

*Marta Mackiewicz**

DETERMINANTY INNOWACJI W SEKTORZE PUBLICZNYM NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Streszczenie. Dzięki innowacjom w sektorze publicznym możliwe jest zaspokajanie potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo oraz realizacja celów społeczno-gospodarczych. Ich celem jest również dostarczanie usług i dóbr publicznych coraz wyższej jakości i w coraz bardziej efektywny sposób, dzięki czemu poprawia się dostęp do informacji, szybkość dostarczania usług dla przedsiębiorstw i mieszkańców oraz konkurencyjność firm.

Celem artykułu jest identyfikacja kluczowych determinant innowacji w sektorze publicznym na przykładzie Polski. Dokonano analizy najważniejszych instrumentów przyczyniających się do wzrostu innowacyjności w sektorze publicznym i mechanizmów, dzięki którym poprawia się jakość zarządzania w administracji publicznej. Wśród zewnętrznych czynników wpływających na innowacje w sektorze publicznym dużo miejsca poświęcono polityce Unii Europejskiej oraz wymogom związanym z dostosowaniem do określonych standardów. W badaniu wykorzystano analizę literatury, modele logiczne obrazujące związki przyczynowo-skutkowe oraz wywiady indywidualne z przedstawicielami administracji centralnej.

Słowa kluczowe: innowacje; sektor publiczny; polityka innowacyjna

JEL: O31, O35, H83

1. WPROWADZENIE

Celem artykułu jest identyfikacja kluczowych determinant innowacji w sektorze publicznym w Polsce. Hipoteza badawcza mówiąca, że innowacje wpływają na poprawę skuteczności i efektywności działań administracji publicznej, weryfikowana była przy wykorzystaniu typowych dla nauk ekonomicznych metod badawczych: analizy literatury, modeli logicznych obrazujących związki przyczynowo-skutkowe oraz wywiadów indywidualnych z przedstawicielami administracji centralnej (10 wywiadów z kadrą kierowniczą).

Sektor publiczny postrzegany jest jako mało innowacyjny, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich. Wynika to przede wszystkim z ograniczonej skłonności do ryzyka oraz z kultury organizacyjnej, której bliżej jest do inercji, niż do wprowadzania nowych rozwiązań. W ostatnich latach w Polsce dokonuje

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Gospodarki Światowej.

się pod tym względem wiele zmian, dzięki czemu zmienia się myślenie o sektorze publicznym jako o źródle innowacji.

Teorie ekonomiczne odnoszą się do roli sektora publicznego jako źródła innowacji z różnej perspektywy. Ekonomia neoklasyczna dostarcza argumentów za tym, by rola sektora publicznego w tworzeniu i rozwijaniu innowacji ograniczała się do działań, które eliminują niedoskonałości rynku (*market failures*). W podejściu neoklasycznym sektor publiczny nie jest kluczowym elementem systemu innowacyjnego, ze względu na decydującą rolę sektora prywatnego w transferze wiedzy, technologii i wytwarzaniu innowacji. Aktywność sektora publicznego związana z tworzeniem innowacji przejawia się w kilku wybranych dziedzinach, w szczególności w sektorze zbrojeniowym.

W podejściu bardziej liberalnym, uwzględniającym szersze spektrum działania rządu i agend rządowych, zakłada się, że instytucje rządowe uzupełniają działania innowacyjne podejmowane przez instytucje naukowe. Aktywność sektora publicznego koncentruje się na strategicznych sektorach, jak energetyka, rolnictwo, przemysł (Bozeman, 2000).

Z kolei w oparciu o regionalne teorie wzrostu gospodarczego wyrosła potrzeba silnego angażowania się sektora publicznego w rozwój technologiczny, w szczególności w tworzenie technologii niekomercyjnych, a także transfer technologii do sektora prywatnego. Jest to realizowane na przykład za pomocą programów rozwojowych dedykowanych rozwojowi współpracy naukowo-badawczej, w szczególności w ramach modelu tzw. potrójnej spirali (Etzkowitz, Leydesdorff, 1995). Rozwój tej koncepcji, bazujący na teorii nowej ekonomii instytucjonalnej, wskazuje na coraz większą rolę instytucji naukowych we współpracy pomiędzy trzema sektorami – nauką, administracją publiczną i biznesem, a także na zmieniającą się rolę administracji publicznej. Zgodnie z koncepcją narodowych systemów innowacji, sektor publiczny jest odpowiedzialny za wdrażanie instrumentów, które mają wpływ na procesy innowacyjne (Metcalf, 1995). Co istotne, coraz większą wagę przywiązuje się do zwrotu z inwestycji w badania i rozwój, który powinien być wykorzystywany do poprawy konkurencyjności oraz dobrobytu społeczeństwa.

