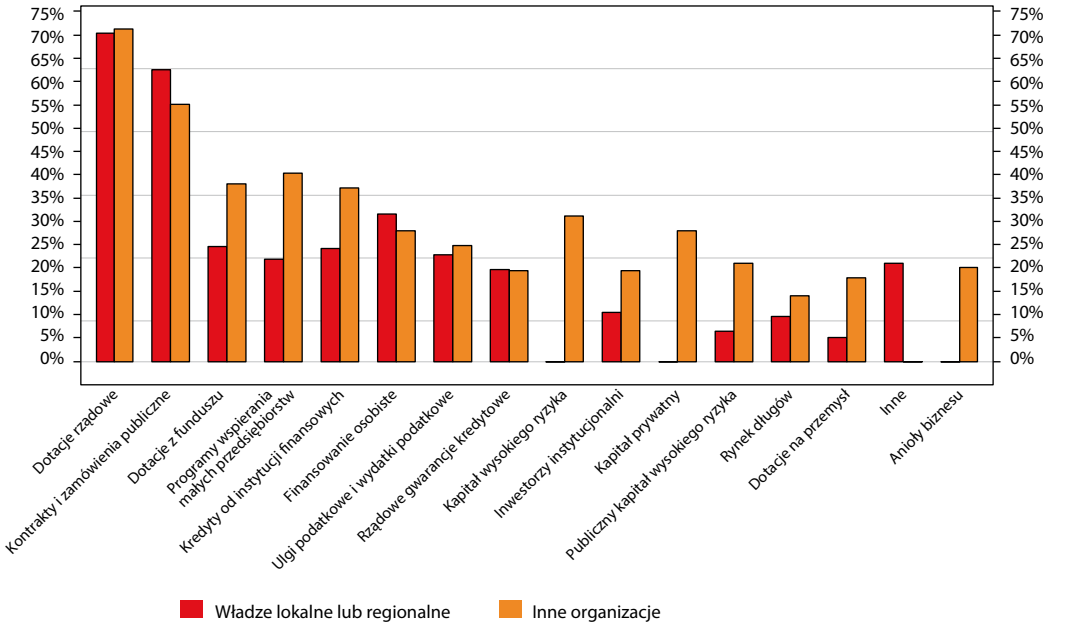
Z analizy wyczytać można następujące tendencje w kwestii stymulowania innowacji w otoczeniu zewnętrznym. Stosunek pomiędzy innowacjami a rozwojem regionalnym już dawno został dostrzeżony przez badaczy i decydentów. Jak można przeczytać w Regionalnej Tablicy Wyników w dziedzinie Innowacji 2012 (Hollanders 2012), "regiony stają się coraz ważniejszymi czynnikami sprzyjającymi rozwojowi gospodarczemu." Na poziomie europejskim instrumenty mające na celu wspieranie innowacyjności krajowej i regionalnej obejmują Europejski Program Ramowy Badań

i Innowacji oraz Fundusze Strukturalne. Respondenci w większości zgodzili się ze stwierdzeniem, iż wykorzystanie instrumentów innowacyjnych na szczeblu europejskim powinno być głównym priorytetem władz lokalnych i regionalnych (rys. 62, str. 82). Obie grupy wyraziły sprzeciw wobec stwierdzenia, że wprowadzenie instrumentów finansowania innowacji *nie* powinno wymagać alokacji środków publicznych. Te dwa stwierdzenia pokazują, że respondenci w dużym stopniu są przychylni publicznemu wspieraniu innowacji.

W odniesieniu do grupy docelowej instrumentów finansowego wsparcia dla innowacji świadczonych przez sektor publiczny opinie władz lokalnych/regionalnych oraz innych organizacji różnią się. W kwestii stwierdzenia, iż innowacje w sektorze publicznym powinny być skierowane przede wszystkim do przedsiębiorstw (rys. 62, str. 82) 55% respondentów z innych organizacji zgadzało się lub zdecydowanie się zgadzało, podczas gdy wśród przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych jedynie około 40% udzieliło pozytywnej odpowiedzi. Ponadto zdecydowaną zgodę wyraziło znacznie więcej przedstawicieli innych organizacji, co sugeruje istnienie oczekiwania względem władz, iż powinny one znacznie bardziej wspierać innowacje w sektorze prywatnym. Jednakże nawet pomimo tego, iż poziom sprzeciwu jest podobny między tymi dwoma grupami respondentów, wśród władz występuje znacznie większy poziom niepewności potwierdzający fakt, iż władze lokalne i regionalne wciąż wykazują tendencję do myślenia o innowacjach nie tylko jako takich, które koncentrują się wyłącznie na sektorze biznesowym, lecz co najmniej obejmujących działania, z których skorzysta znacznie większa liczba beneficjentów.

Rys. 65 na str. 86 przedstawia **wykorzystanie szeregu instrumentów finansowych do stymulowania innowacji zarówno w sektorze publicznym, jak i w innych organizacjach**. Dotacje rządowe wydają się być najbardziej popularnym instrumentem, wykorzystywanym zarówno przez władze, jak i inne organizacje. Jedynym instrumentem, w przypadku którego różnice w opinii były znikome, są rządowe gwarancje kredytowe, choć w znacznie mniejszej proporcji, co sugeruje, że władze krajowe odgrywają ważną rolę w finansowaniu inicjatyw lokalnych i regionalnych, których rezultatem są innowacje. Na drugim miejscu znalazły się kontrakty i zamówienia publiczne, które otrzymały praktycznie taką samą ilość głosów od obu typów organizacji. Programy finansowania dla małych przedsiębiorstw są popularne wśród 40% przedstawicieli innych organizacji oraz jedynie wśród 20% przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych. Prowadzi to do konkluzji, iż programy (i fundusze) ukierunkowane na małe i średnie przedsiębiorstwa mogą być ważnym instrumentem stymulowania innowacji w sektorze prywatnym.

Rys. 65 Wykorzystanie instrumentów finansowania, wg typu organizacji[14]

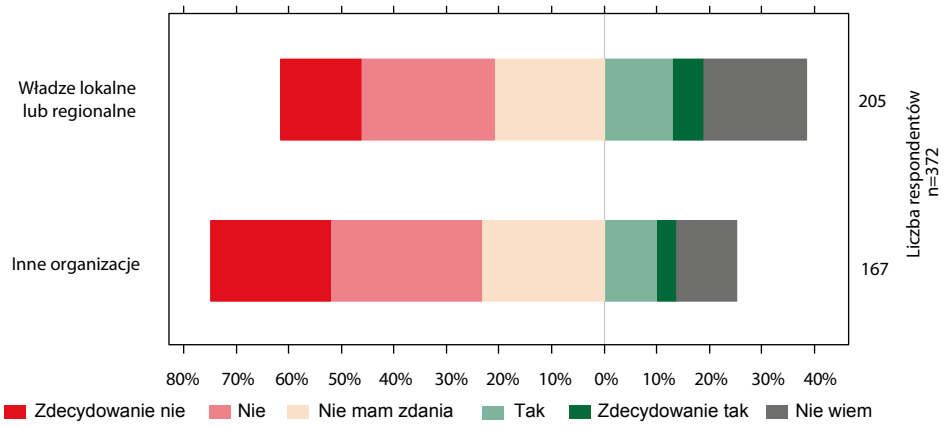


Ogólnie rzecz biorąc, finansowanie innowacji w sektorze prywatnym zależy od różnych czynników. Jednym z nich jest stopień ryzyka innowacji oraz koszt danego projektu innowacyjnego (Spielkamp i Rammer, 2009 r.) Zwłaszcza mniejsze firmy mogą mieć trudności z finansowaniem innowacji, jeśli koszty stałe oraz minimalne inwestycje w projekt są wyższe. Ze względu na często ograniczone zasoby małych i średnich przedsiębiorstw, mogą one nie być w stanie znaleźć zewnętrznego źródła finansowania dla swoich innowacyjnych projektów. W przypadku takim, przedsiębiorstwa muszą polegać na finansowaniu wewnętrznym w zakresie rozwoju i wdrażania innowacji (finansowanie z przepływów pieniężnych). Zewnętrzne źródła finansowania obejmują m.in. kapitał prywatny, kapitał wysokiego ryzyka oraz rynki giełdowe. Te jednak, jak wskazali Spielkamp i Rammer (2009), mogą nie być atrakcyjne dla małych i średnich przedsiębiorstw ze względu na obowiązujące tam specyficzne warunki. Dotacje publiczne są również sposobem finansowania innowacji. Mogą to być środki publiczne na badania i rozwój oraz innowacje, otrzymywane w formie dotacji, pożyczek, subwencji lub gwarancji kredytowych.

Rys. 66 na str. 87 przedstawia różnice w odpowiedziach przedstawicieli władz lokalnych/regionalnych oraz innych organizacji w kwestii sukcesu finansowania innowacji przez władze lokalne w ciągu ostatnich dwóch lat. Mimo, iż **władze lokalne i regionalne są bardzo krytyczne co do powodzenia swoich wysiłków w zapewnianiu środków na innowacje**, respondenci z innych organizacji wyrazili jeszcze większą krytykę - ponad 50% nie zgodziło się z tym stwierdzeniem. Co więcej, poziom niepewności wśród reprezentantów władz lokalnych i regionalnych jest dwukrotnie wyższy niż wśród przedstawicieli pozostałych organizacji, którzy udzielili odpowiedzi „Nie wiem". Prawie identyczny odsetek w obu grupach (około 20%) wahał się, czy wyrazić poparcie czy dezaprobatę dla tego stwierdzenia, co dodatkowo potwierdza fakt, iż trudno jest ocenić sukces innowacji jednoznacznie, bez względu na punkt widzenia (tj. osoba z wewnątrz kontra osoba z zewnątrz).

[14] Łączna liczba respondentów przekracza 100%, ponieważ respondenci mogli wybrać dowolną ilość znanych im instrumentów.

Rys. 66 Władze lokalne/regionalne odniosły sukces w finansowaniu innowacji w ciągu ostatnich dwóch lat



Przedsiębiorstwa państwowe

Definicje i ramy regulacyjne w krajach partnerskich projektu CCIC prawdopodobnie różnią się do tego stopnia, że staje się dość trudne, a nawet niemożliwe, aby wypracować jednoznaczne wspólne rozumienie tego, czym jest przedsiębiorstwo państwowe. Dlatego właśnie poszczególne kraje (a w niektórych przypadkach - nawet regiony) mogą kierować się odmiennymi priorytetami co do celów gospodarczych i społecznych przedsiębiorstw państwowych. W najbardziej typowym przypadku, przedsiębiorstwo państwowe posiada strukturę biznesową, generuje zysk poprzez swoją działalność gospodarczą, ale jest własnością - całkowicie lub częściowo - organu władzy publicznej, a nie osób prywatnych. Dlatego wygenerowany przez nie zysk jest zwykle ponownie wykorzystywany przez ten organ i może stać się częścią jego budżetu operacyjnego.

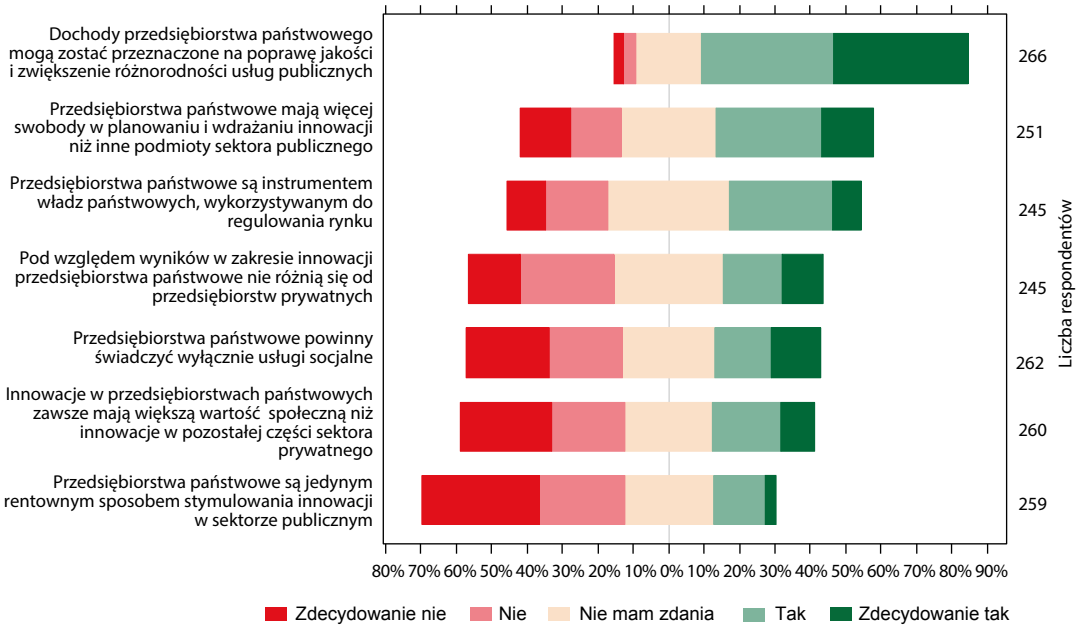
Pod względem historycznym przedsiębiorstwa publiczne przeszły trzy główne fale reform. Podczas pierwszej z nich, w latach 70-tych oraz 80-tych ubiegłego wieku, dużo wysiłku włożono w poprawę wydajności i efektywności przedsiębiorstw państwowych, nie zmieniając jednocześnie własności publicznej. Następnie, w latach 80-tych i 90-tych, rządy zainspirowane przez zasady doktryny tzw. Nowego Zarządzania Publicznego (z ang. New Public Management) rozpoczęły prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, mając nadzieję na "lepszej jakości usługi w niższych cenach", jak owa doktryna obiecywała. Eksperyment ten, mimo iż pod względem poprawy wydajności przedsiębiorstw powiódł się lepiej niż wysiłki z lat 70-tych, miał swoje wady, jak np. spadek przejrzystości w zakresie świadczenia usług i ustalania cen oraz spadek odpowiedzialności za niespełnienie oczekiwań obywateli. Dlatego właśnie państwo zaczęło ponownie odgrywać rolę w świadczeniu usług w całości lub częściowo posiadając udziały oraz własność w tych spółkach (Borghi, 2009).

Główny argument na rzecz sektora publicznego posiadającego w całości lub częściowo udziały w niektórych spółkach, świadczących usługi komunalne, można streścić następująco: **nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku**, jak np. monopol naturalny, asymetria informacji i negatywne efekty zewnętrzne oraz zanieczyszczenie środowiska są jednymi z głównych przyczyn, dla których sektor publiczny prowadzi przedsiębiorstwa państwowe (Massarutto, 2001). W niektórych sektorach, takich jak usługi telefonii komórkowej, gospodarka wodna czy energia elektryczna, brak regulacji prowadzi zazwyczaj do rozwoju naturalnego monopolu ze względu na wysoką cenę, jaką muszą zapłacić nowe firmy, żeby wejść na rynek. Zatem najbardziej efektywnym sposobem produkcji tych „usług" jest produkcja dużych ilości („ekonomia skali"). Aby móc regulować taki monopol, sektor publiczny, poprzez swoje instytucje, często jest właścicielem znacznej

części lub wyłącznym właścicielem takich spółek. Udział państwa ma również zapewnić akceptowane społecznie ceny podstawowych dóbr i usług (Massarutto, 2001).

Jednakże taka kontrola sektora prywatnego w niektórych branżach poprzez własność niektórych spółek ma również pewne **wady**, które **wiążą się głównie z wydajnością** sektora. Jak wskazują Soubottina i Sheram (2000), tego typu przedsiębiorstwa są zwykle mniej wydajne niż przedsiębiorstwa prywatne. Powodem takiej sytuacji jest brak zachęty dla menedżerów przedsiębiorstw państwowych do generowania zysku. Z uwagi na fakt, iż państwo jest właścicielem lub głównym interesariuszem w przypadku takich przedsiębiorstw, dostęp do dotacji rządowych oraz kredytów gwarantowanych przez państwo „eliminuje zagrożenie upadłością, będącej dowodem braku efektywności" (Soubottina & Sheram, 2000). Władze państwowe często utrzymują ceny na niższym poziomie niż optymalny ze względów społecznych, co może dodatkowo zaburzać wydajność przedsiębiorstw państwowych. Zostało to wyraźnie odzwierciedlone przez odpowiedzi ankietowanych. Ze stwierdzeniem, iż przedsiębiorstwa państwowe są jedynym rentownym sposobem stymulacji innowacyjności w sektorze publicznym nie zgodziło się 2/3 respondentów, natomiast 20% wyraziło niepewność – zob. rys. 67 poniżej.Asymetria informacji jest kolejną nieprawidłowością w funkcjonowaniu rynku, którą można naprawić poprzez bezpośredni udział sektora publicznego w działaniach podmiotów świadczących najważniejsze usługi. Posiadanie większości udziałów w konkretnej spółce umożliwia władzom państwowym zmniejszenie asymetrii informacji pomiędzy organem regulacyjnym a podmiotem regulowanym oraz, jak precyzuje Marra (2006), wprowadzenie „wewnętrznych regulacji" i zapewnienie, że będą one przestrzegane.

Rys. 67 Przedsiębiorstwo państwowe a innowacje



Jeden z przykładów **negatywnego wpływu asymetrii informacji** przedstawił Sterlacchini (2010), który badał wpływ liberalizacji i prywatyzacji w sektorze energetycznym na wydatki na badania i rozwój ponoszone przez przedsiębiorstwa w tym sektorze. Sugeruje on, że prywatyzacja w tak ważnych sektorach może prowadzić do spadku wydatków na badania i rozwój. Autor wyjaśnia, iż znaczne zmniejszenie inwestycji na badania i rozwój w sektorze energetycznym wynika z konkurencji w sektorze, która sprawiła, że przedsiębiorstwa bardziej skoncentrowały się na re-

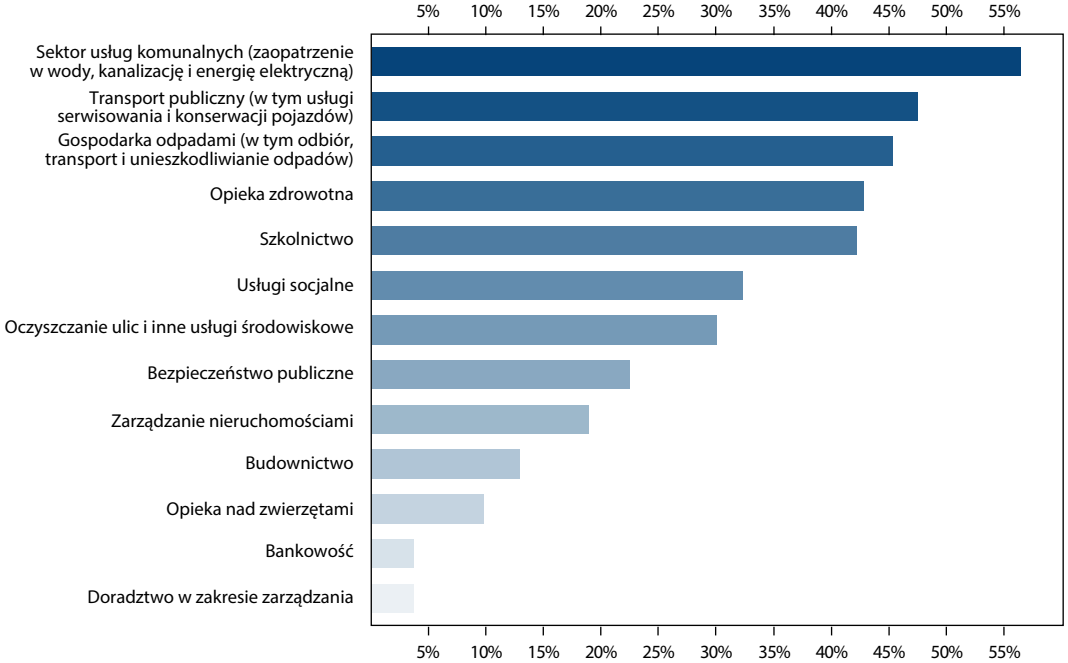
dukcji cen i badaniach, co przynosi krótkoterminowe zyski, podczas gdy projekty długoterminowe nie gwarantują zysku. Sterlacchini sugeruje również, iż przedsiębiorstwa publiczne, w przeciwieństwie do prywatnych, nie zmniejszyły inwestycji na badania i rozwój. Autor zaleca zatem władzom państwowym rozważenie rozszerzenia własności publicznej w tym sektorze lub wprowadzenia innych rodzajów partnerstwa publiczno-prywatnego, które zapewnią im większą kontrolę bezpośrednią nad inwestycjami w badania i rozwój dokonywanymi w sektorze

Rys. 67 na str. 88 przedstawia, co respondenci sądzą na temat kilku stwierdzeń dotyczących roli i udziału przedsiębiorstw państwowych w innowacjach w sektorze publicznym. Zdecydowana większość respondentów jest zdania, że dochody uzyskane przez przedsiębiorstwa państwowe można przeznaczyć na poprawę jakości i różnorodności usług publicznych. Kolejne stwierdzenie, na które respondenci zareagowali raczej pozytywnie, sugeruje iż przedsiębiorstwa państwowe mają więcej swobody w zakresie planowania i wdrażania innowacji niż ich zwierzchnicy z sektora publicznego.

W zakresie roli przedsiębiorstwa społecznego jako pośrednika pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym, w ankiecie przeanalizowano wpływ, jaki może mieć sektor publiczny na sektor prywatny poprzez przedsiębiorstwa państwowe. Ogólnie rzecz biorąc, większy odsetek respondentów raczej zgadza się lub zdecydowanie się zgadza z tą opinią, niż wyraża sprzeciw wobec stwierdzenia, iż "przedsiębiorstwa państwowe są instrumentem władz państwowych, wykorzystywanym do regulowania rynku". Ponadto, liczba respondentów, którzy udzielili odpowiedzi „Nie mam zdania" w tej kwestii, jest najwyższa spośród wszystkich, co wskazuje na relatywny sceptycyzm respondentów wobec teorii, jakoby władze państwowe wdrażały "wewnętrzne regulacje" poprzez udział w przedsiębiorstwach państwowych.

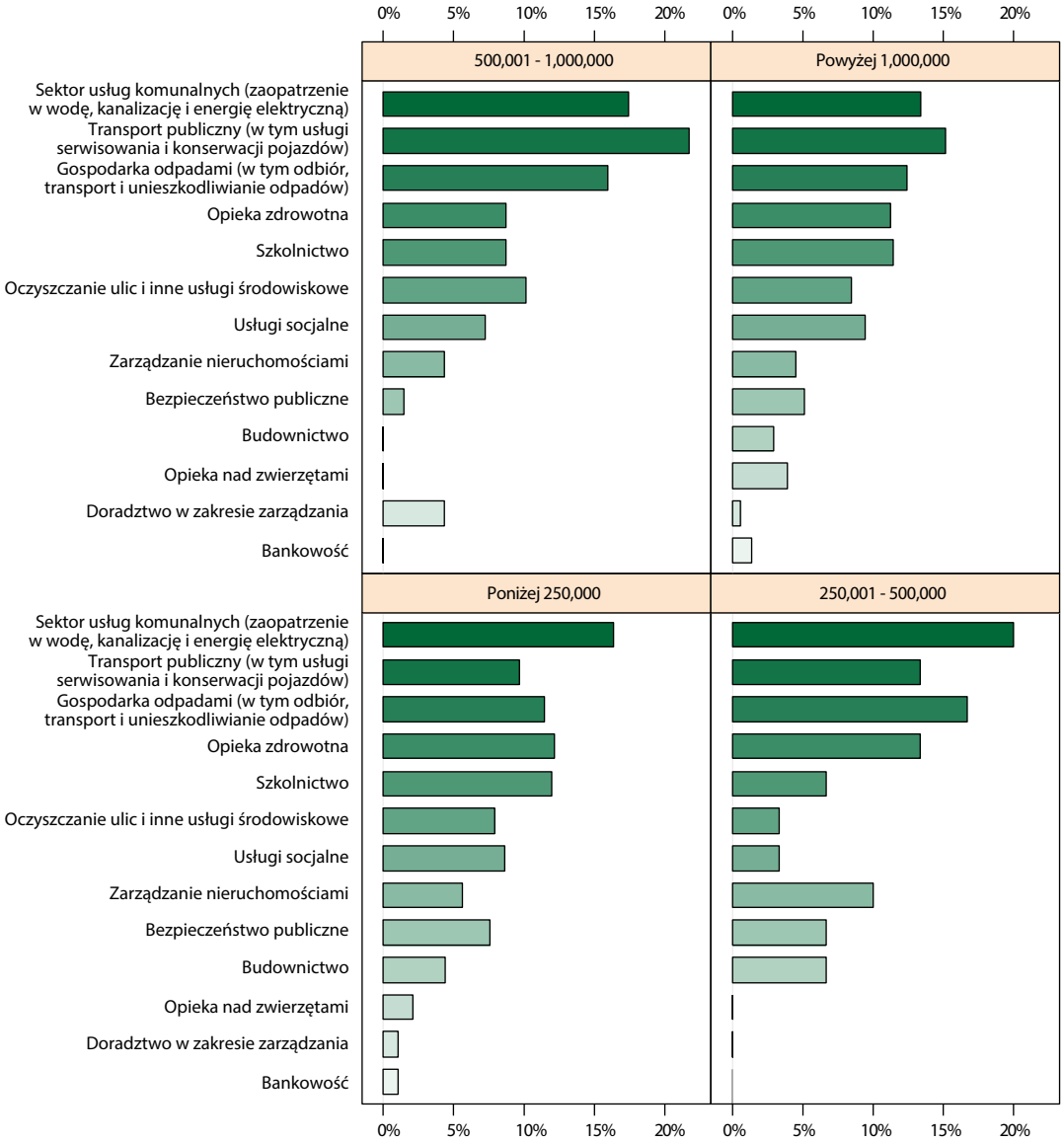
Większość respondentów nie zgodziła się ze stwierdzeniem, iż przedsiębiorstwa państwowe stanowią *jedyny* rentowny sposób na stymulację innowacji w sektorze publicznym, co potwierdza, jak ważne są inne możliwości wprowadzania innowacji, w tym te opisane w niniejszym raporcie. Większość respondentów nie zgodziła się ze stwierdzeniem, iż przedsiębiorstwa państwowe mają identyczne wyniki pod względem innowacyjności co ich odpowiedniki w sektorze prywatnym, jednocześnie nie zgadzając się ze stwierdzeniem, iż przedsiębiorstwa państwowe powinny być odpowiedzialne głównie za świadczenie usług publicznych. Większość ankietowanych jest przeciwna tezie, iż innowacje w przedsiębiorstwach państwowych mają większą wartość społeczną niż innowacje w pozostałych podmiotach sektora prywatnego. Odpowiedzi te prowadzą do konkluzji, że przedsiębiorstwa państwowe najprawdopodobniej nie stanowią szczególnej szansy na innowacje w sektorze publicznym, oraz że wprowadzone przez nie innowacje nie są szczególnym przypadkiem.