2. WYMIARY INNOWACYJNOŚCI SEKTORA PUBLICZNEGO

Innowacje w sektorze publicznym są koncepcją stosunkowo nową i z tego względu opisaną w literaturze w ograniczonym stopniu. OECD definiuje innowacje w sektorze publicznym jako wdrożenie przez instytucje sektora publicznego nowych lub znacząco poprawionych procesów czy działań (*operations*) lub produktów (OECD, 2012b). Definicja ta została opracowana na bazie powszechnie używanej definicji innowacji z Oslo Manual – podręcznika będącego podsta-

wą badań innowacyjności w większości krajów – przy założeniu, że innowacje w sektorze publicznym mogą odnosić się do istotnej poprawy działania administracji lub podnoszenia jakości usług (OECD, 2005). Jednak taka definicja nie wyczerpuje wszystkich pól, na których mogą zaistnieć innowacje sektora publicznego. Przede wszystkim należy odnieść się do prowadzonych polityk, czy wyznaczania celów, po sposoby ich realizacji, które czasem wymagają zupełnie innego podejścia niż wcześniej stosowane. Zmiany w sposobach realizacji zadań państwa wynikają z coraz większych oczekiwań społecznych przy ograniczonych środkach publicznych (co ma szczególne znaczenie w okresach spowolnień gospodarczych) (OECD, 2012c). Te czynniki wymuszają po pierwsze – konieczność optymalizacji procesów, a nawet rezygnację z części z nich na rzecz innych, a po drugie – zmianę sposobu myślenia o realizacji określonych celów. Prowadzi to do rozszerzenia definicji innowacji o zmiany w strukturach organizacyjnych i realizowanych przez nie działaniach, rozwijanie nowych koncepcji i zmiany założeń, (np. dotyczących procesów społecznych, gospodarczych, zachowań podmiotów gospodarczych) oraz o nowe sposoby interakcji z innymi organizacjami i sposoby wykorzystywania źródeł wiedzy (Windrum, 2008).

W dalszej części artykułu innowacje w sektorze publicznym są rozumiane jako zmiany stanowiące nową wartość, które przyczyniają się do realizacji zadań państwa w sposób bardziej skuteczny lub efektywny. Zostały one sklasyfikowane w tabeli 1.

Tabela 1

Wymiary innowacyjności sektora publicznego

Rodzaj innowacji	Powiązane efekty
Nowe procesy (w tym praktyki biznesowe) ⇒	Poprawa skuteczności
Nowe usługi i funkcjonalności (e-government) ⇒	Redukcja kosztów Poprawa poziomu satysfakcji użytkowników
Kształtowanie nowej polityki ⇒	Włączenie społeczne grup doświadczających różnego typu trudności
Nowe narzędzia wdrażania polityk, w tym narzędzia budżetowania ⇒	Większa rozliczalność administracji Większa przejrzystość działań
Nowe sposoby zarządzania ⇒	Zaangażowanie użytkowników / obywateli
Zmiany organizacyjne ⇒	Poprawa efektywności

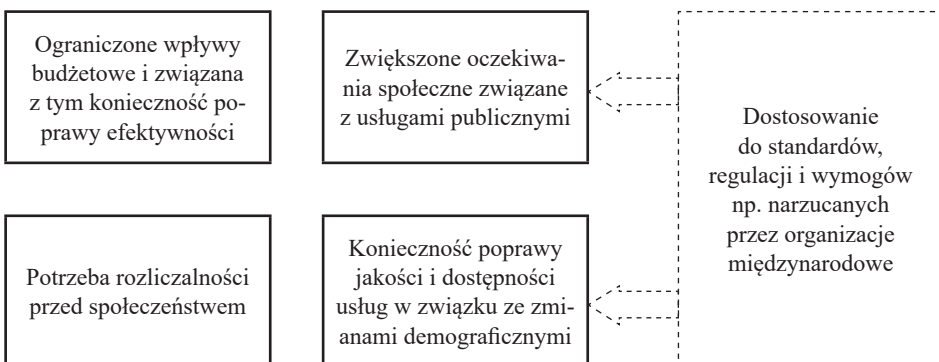
Źródło: opracowanie własne na podstawie Mulgan i Albury (2003).