Rys. 68 Sektory gospodarki, w których najczęściej działają przedsiębiorstwa państwowe



Biorąc pod uwagę **podział sektorów według branży w jakiej działają przedsiębiorstwa państwowe, sektor usług komunalnych (zaopatrzenie w wodę, kanalizację i energię elektryczną) wydaje się być sektorem, w którym najczęściej przedsiębiorstwa te operują** (rys. 68 powyżej). Na drugim miejscu znalazł się transport publiczny, a tuż za nim gospodarka odpadami. Gdy dane uszeregujemy według rozmiaru władz lokalnych/regionalnych (rys. 69), natychmiast zauważymy, że w przypadku mniejszych miast (do 500 tys. mieszkańców), sektor usług komunalnych rzeczywiście jest tym, w którym przedsiębiorstwa publiczne działają najczęściej. Jest to w pełni zrozumiałe, zważywszy na ograniczone potrzeby na usługi transportu publicznego w mniejszych miastach. Co oczywiste, w większych miastach transport znajduje się na pierwszej pozycji w rankingu.

Rys. 69 Sektory, w których działają przedsiębiorstwa państwowe, wg wielkości miast



POLITYKA INNOWACJI NA SZCZEBLU LOKALNYM I REGIONALNYM

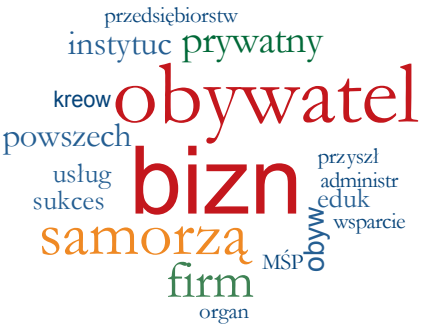
Polityka w dziedzinie innowacji to polityka publiczna, która ma na celu wsparcie dla tworzenia innowacji oraz ich rozpowszechniania i/lub transferu. Jako taka, może obejmować szereg dziedzin polityki, a także służyć do realizacji różnego rodzaju celów politycznych.

Kluczowe aspekty polityki innowacji

Ankietowani wymienili kilka sektorów, które ich zdaniem najczęściej korzystały z innowacji w sektorze publicznym. Są to: system opieki zdrowotnej, szkolnictwo, energetyka, ochrona środowiska, recykling, odnawialne źródła energii, TIK i infrastruktura cyfrowa oraz transport. Ponadto wymienione zostały: opieka nad osobami starszymi, turystyka, przemysły kreatywne, motoryzacja, budownictwo i infrastruktura, rynek mieszkaniowy, rolnictwo, przemysł drzewny, biotechnologia, pakowanie żywności oraz bezpieczeństwo publiczne.

W celu lepszego zrozumienia, jak zaprojektowane są lokalne i regionalne strategie w zakresie innowacji, ważne jest, aby rozważyć, kto jest ich **głównym beneficjentem**. Rys. 70 przedstawia wykres częstotliwości słów przewijających się w odpowiedziach respondentów na pytanie „Kto jest głównym beneficjentem polityki innowacji w twoim mieście/regionie?". Odpowiedzi najczęściej **koncentrują się na obywatelach i przedsiębiorcach (jako dwóch dużych kategoriach)**, **w tym małych i średnich przedsiębiorstwach oraz dużych przedsiębiorstwach**. Wielu ankietowanych wspomniało także o przedsiębiorstwach państwowych. W zakresie planowania polityki, takie odpowiedzi najprawdopodobniej potwierdzają istnienie specjalnej polityki skupionej na przedsiębiorstwach, ponieważ domyślnym celem polityki lokalnej są obywatele. Dodatkowo potwierdza to tezę, że innowacje w sektorze publicznym często nie są efektem końcowym, lecz stają się możliwe dzięki specjalnie stworzonej polityce. Taka dwoistość wymaga ukierunkowania uwagi na możliwy mechanizm współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, a także starannej analizy ewentualnego wpływu na obywateli. W związku z tym, **polityka w dziedzinie innowacji może być postrzegana jako złożona polityka publiczna, która często przekształca bardziej „tradycyjny" model usług w nową formę partnerstwa, które jest w stanie zapewnić bardziej efektywne i różnorodne usługi, a także przyczynić się do stworzenia wartości publicznej na więcej sposobów niż jedynie zwiększenie bazy dostępnych usług**. W perspektywie długoterminowej kluczowym priorytetem każdej polityki innowacji będzie również świadczenie usług przedsiębiorstwom prywatnym, szczególnie w postaci umożliwienia konkretnych szans, a nie oferowania bezpośrednich korzyści.

Rys. 70 Wykres częstotliwości słów: główni beneficjenci polityki innowacji

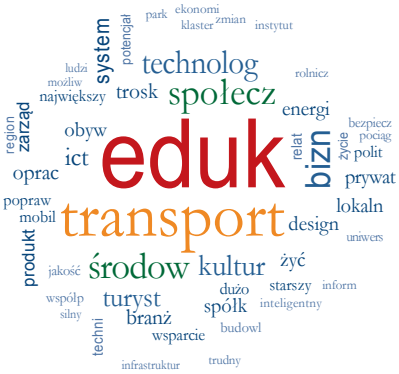


Gospodarka lokalna a innowacje

Znaczenie innowacji (w sektorze prywatnym) dla wzrostu gospodarczego i wspierania konkurencyjności jest już znane od dawna i nie jest kwestią sporną. Równie ważne jest zrozumienie sposobu, w jaki innowacje w sektorze publicznym wpływają na dynamikę gospodarki lokalnej i regionalnej, a zwłaszcza, w jaki sposób polityka może zostać zaprojektowana, by zmaksymalizować pozytywne efekty. Jednym ze sposobów analizy tej relacji jest określenie branż, sektorów gospodarki oraz rodzajów usług, które mogłyby najbardziej skorzystać na innowacjach, co wskazuje również na sektory, w których innowacje mogą przyczynić się do największej zmiany.

Rys. 71 Wykres częstotliwości słów: usługi i sektory, które czerpią najwięcej korzyści z innowacji

Usługi



Sektory

Ankietowanym zadano dwa pytania odnośnie wpływu innowacji na sektory gospodarki lokalnej oraz oferowane usługi publiczne. Wykresy częstotliwości słów przedstawione zostały na rys. 71 powyżej. Oprócz ogólnego przedstawienia sektorów i konkretnych usług korzystających z innowacji, wykres pokazuje również podobne opinie respondentów o tych dwóch pojęciach, często myląc je i interpretując sektory i usługi jako pojęcia bliskoznaczne. Jedną z możliwych interpretacji takiego zjawiska jest fakt, iż oferowane usługi publiczne często stanowią źródło największej aktywności w danym sektorze. Najbardziej widoczne jest to prawdopodobnie w transporcie publicznym, który może być postrzegany jako usługa, ale jednocześnie stanowi znaczną część działalności gospodarczej, która generuje zysk, w tym dla zaangażowanych przedsiębiorstw prywatnych.

„Innowacje ułatwiają wypełnianie zadań sektora publicznego **na nowe i lepsze sposoby”.**

Ankieta uczestnika

Rys. 72 Wykres częstotliwości słów: porównanie odpowiedzi respondentów w kwestii sektory kontra usługi, które czerpią najwięcej korzyści z innowacji

Sektory

Usługi

Oba diagramy wykazują wiele podobieństw dotyczących tego, jakie usługi i sektory czerpią największe korzyści z innowacji. Oprócz transportu, ochrony zdrowia i edukacji pojawiają się też inne często wspominane podczas wywiadów, co potwierdza, że polityka (lub strategie) innowacji idzie w parze z typową i najbardziej krytyczną polityką publiczną. **Wyzwania, a zatem i wymogi dla polityk w zakresie innowacji wciąż są związane głównie z poprawą tych usług (lepsza jakość, większa efektywność, szerszy zasięg), tym samym przyczyniając się także do rozwoju poszczególnych sektorów gospodarki.** Diagram częstotliwości występowania słów na rysunku 72 przedstawia, na co kładli nacisk ankietowani, mówiąc o sektorach oraz usługach czerpiących zyski z innowacji. O wiele częściej wspominali o ochronie zdrowia, mając na myśli sektory, zaś transport pojawiał się częściej w kontekście usług. Środowisko także pojawiało się wśród sektorów, co sugeruje, że coraz więcej inicjatyw innowacyjnych ma na celu pokonanie środowiskowych wyzwań, choć niekoniecznie stanowi oddzielny sektor w lokalnej gospodarce. Transport przyjazny środowisku, poprawa jakości powietrza i obniżenie poziomu hałasu, konkretne inicjatywy związane z (odnawialną) energią, jak również podejmowanie konkretnych wyzwań środowiskowych w ramach planów i działań związanych z rozwojem gospodarczym (np. polityka ochrony środowiska) to tylko niektóre aspekty wymienione przez ankietowanych podczas wypowiedzi dotyczących korzyści płynących dla środowiska z innowacji i innowacyjnej polityki.

Często gdy ankietowani mówili o czerpiących korzyści sektorach, wspominali o konkretnych *możliwościach*, jakie stworzyły innowacje. Bardzo dobrze przedstawiają to odpowiedzi dotyczące sektora ochrony zdrowia, w którym innowacje często postrzega się w kategoriach nowych technologii, które umożliwiają lepsze usługi opieki zdrowotnej (np. elektroniczna bransoletka monitorująca dla osób starszych). W gruncie rzeczy połączenie istniejących już technologii z tradycyjnie oferowaną opieką społeczną i ochroną zdrowia skutkuje *zastosowaniem innowacji*, która rewolucjonizuje cały sektor, jak to ma miejsce właśnie w przypadku ochrony zdrowia. **Jednym z wyzwań dla polityki innowacji na poziomie lokalnym jest zatem zidentyfikowanie możliwych obszarów współdziałania wynikających z integracji określonych (dostępnych) technologii**

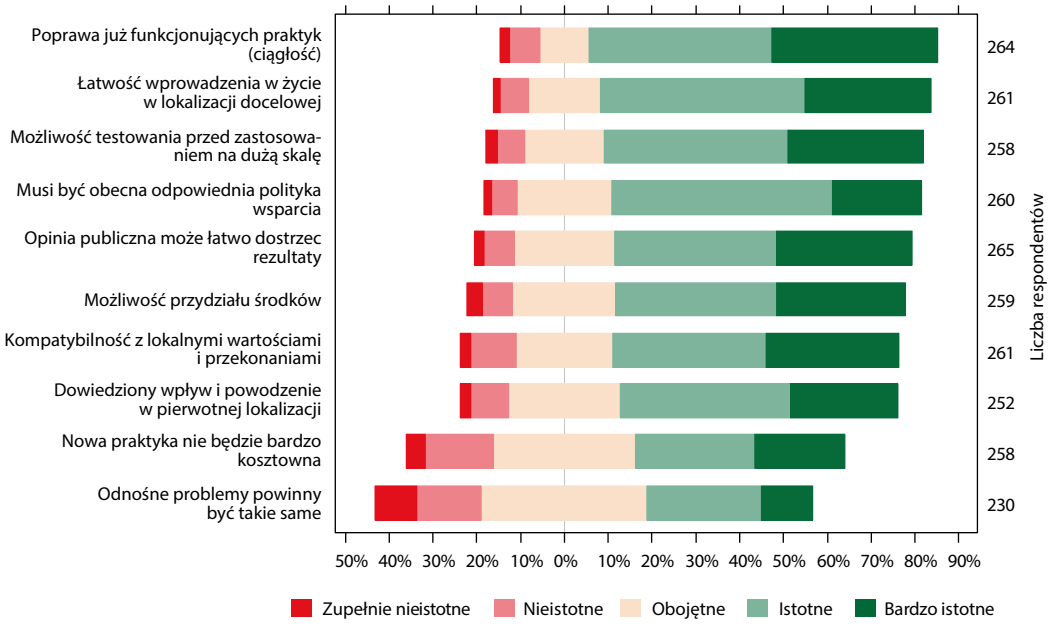
z obecnymi sposobami działania przy świadczeniu usług oraz równoczesne zwiększenie dodatkowych korzyści z tych usług i zmiana zasad oraz gospodarczych możliwości w obrębie całych sektorów gospodarki lokalnej (i być może krajowej). Jest to także szczególny mechanizm leżący u podstaw powstawania, rozpowszechniania i oddziaływania innowacji w sektorze publicznym w ogóle (weźmy na przykład model koncepcyjny innowacji w sektorze publicznym przedstawiony na rysunku 17 na stronie 36).

Spora część wypowiedzi dotyczących usług koncentruje się na takich ulepszeniach **obecnie dostępnych usług, dzięki którym stałyby się one bardziej dostępne dla klientów - zarówno obywateli, jak i przedsiębiorstw**. W gruncie rzeczy jest to nie tyle innowacja w samych usługach, lecz raczej w środkach (i kanałach) wykorzystywanych do świadczenia ich.

Możliwości transferu praktyk innowacyjnych

Ankietowani zgadzają się co do tego, że innowację można określić tym mianem dopiero po tym, jak została wdrożona do użytku. W kontekście innowacji w sektorze publicznym często oznacza to, że praktyka lub model, które sprawdziły się w działaniu gdzie indziej, zostają przeniesione i zaadaptowane do specyficznych warunków lokalnych w celu uzyskania większej efektywności lub innego ulepszenia. Możliwość transferu dobrych praktyk odnosi się zatem często do wprowadzania innowacji (takich jak polityka, program lub usługa), jej stałego monitorowania, oceniania rezultatów i decyzji dotyczących dalszych działań związanych z korzyściami i dalszego wykorzystania (Ashley, 2009). W kwestii możliwości transferu ankietowani zostali poproszeni o ocenę istotności kilku czynników ważnych dla przekazywania dobrych praktyk lub modeli z jednego miejsca zastosowania do innego, w którym mogłyby one stanowić innowację. Rysunek 73 przedstawia szczegóły dotyczące rozkładu odpowiedzi:

Rysunek 73 Najważniejsze czynniki związane z przekazywaniem innowacyjnych modeli i praktyk pracy

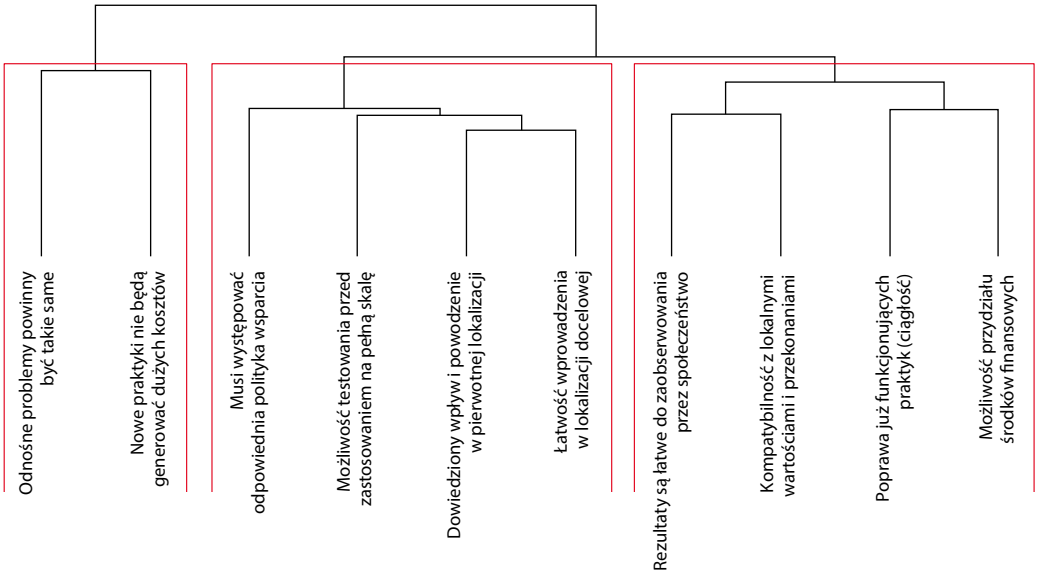


Większość aspektów została oceniona jako istotne lub bardzo istotne, z niewielkimi różnicami. Ankietowani są najbardziej niepewni co do kwestii, czy przekazywane praktyki powinny dotyczyć tych samych problemów w lokalizacji docelowej, co w miejscu pierwotnego zastosowania. Tylko poniżej 40% zaznaczyło ten aspekt jako istotny lub bardzo istotny. Osoby te zauważyły, że nawet jeśli w dwóch regionach pojawia się ten sam problem, nie musi to oznaczać, że analogiczne działania przyczynią się do tego samego rodzaju rozwiązania. Zamiast tego, sądząc po ogromnym znaczeniu przypisywanym ciągłości jako cesze przekazywanych praktyk, respondenci zazwyczaj myślą o przekazywaniu w kategoriach stopniowych ulepszeń istniejących już rozwiązań. Ponadto wniosek ten potwierdza fakt, iż ogromne znaczenie przypisywane jest obecności polityki wsparcia. Jest zatem mało prawdopodobne, że innowacje w sektorze publicznym mogłyby być rezultatem przenoszenia sprawdzonych modeli i praktyk oraz wprowadzania ich jako zupełnie nowych działań w nowej lokalizacji. Z drugiej strony, może to także oznaczać, **że przekazywanie zaszłoby dopiero w późniejszym stadium, gdy pojawiłyby się już odpowiednie działania i polityka**, jednak muszą one zostać dopasowane poprzez modyfikacje oparte na doświadczeniu władz i administracji w innym miejscu.

Kolejne odkrycie stanowiące argument przeciw przekazywaniu praktyk, które stanowiłyby radykalne środki, gdyby zostały zastosowane, jest poziom istotności przypisywany łatwości zastosowania w lokalizacji docelowej. **Bez istniejącej już „infrastruktury" polityki, łatwe wdrożenie nie będzie osiągalne. Przekazywanie będzie zatem możliwe tylko, jeśli specyfika lokalna jest wystarczająco adekwatna i podatna na drobne zmiany**. Tak przedstawiony obraz sprawia, iż przekazywanie dobrych praktyk wydaje się dość dużym wyzwaniem. Istnieje niewielka szansa, że zostanie ono potraktowane jako innowacja. Z drugiej strony wskazuje to na względny opór odnośnie zmian, który może wynikać z pragnienia zastosowania polityki zrównoważonej lub przeciwnie, z bardzo konserwatywnej „struktury" administracyjnej, co wiąże się z dość wysokim poziomem niepewności przy zmianach wykraczających poza ulepszenia. Oznaczałoby to także, że z czasem sektor publiczny reagowałby zapewne wolniej na zmiany w środowisku i dostosowywałby się do tych zmian z większym wysiłkiem i oporem.

Rysunek 74 na stronie 97 przedstawia dodatkowe spojrzenie na podobieństwo w odpowiedziach dotyczących istotności czynników dot. możliwości transferu. Łącznie można wyróżnić trzy „grupy podobieństwa", wśród których podobieństwo pomiędzy rankingami respondentów jest wyższe niż względem czynników zaliczonych do innych grup. Podobieństwo jest największe pomiędzy czynnikami „rozgałęziającymi się" z tego samego miejsca.

Rysunek 74 Kombinacje czynników dot. możliwości transferu dobrych praktyk w oparciu o ocenę istotności



Znaczenie tego pomiaru podobieństw tkwi w zmniejszeniu nieodłącznego skomplikowania relacji pomiędzy różnymi czynnikami, gdy rozważa się możliwe przekazanie. Chociaż nie ma to żadnego bezpośredniego zastosowania dla tych, którzy chcą wprowadzić przekazywaną praktykę, jest to istotne z punktu widzenia analitycznego, ponieważ odpowiednie zrozumienie tych relacji daje osobom podejmującym decyzje wiedzę na temat tego, które czynniki wziąć pod uwagę, a które czynniki prawdopodobnie wpływają na (lub są determinowane przez) inne czynniki.

Trzy grupy przedstawione na rysunku (zwane też skupiskami) odzwierciedlają klasyfikację ocen respondentów, które jest także obrazem tego, w jaki sposób respondenci postrzegają każdy z czynników. Jako że każdy z tych czynników jest „oceniany" niezależnie w kategoriach istotności, można wyciągnąć wniosek, że klasyfikacja oparta na podobieństwie odpowiedzi wytycza także tendencje wśród postaw i podejść do przekazywania dobrych praktyk.

Pierwsza grupa, umiejscowiona po lewej stronie rysunku, zawiera tylko dwa czynniki - „odnośne problemy powinny być takie same" oraz „nowa praktyka nie będzie bardzo kosztowna". Wysoki stopień podobieństwa wskazuje, że respondenci oceniali jeden i drugi czynnik w podobny sposób, zaś wszystkie pozostałe - inaczej. Ci, którzy uznali, że pierwszy z nich jest istotny, uznali także drugi za ważny i na odwrót. Oznacza to, że ci, których motywacją dla przekazania jest dostarczenie nowego rozwiązania dla istniejącego problemu, oczekują takiego nowego rozwiązania (i prawdopodobnie zaakceptują tylko takie), które nie będzie kosztować więcej niż to, jakie jest obecnie stosowane lub jakie przynajmniej nie będzie wymagać zbyt wielu dodatkowych środków.

Skupisko pośrodku rysunku jest „bogatsze" i grupuje razem cztery czynniki, po raz kolejny oparte na podobieństwie w ocenach respondentów. Dwa czynniki najbardziej podobnie oceniane to „dowiedziony wpływ i powodzenie w pierwotnej lokalizacji" oraz „łatwość wprowadzenia w lokalizacji docelowej". Takie podobieństwo sugeruje, że sukces i dowiedziony (a zatem widoczny) wpływ sprawia, iż respondenci uważają, że wprowadzenie praktyki w nowej lokalizacji z pewnością będzie łatwe, być może z powodu jego znanych efektów i leżących u jego podstaw interwencji. Możliwość przetestowania środka przed zastosowaniem go na pełną skalę także znajduje się w tym skupisku czynników, jednak nie jest tak blisko związana z dwoma pozostałymi. Łatwość

zastosowania mocno sugeruje jednak możliwość testowego wprowadzenia określonych środków w ograniczonym zakresie, a także następujące po nim wdrożenie na pełną skalę, jeśli rezultaty fazy testowej będą pozytywne.

Ostatni czynnik w grupie - „musi występować odpowiednia polityka wsparcia" - jest tak naprawdę decydujący dla całego skupiska i może być uznawany za fundamentalny czynnik konieczny dla pozostałych. Obecność polityki wsparcia wydaje się definiować łatwość zastosowania i możliwość przetestowania, jak również determinować, jakiego do możliwego wpływu będzie się dążyć podczas poszukiwań potencjalnych praktyk do przekazania.

Trzecie skupisko czynników znajdujące się po prawej stronie rysunku zawiera dwie wyróżniające się podgrupy podobnie ocenianych czynników. Typowe dla wszystkich czterech czynników w całym skupisku jest to, że odnoszą się wyłącznie do lokalizacji docelowej przekazywanej praktyki. Podgrupa po lewej stronie wskazuje na ogólne oczekiwanie, że ciągłość obecnie funkcjonujących praktyk, zwłaszcza poprzez ulepszenie, jest uznawana za powiązaną z ograniczeniami budżetowymi, zaś praktyki ulepszeń prawdopodobnie nie zostaną przekazane, o ile nie zostaną zagwarantowane odpowiednie środki. Pozostałe dwa czynniki w tym skupisku wydają się być związane szczególnie ze społeczeństwem jako „celem" przekazywania innowacji, co podkreśla rolę i znaczenie lokalnych społeczności (w tym także osób czerpiących korzyści z przekazywanych praktyk) w determinowaniu możliwości transferu. Umiejscowienie czynnika „kompatybilność z lokalnymi wartościami i przekonaniami" w tym skupisku w jasny sposób wskazuje na wpływ (oraz istotność) kultury na planowanie polityki oraz być może także na wybór polityki, jeśli chodzi o wprowadzanie nowych praktyk. Dodatkowo, wskazuje to także na to, że ulepszenia już funkcjonujących praktyk prawdopodobnie nie zostaną wprowadzone, jeśli będą zawierały elementy sprzeczne z dominującą kulturą lub z pozytywnym odbiorem obecnych praktyk.

Przekazanie innowacyjnych praktyk (a zatem także efektywne kreowanie innowacji na gruncie lokalnym) przynosi także inną ważną korzyść - pomaga kreować i upowszechniać nową wiedzę. Ta zdolność sektora publicznego wskazuje na ekspansywny charakter jego głównej misji związanej z wytwarzaniem oraz integrowaniem nowej wiedzy w formie sprawdzonych praktyk.

WZMACNIANIE MOŻLIWOŚCI INNOWACYJNYCH W SEKTORZE PUBLICZNYM

Zalecenia interesariuszy co do sposobów ulepszenia planowania innowacji

Ulepszanie planowania innowacji jest procesem dychotomicznym, ponieważ do ulepszeń można dążyć zarówno w kategoriach poprawy procedur administracyjnych lub zarządczych, jak i w kategoriach włączania innowacji i działań związanych z innowacjami do nowych planów polityki i podejmowanych decyzji. Bardzo prawdopodobne jest, że procesy te odbywają się równolegle, chociaż niezależnie od siebie, z dużym stopniem zróżnicowania między różnymi narodowymi lub nawet regionalnymi czy lokalnymi kontekstami.

Poniższy rysunek 75 przedstawia diagram częstotliwości występowania słów oparty na zaleceniach ankietowanych interesariuszy w zakresie ulepszeń w planowaniu polityki innowacji.

Rysunek 75 Diagram częstotliwości występowania słów: jak ulepszyć planowanie polityki innowacji

Diagram wskazuje w dość oczywisty sposób na interpretację, którą można odczytać jako „uwzględnienie obywateli". Wniosek taki odpowiada analizie wykonanej powyżej i wydaje się szczególnie trafny i odpowiedni ze względu na to, że **obywatele są głównymi „konsumentami" innowacji w sektorze publicznym**, którego najistotniejszym celem, jak wykazano powyżej, jest poprawa skuteczności i wydajności oferowanych usług publicznych, a zatem jakości życia obywateli. Pojawia się jednak wrażenie (przynajmniej wśród ankietowanych), że obywatele nie są wystarczająco uwzględniani w procesach tworzenia polityki. Podkreślany jest także demokratyczny charakter polityki innowacji oraz kolejna rola sektora publicznego w promowaniu innowacji - funkcja dostarczyciela, który musi zwracać większą uwagę na potrzeby obywateli w celu znalezienia odpowiednich rozwiązań. W warunkach większej niepewności, które często mają miejsce w przypadku innowacji, gdy wpływ i skutki nie mogą zostać odpowiednio określone z góry, opracowanie sprawnie funkcjonujących procedur konsultowania się z obywatelami (swoiste „otwarcie" procesu

planowania innowacji) wydaje się solidną i potrzebną strategią o rosnącym znaczeniu dla realizacji zadań sektora publicznego.

Mając na uwadze powyższe, **determinowanie i wprowadzanie zmian w sposobach funkcjonowania organizacji sektora publicznego w taki sposób, aby można było skuteczniej konsultować się z obywatelami, przedstawia samo w sobie innowacyjną ścieżkę strategiczną**, zwłaszcza w miejscach, gdzie takie praktyki nie są w pełni wykorzystane, a nawet jeśli się z nich korzysta, nie zostały zastosowane do planowania (polityki) innowacji.