Na podstawie przeprowadzonych analiz i wywiadów z przedstawicielami administracji publicznej można stwierdzić, że w Polsce największe pozytywne zmiany dokonały się w dwóch wymiarach innowacyjności sektora publicznego

(spośród wymienionych w tabeli 1): w odniesieniu do nowych usług i funkcjonalności (w tym usług świadczonych drogą elektroniczną) oraz w wymiarze związanym z nowymi sposobami zarządzania. Zostały one omówione szerzej w dalszej części artykułu.

3. DETERMINANTY INNOWACJI W SEKTORZE PUBLICZNYM

W literaturze odnoszącej się do innowacji i do zarządzania wiedzą w sektorze publicznym wyróżniane są czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, które wpływają na wzrost innowacyjności sektora publicznego (Borins, 2001). Te zewnętrzne wynikają z potrzeby odpowiedzi na niezadowolenie społeczne związane z niewystarczającą jakością usług świadczonych na rzecz społeczeństwa lub z potrzebą wprowadzania instrumentów, które stymulowałyby zrównoważony rozwój (Glor, 2001, Bowden, 2005). Czynniki te uzupełniane są przez motywacje wewnętrzne, przede wszystkim związane z procesami uczenia się w organizacjach. Te innowacje mogą mieć charakter oddolny lub odgórny. Oddolne są realizowane dzięki chęci jednostek do uczenia się metodą prób i błędów oraz uczenia się w praktyce (Arundel, 2015). Drugą grupą innowacji są te o charakterze odgórnym, na przykład inicjowane przez konieczność dostosowania do pewnych wymogów (czasem też nieformalnych nacisków). W przypadku tej grupy czynników, istotną siłą napędową mogą być organizacje międzynarodowe oraz instytucje wprowadzające standardy lub międzynarodowe regulacje. Matrycę czynników zewnętrznych przedstawia schemat 1.



Schemat 1. Główne czynniki wpływające na innowacyjność w sektorze publicznym

Źródło: opracowanie własne, na podstawie OECD (2010).

3.1. Determinanty innowacyjności sektora publicznego w Polsce

Opierając się na powyższej klasyfikacji, można postawić tezę, że największy wpływ na innowacyjność sektora publicznego w Polsce wywarły czynniki zewnętrzne, a przede wszystkim członkostwo w Unii Europejskiej (UE) i związane z tym wymogi. Dostosowanie zdolności administracyjnych do standardów funkcjonujących w krajach UE wymagało od nowych państw członkowskich znacznego zaangażowania środków oraz wdrożenia zmian regulacyjnych. Aby ułatwić te procesy, zaprojektowano specjalne działania w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W ostatnim okresie programowania (2007–2013) Komisja Europejska przeznaczyła na te cele ok. 3% całości środków EFS. Dzięki temu w nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce, stworzono postawy do inwestowania w profesjonalizację i modernizację publicznych systemów zarządzania.

W Polsce największym instrumentem wspierania innowacyjności w sektorze publicznym w latach 2007–2013 była oś V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) finansowanego z EFS. W ramach osi V „Dobre rządzenie” instytucje publiczne zrealizowały projekty o wartości ok. 940 mln zł. Były to zarówno szkolenia, wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej, podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich, jak i wzmocnianie kadry teleinformatyki administracji publicznej. Wiele realizowanych projektów dotyczyło poprawy jakości zarządzania w administracji rządowej, poprawy zdolności zarządczych w urzędach, modernizacji systemu zarządzania i przepływu informacji. Praktycznie wszystkie projekty, w mniejszym bądź większym stopniu, umożliwiały wypracowywanie narzędzi i wdrażanie nowych rozwiązań lub podnoszenie kompetencji pracowników.

3.2. Innowacje procesowe

Zmiana sposobu dostarczania usług publicznych, poprzez dostarczanie ich drogą elektroniczną, jest przykładem innowacji procesowej. W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach członkowskich UE, dzięki środkom z funduszy strukturalnych dokonano rozpowszechnienia technologii cyfrowych i dostarczania usług publicznych za pośrednictwem Internetu. W ramach osi VII Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) realizowano projekty związane z tworzeniem platform informatycznych umożliwiających usprawnienia procesów wewnątrz instytucji, jak i projekty mające na celu dostarczanie obywatelom usług drogą elektroniczną. Ich wartość wyniosła ok. 4 139 mln zł¹. Przykładowe

¹ Dane Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z systemu SIMIK.