Efekty dla sektora publicznego jako całości będą się oczywiście różnić, a tego rodzaju zalecenie może nie okazać się prawdziwe we wszystkich kontekstach tradycji lokalnego zarządzania i uczestnictwa obywateli.

Należy pamiętać o tym, że **innowacje nie są tożsame z rozwiązaniami**. Problemy mogą dalej istnieć pomimo wprowadzenia innowacji, jednak innowacja może przetrwać jedynie, jeśli rozwiązania, których dostarcza, odniosą sukces. Wprowadzanie innowacji do modelu opartego na problemach nie gwarantuje samo w sobie sukcesu. Zamiast tego potrzebne są odpowiednie narzędzia zarządzania innowacjami, głównie w ramach administracji organizacji.

Większość ankietowanych interesariuszy to zagorzali zwolennicy **rozszerzenia współpracy sektora publicznego ze wszystkimi pozostałymi sektorami społecznymi.** Jednak granice ról i zobowiązań w sektorze publicznym powinny zostać jasno zdefiniowane, jeśli współpraca ma być uznana za zasadną. Zwłaszcza w przypadkach zamówień publicznych i długoterminowej współpracy między sektorem prywatnym i publicznym dokładna rola sektora publicznego musi być jasno określona; jeśli tak nie jest, każda innowacja niesie ze sobą ryzyko negatywnego odbioru, zaś sektor publiczny może ponieść większą część negatywnych konsekwencji.

Polityka innowacji musi obejmować różne sektory gospodarcze, nie może być planowana w izolacji. Plany strategiczne wsparcia innowacji muszą określać, które sektory gospodarki lokalnej/regionalnej posiadają największy potencjał rozwoju innowacji, a także kierować wsparcie oraz uwagę administracyjną i regulacyjną na wzmocnienie tych sektorów.

Wiąże się z tym także **wyzwanie organizacyjnego zarządzania innowacjami**, a dokładniej **sposób podejmowania decyzji dotyczących innowacji**. Wielu interesariuszy zaleca ulepszenie koordynacji innowacji, ponieważ często różne oddziały mają różne obowiązki (i różne zakresy odpowiedzialności), co może doprowadzić do nieporozumień, opóźnień i innych zdarzeń zmniejszających skuteczność działania. Taka koordynacja może zajść w wyniku całkowitej reformy wewnątrz organizacji.

Takie zadanie byłoby znacznie łatwiejsze w realizacji, gdyby **kultura innowacji była aktywnie wspierana w organizacji**. Problem jest częściowo związany z określeniem nowych form zaangażowania pracowników. Kwestia ta wiąże się też po części z tym, w jaki sposób organizacja radzi sobie z nieodłącznym ryzykiem innowacji, do jakiego stopnia władze organizacji tolerują niepowodzenia jako doświadczenie, które uczy, ale także w jaki sposób niepowodzenia przekładają się z powrotem na działania organów decyzyjnych, a czasami też konkretnych polityków i decydentów.

Kluczowe ustalenia dotyczące polityki

Podsumowanie analitycznych konkluzji z raportu stanowi poniższa lista ogólnych wniosków na temat innowacji w sektorze publicznym. Autorzy podkreślają, że nie należy traktować ich jako mających uniwersalne zastosowanie, ale raczej spróbować zidentyfikować te wnioski, które są najistotniejsze dla specyficznego kontekstu odbiorcy - społecznego, organizacyjnego, ekonomicznego i kulturowego. Jedną z możliwych strategii, popieraną także przez projekt CCIC, jest zebranie lokalnych interesariuszy (w zakresie innowacji) i przeprowadzenie szerszej debaty dotyczącej celów innowacji w sektorze publicznym, zmieniających się (lub trwających) zadań organizacji sektora publicznego, historii sukcesu opartych na konkretnych przykładach innowacji wspieranych przez sektor publiczny, a następnie zobowiązanie się do realizacji określonego planu polityki innowacji

oraz określenie ram czasowych na jego opracowanie i przekształcenie w solidny plan strategiczny. Tam, gdzie takie plany strategiczne już istnieją, kluczowe wnioski mogą zostać wykorzystane jako podstawowe wskaźniki dla oceny postępów w tworzeniu i wprowadzaniu w życie polityki innowacji.

- Innowacje w sektorze publicznym, a zwłaszcza zdolność sektora publicznego do generowania i wykorzystywania nowej wiedzy wynikającej z pomyślnego rozpowszechniania innowacji, podkreślają ewolucję charakteru zadań sektora publicznego. Zidentyfikowanie luk w wiedzy oraz generowanie nowej wiedzy, ulepszanie planowania innowacji i upowszechniania innowacji stanowi atrakcyjną nową rolę dla organizacji sektora publicznego, bez której ich inne główne zadania nie byłyby adekwatne i/lub efektywne na dłuższą metę.
- Nawiązując do Podręcznika Oslo (OECD i Eurostat, 2005), innowacje w sektorze publicznym mogą być interpretowane jako zastosowanie nowych, znacznie ulepszonych usług, procesów, metod organizacyjnych lub komunikacyjnych. 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.
- Ostatecznym celem innowacji w sektorze publicznym jest poprawa jakości i dostępu do usług publicznych dostarczanych przez władze lokalne i regionalne, a zatem poprawa jakości życia obywateli. Niesie to z sobą zwiększenie opłacalności i efektywności kosztowej dostarczanych usług. Poprawa relacji między sektorem publicznym i obywatelami jest także bardzo ważnym celem innowacji. Wzmocnienie kanałów pozyskiwania opinii obywateli przyczynia się do polepszenia usług publicznych, które dzięki temu lepiej odpowiadają potrzebom i oczekiwaniom obywateli.
- Generowanie innowacji jest stymulowane w dużym stopniu, choć nie wyłącznie, przez czynniki wewnątrz organizacji. W znacznym stopniu odpowiadają one leżącym u ich podstaw czynnikom specyficznych kultur organizacyjnych, co świadczy o tym, że różne organizacje w tym samym środowisku zewnętrznym będą prawdopodobnie różniły się „produktywnością" pod względem innowacji.
- Poprawa wewnętrznej komunikacji w zakresie innowacyjności danej organizacji powinna być priorytetem niezależnie od tego, jak innowacyjne są już dane władze lokalne czy regionalne. Efektywność zarówno poziomej, jak i pionowej komunikacji wewnątrz organizacji jest jednym z kluczowych czynników stymulacji innowacyjności w danej organizacji. Ważne jest także by dzielić się sukcesami, wzmacniać wewnętrzną kulturę organizacji poprzez przyjęcie innowacji jako sposobu myślenia, sposobu pracy i sposobu kontynuowania rozwoju organizacji. Polityka kadrowa jest w tej kwestii kluczowa. Wybór pracowników, wpajanie pozytywnych postaw wobec zmiany w kręgach zarządczych oraz stymulowanie kreatywności i współpracy wśród pracowników organizacji tworzy dobre środowisko dla innowacji w sektorze publicznym.
- Mając na uwadze skomplikowane struktury w zakresie zarządzania i podejmowania decyzji w sektorze publicznym, można również uznać, że istnienie chęci polityków do wspierania innowacji także ma wielkie znaczenie w procesie kierowania innowacjami w sektorze publicznym, zwłaszcza w mocno upolitycznionych środowiskach lub tam, gdzie podejmowanie decyzji jest dość scentralizowane i skoncentrowane.
- Innowacyjne praktyki w organizacjach, takie jak posiadanie specjalnej „jednostki", której kompetencje obejmują innowacje i wdrażanie strategicznych dokumentów organizacyjnych dotyczących innowacji przyczynia się do poprawy wydajności innowacji w organi-

zacjach. Skoncentrowanie się na innowacjach w ramach organizacji - poprzez włączenie tematu innowacji do rocznych raportów, jak również umieszczenie innowacji w planie działań organizacji - daje większe uznanie dla tych organizacji za ich innowacyjność i poprawia postrzeganie innowacyjności konkretnej organizacji przez jej pracowników.

- Zewnętrzna komunikacja z różnymi interesariuszami ma również wielkie znaczenie, ponieważ pozwala na poprawę planowania innowacji i procesów wdrażania innowacji. Obywatele są tutaj szczególnie ważni, częściowo dlatego, że potrzeby i wymagania obywateli często determinują zakres i rodzaj oferowanych usług. Równie istotną kwestią jest komunikacja z obywatelami, która zapewnia demokratyczny charakter planowania innowacji i świadczenia związanych z nimi usług poprzez zwiększanie przejrzystości i odpowiedzialności instytucji publicznych. Należy przeanalizować wszystkie możliwe kanały komunikacji, również poprzez inne organizacje w danej społeczności (np. związki konsumenckie lub samorządy zawodowe) w celu zapewnienia, że informacje na temat rezultatów planowania i wdrażania innowacji dotrą w sposób bardziej pełny do odbiorców.
- Często uważa się, że innowacje w sektorze publicznym zachodzą jako odpowiedź na narastające naciski ze strony obywateli i przedsiębiorców, wymagających ulepszenia starych usług i wprowadzenia nowych. Byłyby zatem bardziej zrównoważone, gdyby były zawarte w cyklu tworzenia polityki. Równocześnie wymagania społeczności nie są postrzegane jako mocny bodziec dla innowacji. Wynika to być może z faktu, iż innowacje są tylko narzędziem i strategią (albo konsekwencją narzędzi polityki) dostarczania „wartości" do sektora publicznego, zatem nie ma szerokiego społecznego „popytu" na innowacje jako takie.
- Świadomość wśród przedstawicieli lokalnych i regionalnych władz dotycząca potencjału nowych technologii w zakresie poprawy usług publicznych jest ograniczona. W celu wykorzystania możliwości, jakie dają nowe technologie, należy jednak wziąć pod uwagę także inne czynniki. Otwartość na nowe technologie i zainteresowanie nimi w obrębie określonej organizacji publicznej, w połączeniu z dużą świadomością dotyczącą tego, jakie rozwiązania technologiczne przyniosłyby korzyści w całej organizacji, to kwestie najwyższej wagi. Kadra zarządzająca i pracownicy nie powinni być przeciwni zmianom, a kultura organizacji nie powinna piętnować technologicznego nowatorstwa i podejmowania ryzyka. Nie mniej istotne jest jednak, aby użytkownicy byli świadomi (a czasami nawet aktywnie uczeni) w jaki sposób używać nowych technologii w razie potrzeby. Niuanse związane z charakterem kulturowym i pokoleniowym obywateli także muszą zostać uwzględnione, podobnie jak dostępność cenowa nowych technologii.
- Obecność zewnętrznych (dla organizacji) czynników środowiskowych, takich jak odpowiednie prawodawstwo, dostępność zewnętrznych środków finansowych oraz oczekiwania społeczne, wskazuje na to, że istnieje potrzeba strategicznego planowania i zarządzania w celu wykorzystania możliwości i odparcia zagrożeń w zakresie innowacji. W tym celu, wykonywane na poziomie lokalnym analizy SWOT mogą zostać łatwo przystosowane do oceny możliwości i obaw związanych z innowacjami.
- Innowacyjne praktyki w sektorze publicznym i prywatnym nie wykluczają się wzajemnie i często czerpią wzajemne korzyści oraz się uzupełniają. Innowacje w sektorze publicznym mogą pojawić się poprzez upowszechnianie innowacji funkcjonujących już wcześniej w sektorze prywatnym lub poprzez dostarczanie pomocy sektorowi prywatnemu w formie utworzenia (bądź wspierania) warunków, w których generowanie innowacji jest stymulowane i popierane: poprzez politykę, planowanie celowe, dedykowane fundusze, mediacje itd.
- Największe utrudnienie dla innowacji wydaje się być związane z brakiem krytycznych zasobów: głównie ludzkich i finansowych. Trudno jest jednak ustalić, do jakiego stopnia takie twierdzenia są używane jako wymówka dla niewystarczającego generowania innowacji,

zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że dla lokalnych i regionalnych władz finansowanie innowacji osiągane jest poprzez szczególny przydział budżetowy w trzech czwartych przypadków, zaś ta sama ilość innych organizacji musi pozyskiwać środki z zewnątrz, zazwyczaj ze źródeł w sektorze prywatnym. Pozwala to zakładać, że, ogólnie rzecz biorąc, w celu zwiększenia wydajności innowacji w sektorze publicznym należy zdywersyfikować źródła finansowania - również poprzez schematy i mechanizmy współpracy, poprzez które część kosztów wdrożenia i działania zostanie przeniesiona na zewnątrz, lub poprzez źródła zewnętrzne. Wydaje się, że programy UE dostarczają szerokich możliwości w tym zakresie, natomiast możliwości uczestnictwa powinny zostać rozszerzone.

- Innowacje wpływają na różne grupy interesariuszy w różny sposób. Pomiar ich sukcesu może się zatem okazać pozorny i subiektywny bez konkretnej, wymiernej listy kryteriów. Należy ponadto wziąć pod uwagę perspektywę czasu, ponieważ przyjęcie pewnych innowacji może nie dać natychmiastowych rezultatów. Przypomina to o istotności dodatkowego wymiaru polityki innowacji w sektorze publicznym - takiego, który otacza innowację specyficznym zestawem wytycznych, nie zaś pozostawia ją jako odosobnione, rzadkie zjawisko.
- Zamówienia publiczne są środkiem do stymulowania innowacji. Poprzez przeznaczenie budżetu na zamówienia publiczne w tym zakresie władze kreują zapotrzebowanie na innowacyjne produkty i usługi. Bodźce wspomagające wzrost zapotrzebowania mogą być następnie wspierane przez politykę, na przykład przez współfinansowanie zamówień, zmiany w prawodawstwie czy zmiany w regulacjach i normach, którym muszą się podporządkować kontrahenci. To zwiększone ryzyko związane z „zamówieniami" innowacji w porównaniu z „typowym przetargiem" jest jednym z argumentów za ustaleniem osobnych zasad dla świadczenia innowacyjnych usług, oprócz ogólnych zasad w zakresie zamówień. Innowacyjność może ponadto być upowszechniana w ramach ogólnych procedur zamówień w kwestii wyboru kontrahenta, co może dodatkowo stymulować innowacje. Obecnie innowacyjność rzadko stanowi jedno z głównych kryteriów wyboru kontrahenta w przetargach publicznych.
- Ponieważ praktyki związane z zamówieniami publicznymi są tak istotne w kreowaniu większego potencjału w zakresie innowacji, organizacje sektora publicznego muszą przeprowadzić dogłębną analizę tego, w jaki sposób zarządzają zamówieniami i w jakim kierunku zmierzają. Zwłaszcza tam, gdzie praktyki związane z zamówieniami pozostają w dużym stopniu niezmienione, zaleca się, by regulacje dotyczące zamówień publicznych zostały zweryfikowane, szczególnie jeśli innowacje są integralną częścią celów i/lub procesów zamówień. Istotny jest również fakt, że polityka zamówień może zostać wykorzystana jako narzędzie do promowania społecznej odpowiedzialności kontrahentów i w ten sposób wspierać innowacje jako element zewnętrzny.
- Jedną z form współpracy z sektorem prywatnym, która okazała się bardzo obiecująca dla innowacji, jest partnerstwo publiczno-prywatne (które i tak istnieje i nie jest samo w sobie gwarancją większej ilości innowacji), w ramach którego partnerzy dzielą się obowiązkami, wkładem i kosztami. W partnerstwie publiczno-prywatnym sektor publiczny zazwyczaj może pomóc w upowszechnianiu innowacji zrodzonej w sektorze prywatnym, ale zastosowanej do realizacji potrzeb publicznych i społecznych. Mocne przykłady zostały dostarczone przez niektórych ankietowanych interesariuszy, którzy odnosili się do nowego wykorzystania technologii GPS w dziedzinie zdrowia publicznego. Innowacja w tym przypadku dotyczy raczej sposobu wykorzystania danej technologii niż wprowadzania jakiejś nowej funkcjonalności. Można zatem powiedzieć, że sektor publiczny dostarcza nowych możliwości zastosowania „tradycyjnych" innowacji produktowych i kierowania tego zastosowania na ulepszanie usług publicznych.

- Kolejną formę łączenia sektora publicznego i prywatnego stanowi szczególny przypadek przedsiębiorstw państwowych, które są podporządkowane zasadom rynku, kierują się względami ekonomicznymi, ale równocześnie należą w pełni lub częściowo do sektora publicznego. Ich status rynkowy pozwala im na łatwiejsze wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań, ale ich przynależność do sektora publicznego (np. przestrzeganie zarządzeń) może także narzucać im większe ograniczenia. Jak wynika z przeprowadzonej ankiety, najczęściej od przedsiębiorstw państwowych oczekuje się, że przyczynią się one do poprawy usług publicznych, które niejednokrotnie same świadczą (jednym z przykładów jest chociażby transport publiczny, powszechny w wielu krajach). Przedsiębiorstwa państwowe okazały się najbardziej rozpowszechnione w sektorze usług komunalnych, transporcie publicznym i gospodarce odpadami. Wszystkie te sektory mają bezpośredni wpływ na jakość życia obywateli.
- Obecnie współpraca pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi a społeczeństwem w tworzeniu innowacji zdarza się rzadko. Innowacje społeczne są szczególnie ważnym pojęciem jako że w interakcji sektora publicznego ze społeczeństwem mogą pojawić się nowe formy współpracy (mogące uwzględniać także sektor prywatny). Może to wymagać odmiennej polityki i ustaleń instytucjonalnych, które będą na tyle elastyczne, by dostosować się do zróżnicowanej grupy współpracujących organizacji.
- Opieka społeczna czerpie znacznie mniejsze korzyści z zamówień publicznych. Zawieranie umów na usługi opieki społecznej z przedsiębiorstwami społecznymi miałoby dwie zasadnicze korzyści: 1) sektor publiczny stymulowałby innowacje związane z zaspokajaniem potrzeb społecznych, które wcześniej nie zostały spełnione poprzez dostarczenie nowych usług oraz 2) zamówienia skierowane do przedsiębiorstw społecznych stymulują innowacje poprzez świadczenie tradycyjnych usług opieki społecznej w bardziej efektywny i skuteczny sposób. Odpowiednie środki regulacyjne zapewnią, że jakość i dostęp zapewnionych usług nie ucierpi w całym procesie.
- Wspierając innowacje społeczne i przedsiębiorstwa społeczne poprzez regulacje i zamówienia, władze stymulują tworzenie nowych rynków oraz pomagają poszerzać i utrzymywać w głównym nurcie rozwijające się innowacje społeczne. Istniejące struktury zamówień muszą zatem zostać poddane odpowiedniej weryfikacji. Szkolenia zarówno dla urzędników sektora publicznego, jak i przedstawicieli przedsiębiorstw społecznych powinny być wspierane i organizowane, aby obie strony mogły korzystać z wzajemnej współpracy w zakresie świadczenia usług publicznych.
- Jednym ze sposobów radzenia sobie z problemem niskiej wydajności innowacji w organizacjach jest stworzenie oddzielnej pozycji dla innowacji w budżecie. Pozycja w budżecie przeznaczona na innowacje oznacza jasne ustalenie priorytetów organizacji dotyczących innowacji. Biorąc pod uwagę poziom ryzyka, które jest nieodłącznie związane z innowacjami, osobna część budżetu przeznaczona na innowacje może być efektywnym narzędziem stymulowania innowacji wewnątrz organizacji, ponieważ inwestycje w innowacje mogą być w innym wypadku łatwo odrzucone na bazie ryzyka związanego z przedsięwzięciem.
- Jeśli chodzi o środki finansowe potrzebne do stymulowania innowacji, kluczowe wydaje się wykorzystanie do tego celu środków publicznych.

ZAMIAST WNIOSKÓW

Niniejszy raport przedstawiający aktualny stan wiedzy miał bardzo ambitny cel wyciągnięcia dających się generalnie zastosować wniosków, które mogłyby zostać wykorzystane przez organizacje sektora publicznego. Zadanie to było realizowane w oparciu o dość ograniczony zakres badań przeprowadzonych jedynie w 10-ciu krajach członkowskich UE, z których wszystkie mają różne i często raczej niepodobne do siebie systemy regulacyjne, kultury administracyjne i ogólną zdolność do innowacji. Autorzy raportu mają nadzieję, że główne zadanie zostało skutecznie i adekwatnie wypełnione, a mianowicie, że praca ta przyczyni się do lepszego i pełniejszego zrozumienia tego, w jaki sposób innowacje przenikają sektor publiczny na poziomie lokalnym i regionalnym, jak różne (ale równocześnie niewykluczające się i wzajemnie wspierające) są innowacje w sektorze publicznym i prywatnym oraz jak ważną rolę odgrywają dla poprawy świadczenia (nowatorskich) usług publicznych, zarówno względem społeczności, jak i przedsiębiorców.

Niestety istnieją pewne nieodłączne aspekty, które sprawiły, że poszczególne wypowiedzi były dość ubogie w informacje. Co najważniejsze, nierówny rozkład respondentów - pod względem krajów, ale także pod względem organizacji - uniemożliwił wyciągnięcie odpowiednich wniosków dla poszczególnych regionów lub rodzajów organizacji. Niniejszy raport nie stanowi zatem zbioru szczegółowych zaleceń do zastosowania, a jedynie stara się nakreślić ogólne tendencje, które każdy zainteresowany czytelnik może odnieść do swojej indywidualnej sytuacji aby określić, jak daleka jest jego organizacja od obrazu przedstawionego w raporcie.

Niewątpliwie raport ten nie wyczerpuje także możliwości badań w zakresie innowacji w sektorze publicznym, ponieważ wymagałoby to o wiele bardziej dogłębnych badań z udziałem znacznie większej liczby uczestników i interesariuszy pochodzących z jeszcze bardziej zróżnicowanych środowisk. Można jednak go rozszerzyć w ramach każdego specyficznego kontekstu poprzez porównanie wyciągniętych tu wniosków z rozpoznanymi najlepszymi praktykami na poziomie lokalnym, przez zestawienie ich z przeprowadzonymi niezależnie ocenami władz lokalnych i regionalnych (zwłaszcza takich, które koncentrują się na wydajności i polityce innowacji) oraz poprzez uwzględnienie perspektywy obywateli, która w obecnym badaniu jest obecna jedynie w marginalnym stopniu - głównie poprzez opinie przedstawicieli społeczności oraz jej interesariuszy, pomijając perspektywy rzeczywistych „użytkowników" innowacji z sektora publicznego. Jest to samo w sobie zadaniem ambitnym, zaś autorzy raportu zachęcają czytelników do włączenia do rozważań także tej brakującej perspektywy.

Szczególny wkład tego raportu tkwi jednak w zakresie badań. Podczas gdy innowacje w sektorze publicznym zyskują na popularności, w tym także w badaniach eksperckich i akademickich, opierających się na rzetelnym gromadzeniu danych, jest to najprawdopodobniej pierwsze badanie skoncentrowane wyłącznie na środowiskach lokalnych i regionalnych, które są najbliższe osobom czerpiącym korzyści z innowacji - lokalnym społecznościom i przedsiębiorstwom.

Autorzy mają zatem nadzieję, że innowacje w sektorze publicznym na poziomie lokalnym i regionalnym będą częściej badane pod kątem wzmocnienia potencjału w zakresie innowacji zarówno w przypadku organizacji sektora publicznego, jak i innych interesariuszy lokalnych i regionalnych, pomagając tym samym podnieść wartość dodaną dla całego społeczeństwa.

BIBLIOGRAFIA

Ashley, S. R. (2009). Innovation Diffusion: Implications for Evaluation. *New Directions for Evaluation*, 2009(124), pp. 35-45.

Audit Commission. (2007). Seeing the Light: Innovation in Local Public Services. Science's STKE

Australian National Public Office (2009). *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*. Available from http://www.anao.gov.au/~/media/Uploads/Documents/innovation_in%20the_public_sector.pdf.

Bartos, S. (2003). Creating and Sustaining Innovation, *Australian Journal of Public Administration,* 62(1), pp.9-14.

Bloch, C. (2010). Towards a conceptual framework for measuring public sector innovation. *Nordic Project "Measuring innovation in the public sector in the Nordic countries: Toward a common statistical approach (Copenhagen Manual)".*

Borghi, E., Del, C., Massimo, B. O. E., Bo, C. Del, & Florio, M. (2009). The New Public Enterprise : The new public enterprise: a survey and research agenda, 24–25.

Borins, Sandford (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership and Organization Development Journal,* vol.23(8), pp.467-476.

Bourgon, J. (2008). "The Future of Public Service: A Search for a New Balance". *Australian Journal of Public Administration*, 67(4), pp.390-404.

Bureau of European Policy Advisors. (2011). *Empowering people, driving change Social Innovation in the European Union*. Available at http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

Capodieci, Tiziana (ed.) (2010). *A new approach to welfare: Generating experiences*. Available at http://base.socioeco.org/docs/report_on_social_economy_rer.pdf.

Curtis, Tim (2005). *BEST Procurement – Social enterprises in public procurement markets*. Sustainable Development Research Centre. Available at http://www.academia.edu/189857/Social_Enterprise_and_Procurement.

Damanpour, F. (1991). Organizational Innovation : A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *The Academy of Management Journal*, 34(3), 555–590.

European Commission. (2006). Putting knowledge into practice: A broad-based innovation strategy for the EU. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0502:FIN:en:PDF

European Commission. (2007a). A lead market initiative for Europe. Available at:: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0860:FIN:en:PDF

European Commission. (2007b). Guide on Dealing with Innovative Solutions in Public Procurement. Available at: http://www.erisee.org/downloads/triangle/procurement_manuscript.pdf

European Commission. (2007c). Pre-commercial procurement: driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe. Available at: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/com_2007_799.pdf

BIBLIOGRAFIA

European Commission. (2010). Risk management in the procurement of innovation: Concepts and empirical evidence in the European Union. Available at: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/risk_management.pdf

European Commission. (2011). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European Union Programme for Social Change and Innovation. COM(2011) 609 final. Available at: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0609:FIN:EN:PDF.

European Commission. (2012). Regional Innovation Scoreboard 2012. Available at: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ris-2012_en.pdf

European Commission. (2013). Innovation Union Scoreboard 2013. Available at: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2013_en.pdf

Feinerer, Ingo, Hornik, Kurt & Meyer, David. (2008). Text Mining Infrastructure. *R. Journal of Statistical Software* 25(5): 1-54. Available at http://www.jstatsoft.org/v25/i05/.

Fellows, Ian. (2013). Wordcloud: Word Clouds. R package version 2.4. Available at http://CRAN.R-project.org/package=wordcloud

Grady, D. & Chi, K. (1994). Formulating and Implementing Public Sector Innovations: The Political Environment of State Government Innovators. *Public Administration Quarterly, pp.468-484.*

Heiberger, Richard M. (2013). HH: Statistical Analysis and Data Display: Heiberger and Holland. R package version 2.3-37. Available at http://CRAN.R-project.org/package=HH

Hollanders, H., Arundel, A., Buligescu, B., Peter, V., Roman, L., Simmonds, P., Es-Sadki, N. (2013). European Public Sector Innovation Scoreboard 2013. A pilot exercise. Available at http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/epsis-2013_en.pdf.

Hollanders, H., Léon, L.R, Roman, L. (2012). *Regional Innovation Scoreboard 2012*. European Union.