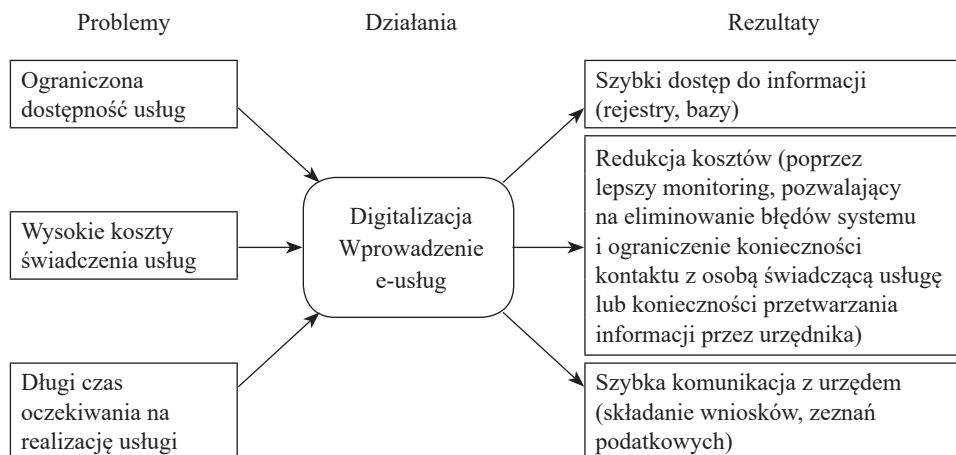
projekty to Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępniania Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych, Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami polskiej administracji publicznej oraz na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej można stwierdzić, że digitalizacja usług publicznych jest jedną z największych innowacji, która w znaczący sposób przyczyniła się do oszczędności i poprawy jakości usług dostarczanych społeczeństwu (Komisja Europejska, 2012b). W jednym z nielicznych badań, jakie były realizowane w Unii Europejskiej na temat innowacji w sektorze publicznym, respondenci z Polski wskazali istnienie innowacji tylko w jednym z ośmiu badanych obszarów, twierdząc, że innowacje zostały wdrożone w dziedzinie digitalizacji usług i technologii informacyjno-komunikacyjnych (Rivera León, Simmonds, Roman, 2012). Jako przykłady można tu wymienić:

- platformę e-PUAP (Elektroniczna platforma Usług Administracji Publicznej) – system, który umożliwia przekazywanie dokumentów i dokonywanie transakcji pomiędzy usługodawcami i usługobiorcami usług publicznych;
- Elektroniczną Platformę Gromadzenia, Analizy i Udostępniania zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych – system umożliwiający m.in. elektroniczny dostęp lekarzy do pełnej dokumentacji medycznej pacjenta (w założeniach, gdyż ta funkcjonalność jeszcze nie została uruchomiona);
- Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej – system usprawniający proces rejestracji działalności gospodarczej;
- Platformę Usług Elektronicznych dla klientów ZUS – usprawniającą obsługę klientów w jednostkach ZUS poprzez zapewnienie dostępu do usług ZUS przez różne kanały komunikacji, a dzięki temu ograniczenie wizyt klientów w oddziałach ZUS;
- Elektroniczne rozliczenie podatku PIT.

Innowacje te mają szansę przyczynić się do wzrostu PKB (OECD, 2012a) i poprawić słabą pozycję Polski na tle Unii Europejskiej w obszarze e-administracji (Komisja Europejska, 2010). Wpływ technologii informacyjnych na wzrost PKB został potwierdzony przez wiele badań (Oliner, Sichel, 2002; OECD, 2004; OECD, 2012a). Wynika to ze wzrostu wydajności czynników produkcji, który jest związany ze stosowaniem technologii informacyjnych (OECD, 2004, 2012a). Rozwój technologii informacyjnych odpowiadał za ok. jedną trzecią wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej w latach 1995–2007 (Komisja Europejska, 2013b).

Schemat 2 przedstawia związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy zidentyfikowanymi słabościami sektora publicznego a rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych (digitalizacja, e-usługi) oraz oczekiwanymi efektami tych działań.



Schemat 2. Zakładane efekty wprowadzenia e-usług (model logiczny oddziaływania)

Źródło: opracowanie własne.

W badaniu Eurobarometer przeprowadzonym na zlecenie Komisji Europejskiej, znaczny odsetek polskich przedsiębiorców (35%) wskazał na ograniczenie czasu, jaki trzeba poświęcić na wypełnianie formalności administracyjnych oraz zmniejszenie trudności z tym związanych (nadal jednak jest to wynik poniżej średniej dla UE, która wyniosła 40%) (Komisja Europejska, 2012a). Trzeba przy tym zauważyć, że Polska miała do nadrobienia duże zaległości. Badanie przeprowadzone było w 2012 roku, można więc przypuszczać, że od tej pory luka pomiędzy Polską a średnią w UE została zmniejszona. Innym przykładem innowacji, która znacznie skróciła czas oczekiwania na informację, było wprowadzenie przez Ministerstwo Finansów teleinformatycznego systemu administracji podatkowej, który umożliwia uzyskiwanie odpowiedzi na pytania związane z podatkami, a także składanie deklaracji podatkowych w formie elektronicznej.

Badania empiryczne potwierdzają też istnienie związków pomiędzy digitalizacją usług a poprawą dostępu do informacji. W Polsce taką zależność potwierdziło 62% respondentów (średnio w UE – 67%) (Komisja Europejska, 2012a). 86% badanych uznało, że dzięki tym innowacjom poprawiła się jakość otrzymanych informacji.

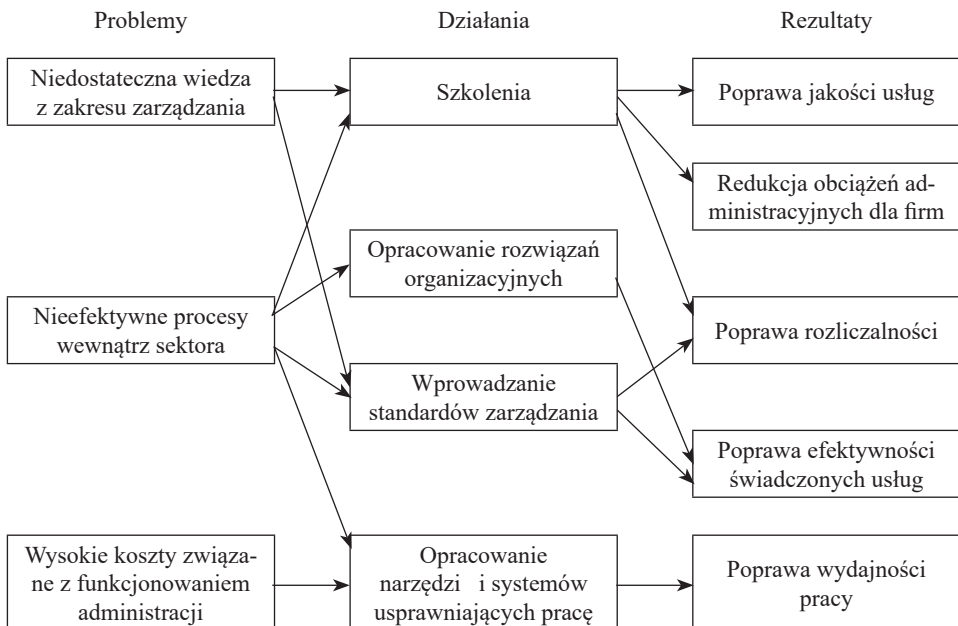
Wprowadzenie e-usług prowadzi również do znacznego ograniczenia kosztów (WEF, 2012). Na przykład wprowadzenie zamówień publicznych w formie elektronicznej oszczędziło ok. 3 mld euro we Włoszech (Komisja Europejska, 2010). Istotny wpływ wprowadzenia narzędzi elektronicznych (jak np. aukcja elektroniczna) na redukcję wydatków publicznych potwierdza także analiza dotycząca innowacji w zamówieniach publicznych w Polsce (Borowiec, 2015). Według szacunków przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej, oszczęd-

ności sektora publicznego wynikające z wprowadzenia e-usług i możliwości realizowania wielu czynności administracyjnych samodzielnie przez obywateli przy wykorzystaniu Internetu mogą wynieść nawet do 6,5 mln euro w 2017 roku w całej Unii Europejskiej (Komisja Europejska, 2014).

Badania empiryczne potwierdzają więc istnienie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy digitalizacją usług publicznych a redukcją kosztów i szybkością dostępu do informacji.

3.3. Innowacje organizacyjne

Zmiany sposobów zarządzania to jeden z przejawów innowacji organizacyjnych. Można postawić tezę, że dzięki realizacji programów finansowanych z funduszy unijnych poprawiła się w Polsce jakość zarządzania w sektorze publicznym. Schemat 3 przedstawia związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy zidentyfikowanymi słabościami sektora publicznego a podejmowanymi działaniami oraz oczekiwanymi efektami tych działań.