Hughes, A., Moore, K., & Kataria, N. (2011). *Innovation in Public Sector Organisations: A pilot survey for measuring innovation across the public sector*. NESTA Index Report. Available at http://www.nesta.org.uk/library/documents/Innovation_in_public_sector_organisations_v9.pdf

Manunza, E. (2011). *Why are we afraid of public procurement for social services of general interest*? Paper for the Conference "The Role of Social Services of General Interest (SSGIs) in EU Law: New Challenges and Tensions". Available at http://jura.ku.dk/pdf/welma/ssgi/papers_and_slides/Manunza_Elisabetta_paper.pdf/.

Massarutto, A. (2001). Liberalisation and privatisation in environmental utilities in international experience, Working Paper, University of Pavia. Available at http://www-3.unipv.it/websiep/wp/068.pdf.

Marra, A. (2006). Mixed Public-Private Enterprises in Europe: Economic Theory and an Empirical Analysis of Italian Water Utilities. *Bruges European Economic Research Papers* 4. Available at http://internet.coleurop.be/sites/default/files/research-paper/beer4.pdf.

Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Mulgan, G., & Albury, D. (2003). Innovation in the Public Sector. Strategy Unit Cabinet Office, UK.

BIBLIOGRAFIA

National Treasury of Republic of South Africa (2010). *Public Sector Risk Management Framework*. Available at: http://www.mbombela.gov.za/public%20sector%20risk%20management%20framework.pdf

Noya, Antonella. (2010). Social Entrepreneurship and Social Innovation, Chapter 5 in *SMEs, entrepreneurship and innovation, pp.185-215*. OECD. Available at http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/conference/oecd_en.pdf

OECD & Eurostat. (2005). Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. Third Edition. Available at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/OSLO/EN/OSLO-EN.PDF

Rigby, J. (2013). *Review of Pre-commercial Procurement Approaches and Effects on Innovation. Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention.*The University of Manchester. Available at: http://www.innovation-policy.org.uk/share/13_Review%20of%20Pre-commercial%20Procurement%20Approaches%20and%20Effects%20on%20Innovation.pdf

Rigby, J., Boekholt, P., Semple, A., Deuten, J., Apostol, R., Corvers, S., Edler, J., (2012). Final Report: Feasibility study on future EU support to public procurement of innovative solutions: Obtaining Evidence for a Full Scheme. Available at http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/files/meeting-procurement-feb2012/study-eu-support-public-procurement-innovative-solutions_en.pdf

Rogers, E. (1995). *Diffusion of innovations*. Free Press.

Ruffner, M., & Sevilla, J. (2004). Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control. *OECD Journal of Budgeting* 4(2).

Sarkar, Deepayan. (2008) Lattice: Multivariate Data Visualization with R. Springer, New York.

Soubottina, T., Sheram, K. (2000). *Beyond Economic Growth: Meeting the Challenges of Global Development*. The World Bank, Washington, DC. Available at http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondco/beg_all.pdf.

Spielkamp, A., & Rammer, C. (2009). Financing Of Innovation – Thresholds and Options, *Management and Marketing*, 4(2), pp.3–18.

Sterlacchini, A. (2010). *Energy R&D in private and state-owned utilities: an analysis of the major world electric companies*. Department of Management & Industrial Organization, Università Politecnica delle Marche. Available at http://mpra.ub.uni-muenchen.de/20972/1/MPRA_paper_20972.pdf.

Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N., & Ruvio, A. (2008). Public Sector Innovation for Europe: a Multinational Eight-Country Exploration of Citizens' Perspectives. *Public Administration*, 86(2), 307–329

Voss, Glenn, Sirdeshmukh, D. & Voss, Z. (2008). The Effects of Slack Resources and Environmental Threat on Product Exploration and Exploitation. *Academy of Management Journal*. 51(1), 147–164.

Walker, R. M. (2006). Innovation Type and Diffusion: an Empirical Analysis of Local Government. *Public Administration*, 84(2), 311–335

World Bank. Public and Private Enterprises: Finding the Right Mix. (Chapter XI). Beyond Economic Growth: Meeting the Challenges of Global Development. Available from http://www.worldbank.org/depweb/beyond/global/chapter11.html

BIBLIOGRAFIA

Young Foundation (2010). *Study on Social Innovation.* Available at http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Study-on-Social-Innovation-for-the-Bureau-of-European-Policy-Advisors-March-2010.pdf

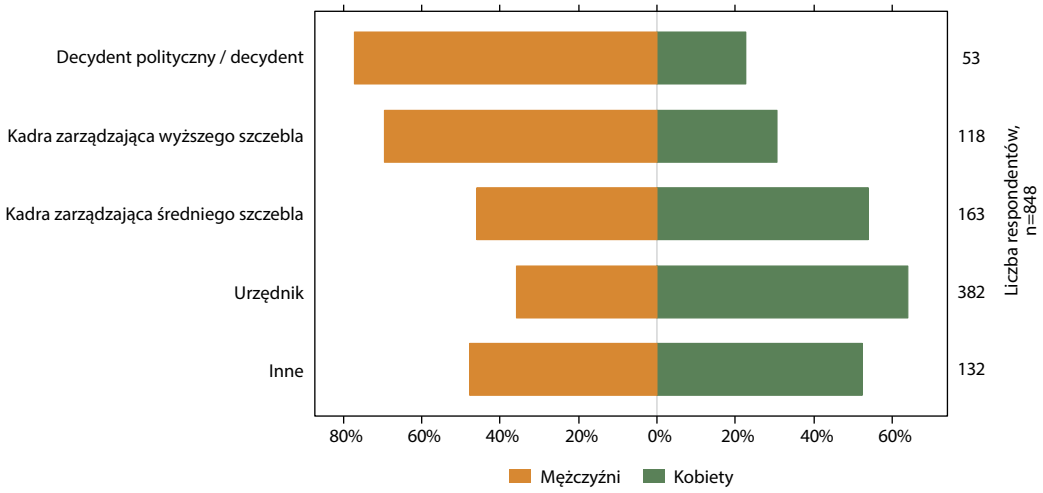
ZAŁĄCZNIK I

Niniejszy załącznik zawiera dodatkowe dane opisujące bardziej szczegółowo pewne interesujące aspekty dotyczące respondentów biorących udział w ankiecie, które jednak niekoniecznie odnoszą się bezpośrednio do analizy innowacji w sektorze publicznym.

Ogólnie rzecz biorąc istnieje równowaga w kwestii płci i wieku wśród respondentów ankiety - kobiety stanowiły 53%, a mężczyźni - 47%. Przeważająca większość respondentów - to znaczy 93% - jest w wieku od 26 do 65 lat, a połowa znajduje się między 26 a 45 rokiem życia (zob. Rysunek 78 ze strony 108). Jeśli chodzi o wykształcenie respondentów, znacząca większość posiada wykształcenie wyższe (zob. Rysunek 80 na stronie 110). Prawie połowa respondentów posiada tytuł magistra (43%), zaś 23% posiada tytuł licencjata. Nieco niższy jest procent osób, które ukończyły college. Kilku respondentów tworzy dwie grupy skrajne - respondenci z doktoratem lub wyższym stopniem naukowym stanowią 7% całości, zaś osoby, które ukończyły szkołę ponadpodstawową stanowią 6%. Więcej informacji dotyczących struktury respondentów względem wieku, płci i wykształcenia można znaleźć w Załączniku I.

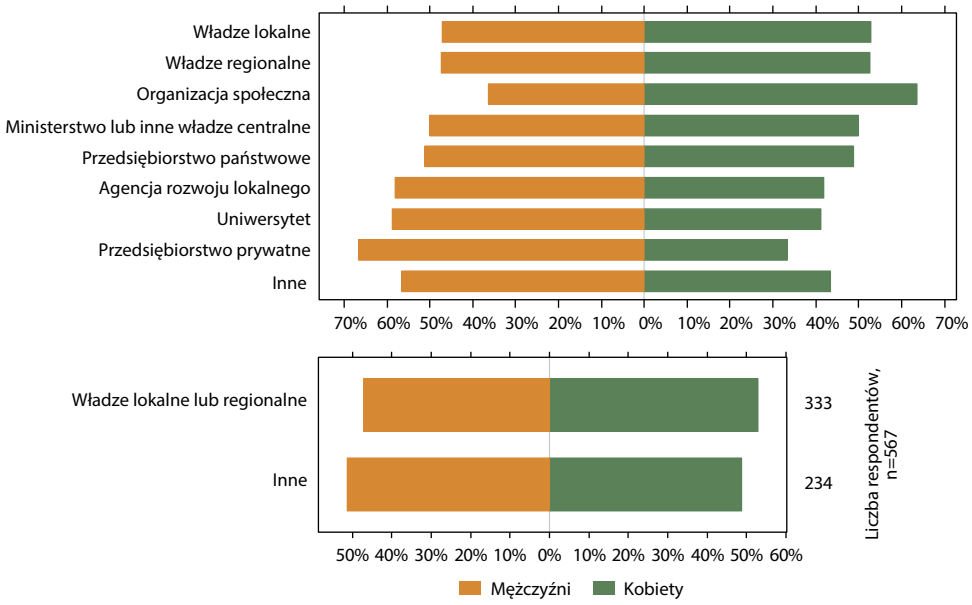
Różnice w kategoriach płci respondentów są najmniej znaczące, gdy rozważyć je całościowo - pojawia się drobna przewaga kobiet nad mężczyznami - odpowiednio 53% o 47%. Jednak większe różnice płciowe pojawiają się, gdy podzieli się respondentów według zajmowanego stanowiska (Rysunek 76). Mężczyźni dominują wśród stanowisk decyzyjnych oraz wyższych stanowisk zarządczych - kobiet na tych stanowiskach jest odpowiednio 25% i 30%. Z drugiej strony, wśród urzędników zaledwie 40% to mężczyźni.

Rysunek 76 Płeć respondentów według zajmowanego stanowiska



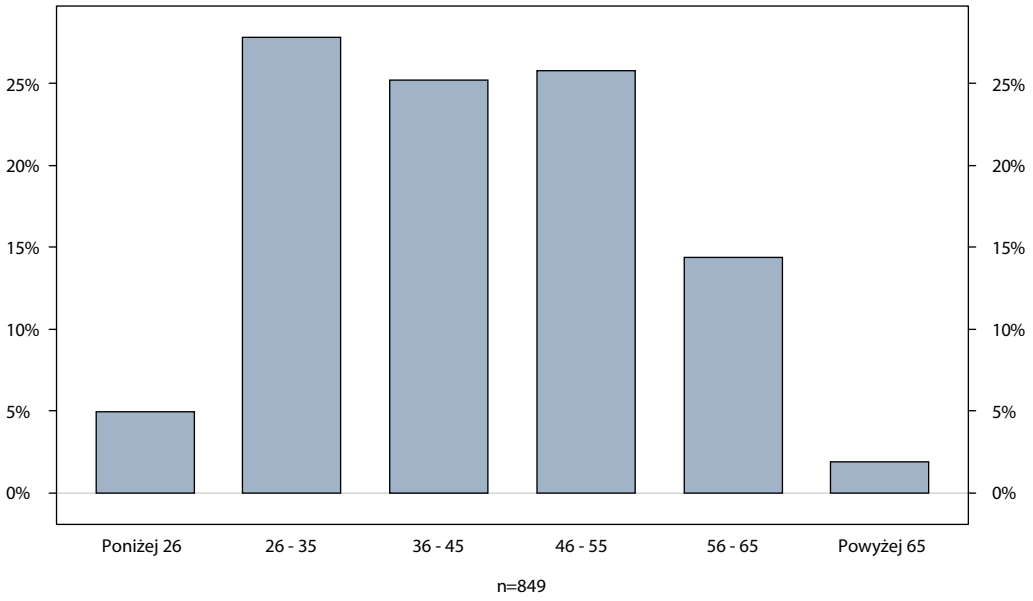
Większą równowagę płci można zaobserwować przy podziale na rodzaje organizacji (lewa strona Rysunku 77 ze strony 108). W dwóch kategoriach, które dominowały w profilach respondentów – władze lokalne i regionalne – udział kobiet i mężczyzn jest niemal równy. Największe różnice można zaobserwować w organizacjach społecznych, gdzie kobiet jest ponad 65%, a także w prywatnych przedsiębiorstwach, gdzie odsetek mężczyzn sięga 65%.

Rysunek 77 Płeć respondentów według rodzaju organizacji



Niemniej jednak przy porównaniu pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi z jednej strony i wszystkimi pozostałymi organizacjami z drugiej, nierówności w zakresie płci prawie nie występują. Mimo to, we władzach kobiet jest nieco więcej niż mężczyzn, jak widać to po prawej stronie Rysunku 77.

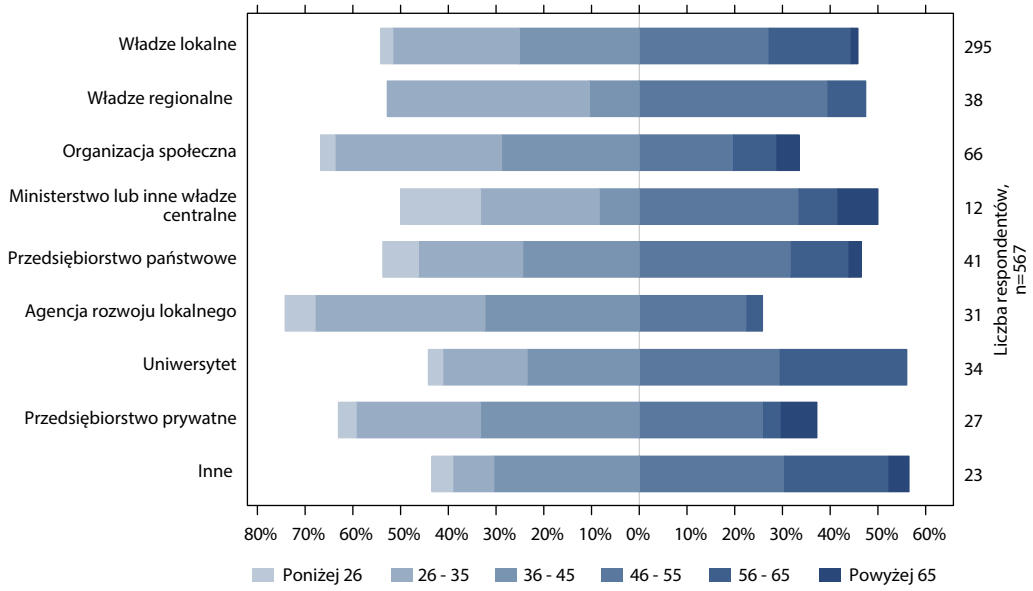
Rysunek 78 Rozkład respondentów według grupy wiekowej



Jeśli chodzi o rozkład wiekowy, zdecydowaną większość respondentów, bo aż 93%, stanowią osoby między 26 a 65 rokiem życia, a połowa wszystkich ankietowanych jest w wieku od 26 do 45 lat (Rysunek 78 ze strony 108).