Schemat 3. Zakładane efekty wzmocnienia potencjału w administracji rządowej (model logiczny oddziaływania)

Źródło: opracowanie własne.

Dla wszystkich rezultatów wyszczególnionych na schemacie 3. można wskazać empiryczne dowody uzyskane w badaniach przeprowadzonych w Polsce. Przykładem może być Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w którym znacząco poprawiono jakość usług, o czym świadczą wyniki badań satysfakcji klientów. Pokazują one, że klienci we wszystkich grupach (przedsiębiorcy, ubezpieczeni i świadczeniobiorcy) coraz lepiej oceniają jakość obsługi w ZUS-ie. Już samo monitorowanie satysfakcji klientów i wpisanie tego procesu w strategię instytucji jest znaczącą zmianą, gdyż jeszcze kilka lat temu była ona powszechnie uznawana za źle zarządzaną i dostarczającą usług niskiej jakości.

Efekty są też dostrzegalne w zakresie rejestrowania i prowadzenia działalności gospodarczej – w rankingu Banku Światowego *Doing Business*, w kategorii rozpoczynania działalności gospodarczej, Polska przesunęła się z miejsca 124 w 2013 r. na miejsce 116 w 2014 r. (wzrost pozycji o 8 miejsc) (Bank Światowy, 2014). Niewątpliwie przyczynia się do tego możliwość szybkiej rejestracji działalności gospodarczej dzięki wdrożeniu systemu Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (projekt współfinansowany ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka).

Poprawa rozliczalności działań oraz poprawa efektywności świadczonych usług nastąpiły w dużej mierze dzięki wprowadzeniu nowych standardów zarządzania, w szczególności budżetowania zadaniowego, które wymaga określenia rezultatów, jakie mają być osiągnięte w poszczególnych jednostkach sektora publicznego oraz monitorowania kosztów jednostkowych dostarczanych usług. Trzeba jednak odnotować, że budżet zadaniowy, jako narzędzie wspomagające efektywne zarządzanie środkami publicznym, nie spełnił swojej roli. Funkcje informacyjne służące rozliczalności są ograniczone, zarówno z powodu błędów i niespójności danych, jak i z uwagi na ich niekompletność (NIK, 2012).

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów z przedstawicielami administracji publicznej można stwierdzić, że projekty finansowane ze środków funduszy strukturalnych przyczyniły się do zmian w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i wprowadzenia nowych standardów w tym obszarze. W szczególności dotyczy to polityki szkoleniowej w urzędach, w których ten obszar był wcześniej zanedbywany. Wsparcie z funduszy przyczyniło się do tego, że zaczęto stosować podejście systemowe do podnoszenia kompetencji kadr. Do nowych praktyk stosowanych w urzędach administracji publicznej należą m.in.: przeprowadzanie diagnozy zapotrzebowania na szkolenia w poszczególnych komórkach organizacyjnych, sporządzanie planów działań mających na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników oraz wcześniejsze zabezpieczanie środków (w tym własnych) tak, aby założony plan mógł być konsekwentnie realizowany.

Ogólnie można podsumować, że projekty realizowane w Polsce z wykorzystaniem funduszy unijnych wspierają wszystkie wymienione w tabeli 2 metody tworzenia innowacji.

Tabela 2

Źródła i metody tworzenia innowacji w sektorze publicznym

Dyktowane przez politykę	Wynikające z nowych pomysłów administracji	Zaczerpnięte z zewnętrznych źródeł
Innowacje są tworzone w odpowiedzi na zmiany w budżecie instytucji, w wyniku wprowadzenia nowych regulacji prawnych lub nowych strategii	Innowacje powstają przy współudziale kadry zarządzającej, wynikają z nowych pomysłów; wymagają przetestowania nowych rozwiązań	Innowacje są pozyskiwane od dostawców lub odbiorców usług, mogą pochodzić z wizyt studyjnych, konferencji i innych form wymiany wiedzy; napotykać na bariery implementacyjne

Źródło: opracowanie na podstawie Arundel, Hollanders (2011).

Większość szkoleń realizowana była przez zewnętrznych wykonawców, co zapewniło przepływ wiedzy ze źródeł zewnętrznych. Niewątpliwie efektem zrealizowanych działań było zwiększenie świadomości kadry kierowniczej na temat korzyści płynących z modernizacji procesów. W konsekwencji zwiększyła się gotowość do wdrożenia „odgórnie” zalecanych usprawnień oraz wzrosło prawdopodobieństwo, że osoby te będą z własnej inicjatywy poszukiwały nowych usprawnień dla swoich urzędów. Jest to bardzo istotne, ponieważ w Polsce udział tych innowacji jest nadal najniższy i znacznie odbiega od poziomu obserwowanego średnio w UE, co obrazuje tabela 3.

Tabela 3

Źródła i metody tworzenia innowacji w sektorze publicznym w Polsce

Wyszczególnienie	Dyktowane przez politykę	Wynikające z nowych pomysłów administracji	Zaczerpnięte z zewnętrznych źródeł
Unia Europejska	30,4%	34,3%	35,3%
Polska	25,3%	18,8%	56,0%

Źródło: Arundel, Hollanders (2011).

Na podstawie przeprowadzonych badań można więc potwierdzić, że najważniejszym czynnikiem, który wpłynął na zdolność do tworzenia innowacji w sektorze publicznym było członkostwo w Unii Europejskiej, co miało wymiar zarówno finansowy, jak i regulacyjny. Wymiar finansowy odnosi się przede wszystkim do zapewnienia środków na wdrażanie innowacji procesowych (np. e-usługi) oraz organizacyjnych (zmiana metod zarządzania). Wymiar regulacyjny odnosi się do

wdrażania rozwiązań, które są zgodne z politykami unijnymi i prowadzą do wzrostu efektywności administracji publicznej. Nie bez znaczenia są też nieformalne naciski i rozpowszechnianie wzorców czy dobrych praktyk (które mogą wynikać z wizyt studyjnych, konferencji, grup roboczych, platform wymiany wiedzy, czy bardziej sformalizowanych instrumentów, jak np. ranking innowacyjności w sektorze publicznym). Jak wynika z tabeli 3, w Polsce było to szczególnie ważne źródło innowacji. Jego znaczenie można powiązać z członkostwem w UE, dzięki któremu transfer wiedzy i dobrych praktyk był stosunkowo łatwy (choćby ze względu na liczne inicjatywy mające na celu ułatwianie przepływu wiedzy pomiędzy instytucjami publicznymi). Badania empiryczne dostarczają wielu przykładów obrazujących wpływ współpracy i rozpowszechniania wiedzy na liczbę wdrażanych innowacji (Pärna, von Tunzelmann, 2007, Torugsa, Arundel, 2015). Poza oczywistymi formami sprzyjającymi rozpowszechnianiu dobrych praktyk, jak publikacje, wizyty studyjne, konferencje, zostało stworzone narzędzie benchmarkingowe, które pozwala na porównywanie funkcjonowania instytucji sektora publicznego w krajach UE pod względem wybranych kryteriów – European Public Sector Innovation Scoreboard. Jest to przykład narzędzia nieformalnego nacisku, które zachęca do poprawy wyników kraje znajdujące się na niskich pozycjach w rankingu (Kouzmin, Loffler, Klages, Korac-Kakabadse, 1999).

4. PODSUMOWANIE

Przedstawione związki przyczynowo-skutkowe oraz przykłady zaczerpnięte z literatury i przeprowadzonych badań empirycznych wskazują, że w Polsce znaczną rolę we wprowadzaniu innowacji w sektorze publicznym odegrało kilka czynników. Wśród nich trzeba wymienić przystąpienie do Unii Europejskiej, w tym konieczność dostosowania procedur i regulacji krajowych do wymogów i standardów UE oraz coraz większą świadomość, zarówno administracji, jak i społeczeństwa na temat roli państwa i standardów usług publicznych. Duże znaczenie ma tu możliwość porównywania działalności instytucji publicznych w krajach europejskich, zarówno pod względem jakości usług (przez społeczeństwo), jak i efektywności (przez instytucje publiczne), a także stosunkowo łatwy transfer dobrych praktyk i przepływ informacji pomiędzy instytucjami sektora publicznego w poszczególnych krajach UE. Kolejnym czynnikiem jest możliwość finansowania ze środków unijnych dużych projektów infrastrukturalnych, umożliwiających realizację wielu usług przez Internet i wdrażanie systemów, które usprawniają prace administracji. Kluczową rolę należy również przypisać wymogom stawianym przez Unię Europejską w odniesieniu do tych projektów – w szczególności do zapewnienia interoperacyjności systemów, dzięki czemu możliwa jest wymiana informacji pomiędzy systemami zarządzanymi przez po-

szczególne instytucje. Na końcu trzeba wspomnieć o ogromnej liczbie szkoleń, w tym również pozwalających na zdobycie wiedzy o nowych metodach zarządzania i metodach pozwalających na bardziej efektywne gospodarowanie środkami publicznymi.