Przy podziale na rodzaj organizacji grupy te nie są identyczne. Mniej oczywiste różnice w rozkładzie wieku można zaobserwować w różnych organizacjach. We władzach lokalnych i regionalnych granicę niemal równego podziału stanowi wiek 45 lat. We władzach regionalnych jest większa liczba osób w młodym wieku (tzn. około 40% jest między 26 a 35 rokiem życia). Najbardziej widoczne różnice w wieku widoczne są w agencjach rozwoju lokalnego, gdzie odsetek osób w wieku 46 lat lub starszych stanowi mniej niż 25%, oraz w organizacjach społecznych, gdzie ten odsetek wynosi około 30% (Rysunek 79).

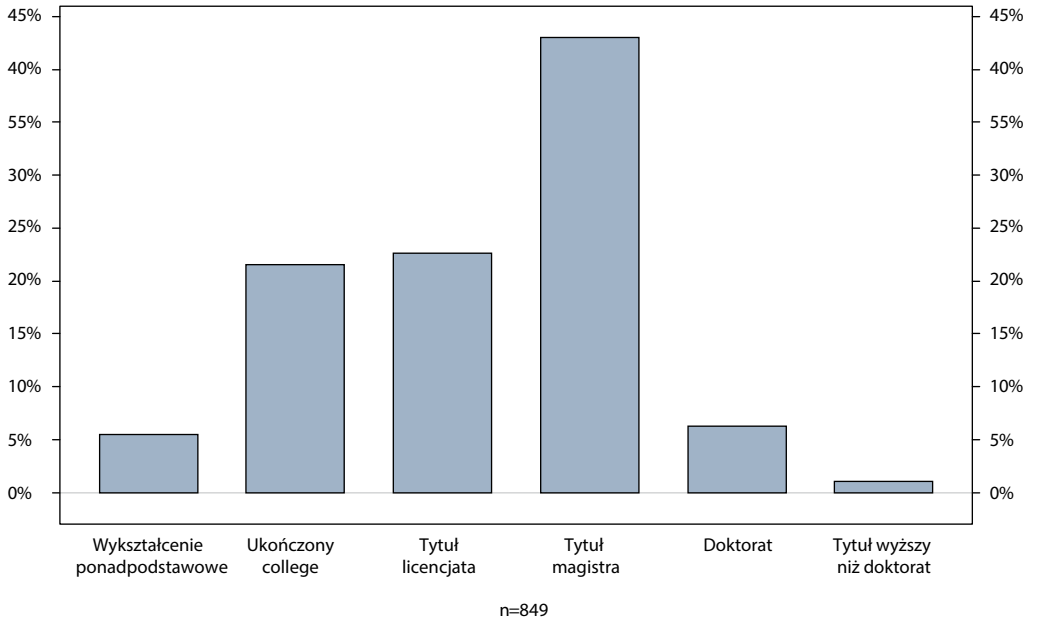
Rysunek 79 Rozkład respondentów ze względu na wiek i rodzaj organizacji



Wykształcenie

Jeśli chodzi o wykształcenie respondentów, znacząca większość posiada wyższe wykształcenie (Rysunek 80 ze strony 110). Prawie połowa respondentów posiada stopień magistra (43%), zaś 23% posiada stopień licencjata. Nieco niższy jest procent osób, które ukończyły college. Kilku respondentów tworzy dwie grupy skrajne - respondenci z doktoratem lub wyższym stopniem naukowym stanowią 7% całości, zaś osoby, które ukończyły szkołę ponadpodstawową stanowią 6%.

Rysunek 80 Rozkład respondentów ze względu na wykształcenie

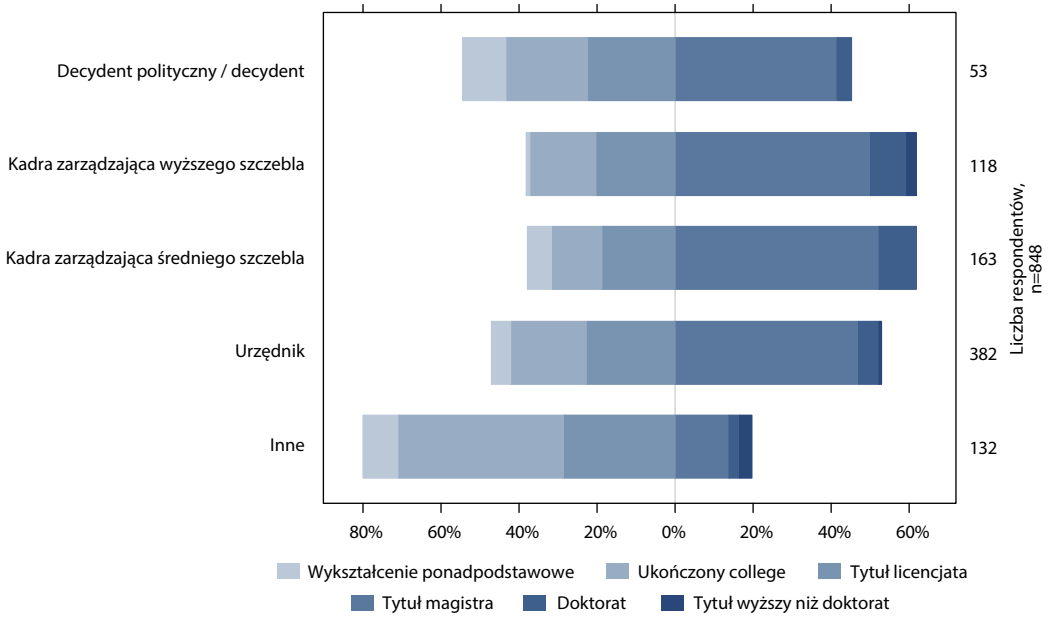


Pod względem stanowisk zajmowanych w organizacji, różnice związane z wykształceniem respondentów są najmniejsze w kadrach zarządzających średniego i wyższego szczebla, gdzie 60% posiada stopień magistra lub wyższy. W kategorii decydentów politycznych, respondenci są podzieleni na dwie równe grupy - połowa z nich posiada tytuł licencjata lub niższy, zaś druga połowa tytuł magistra lub wyższy. Największą różnicę można zaobserwować w kategorii „Inne" - tylko 20% respondentów zadeklarowało stopień magistra lub wyższy (zob. Rysunek 81 ze strony 111).

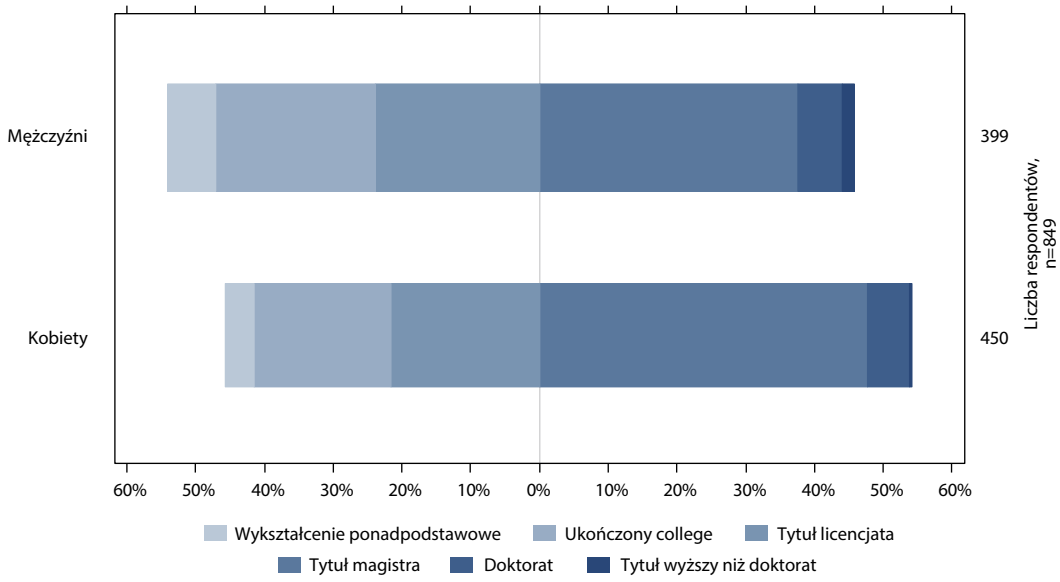
Ankietowane kobiety i mężczyźni reprezentują niemal identyczną strukturę wykształcenia. Wśród kobiet jest większa ilość osób z tytułem magistra lub wyższym w porównaniu do mężczyzn (jest to odpowiednio 55% i 45% - zob. Rysunek 82 na stronie 111). Żadna z kobiet nie zadeklarowała stopnia wyższego niż doktorat.

Bardziej interesujący jest rozkład wykształcenia ze względu na typ organizacji, w której pracują respondenci (Rysunek 83 – górna część na stronie 112). Nie dziwi fakt, że wśród respondentów z uniwersytetów jest największy odsetek osób z tytułem magistra lub wyższym, a szczególnie - największy odsetek z tytułem wyższym niż doktorat (około 10%). Jedyne dwa inne rodzaje organizacji, z których pochodzili respondenci z doktoratem lub wyższym tytułem naukowym to organizacje społeczne i władze regionalne. Najmniej różnic w kwestii wykształcenia zaobserwowano wśród respondentów zatrudnionych w ministerstwach i innych strukturach rządowych - mają oni albo tytuł licencjata (35%) albo magistra (65%). We władzach lokalnych mniej niż 50% respondentów posiada tytuł magistra lub wyższy, co poza tym ma miejsce jedynie w przedsiębiorstwach prywatnych. We wszystkich innych rodzajach organizacji mniej niż połowa respondentów posiada tytuł licencjata lub niższy. Gdy spojrzymy tylko na władze lokalne i regionalne, porównując je z pozostałymi organizacjami (zob. Rysunek 83 – dolna część na stronie 112), pojawia się bardziej widoczna różnica, która wynika przede wszystkim z większej ilości respondentów z tytułem wyższym niż magister. Z kolei we władzach lokalnych i regionalnych odsetek osób ze stopniem licencjata (lub niższym) jest większy.

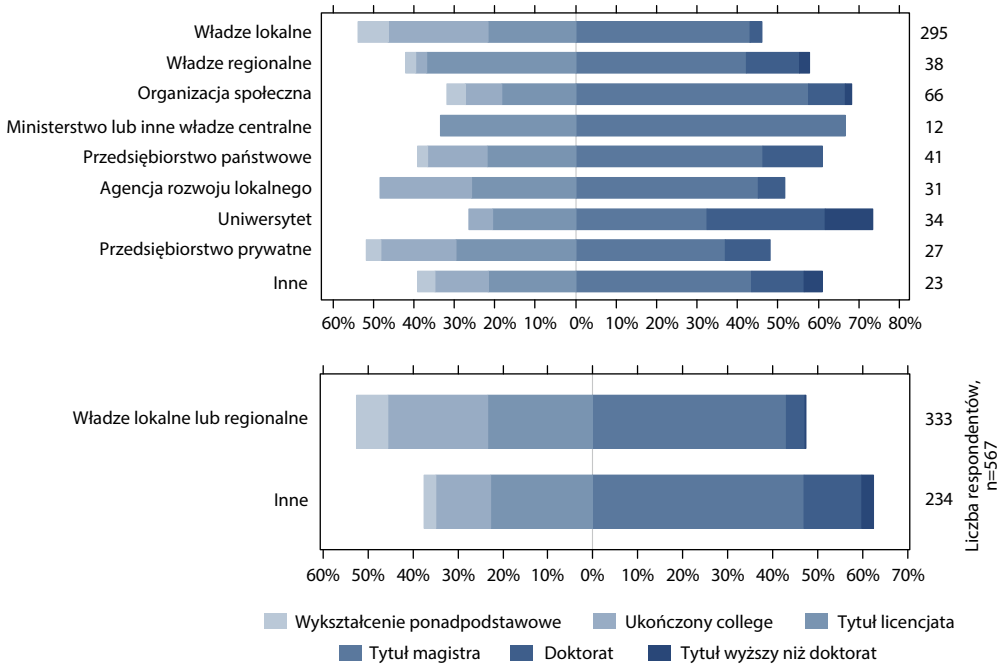
Rysunek 81 Wykształcenie respondentów ze względu na stanowisko



Rysunek 82 Wykształcenie respondentów według płci



Rysunek 83 Wykształcenie respondentów według rodzaju organizacji



INTERREG IVC
INNOVATION & ENVIRONMENT
REGIONS OF EUROPE SHARING SOLUTIONS

European Union
European Regional Development Fund

Publikacja została wydana w ramach realizacji projektu CCIC współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.