Pomimo wspomnianych pozytywnych zmian, Polska nadal pozostaje w grupie krajów wykazujących się niższymi od przeciętnych w Unii Europejskiej wartościami wskaźników obrazujących innowacyjność w sektorze publicznym (Komisja Europejska, 2013a). Niewątpliwie jednak powstały silne postawy do modernizacji systemów zarządzania w sektorze publicznym, w tym do profesjonalizacji kadr, co powinno przełożyć się na podniesienie pozycji Polski w najbliższych latach. Jednak aby to nastąpiło, konieczne jest wykorzystywanie nowych źródeł innowacji, gdyż dotychczasowe możliwości wyczerpują się. Zarówno fundusze unijne, jak możliwości transferu sprawdzonych rozwiązań wynikające z nadrabiania różnic rozwojowych, będą stopniowo wygasać. Istotnym czynnikiem będzie więc przejście od zewnętrznych źródeł innowacji do wykorzystywania w większej mierze wewnętrznych pomysłów (zmiana proporcji wykorzystania źródeł wskazanych w tabeli 3.). Konieczne jest systemowe włączenie innowacji w tryby działania urzędów, w tym stworzenie możliwości testowania różnych rozwiązań na mniejszą skalę niż cały sektor publiczny (np. przez projekty pilotażowe).

BIBLIOGRAFIA

- Arundel A., Casalib L., Hollanders H. (2015), *How European public sector agencies innovate: The use of bottom-up, policy-dependent and knowledge-scanning innovation methods*, Research Policy 44 (2015).
- Arundel A., Hollanders H. (2011), *A taxonomy of innovation: How do public sector agencies innovate? Results of the 2010 European Innobarometer survey of public agencies*, UNU-MERIT, University of Maastricht, Australian Innovation Research Centre, University of Tasmania.
- Bank Światowy (2014), *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*, a World Bank Group.
- Borins S. (2001), *The Challenge of Innovating In Government*. Arlington, VA: Pricewaterhouse Coopers Endowment for The Business of Government.
- Borowiec A. (2015), *A Model Assessing Innovativeness of Administration Units Awarding Public Contracts as a Tool to Conduct Economic Policy of the State*, Equilibrium, Quarterly Journal of Economics and Economic Policy, 10(2), pp. 93–114, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/EQUIL.2015.015>
- Bowden A. (2005), *Knowledge for Free? Distributed Innovation as a Source of Learning*. Public Policy and Administration, 20, p. 56–68.
- Bozeman B. (2000), *Technology transfer and public policy: a review of research and theory*, Research Policy 29 2000, p. 627–655.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (1995), *The Triple Helix-University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development*, EASST Review 14.
- Glor E. (2001), *Key Factors Influencing Innovation In Government*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, 6(2).

- Komisja Europejska (2010), *Europejska Agenda Cyfrowa*, KOM(2010) 245, Bruksela 26.08.2010 r.
- Komisja Europejska (2012a), *Innobarometer 2011: Innovation in the public sector; it's perception in and impact on business (Flash Eurobarometer 343)*, DG Enterprise, Bruksela.
- Komisja Europejska (2012b), *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*, Thematic Report 2012 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH, Bruksela.
- Komisja Europejska (2013a), *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 – A pilot exercise*, Bruksela.
- Komisja Europejska (2013b), *Unlocking the ICT growth potential in Europe: Enabling people and businesses*, Bruksela.
- Komisja Europejska (2014), *Study on eGovernment and the reduction of Administrative Burden*, Bruksela.
- Kouzmin A., Loffler E., Klages, H., Korac-Kakabadse, N. (1999), *Benchmarking and performance measurement in public sectors: towards learning for agency effectiveness*, The International Journal of public Sector Management, Vol. 12, No. 2.
- Metcalfe S. (1995), *The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives*, in P. Stoneman (ed.), "Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change", Blackwell Publishers, Oxford (UK)/Cambridge (US).
- Mulgan G., Albury D. (2003), *Innovation in the Public Sector* (Cabinet Office, London).
- Najwyższa Izba Kontroli (2012), *Wdrażanie budżetu państwa w układzie zadaniowym – ocena procesów, informacja o wynikach kontroli*, KAP410101/2011, Nr ew. 27/2012/P/11/001/KAP, Warszawa.
- OECD (2004), *The Economic Impact of ICT*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2010), *Measuring Innovation. A new Perspective*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2012a), *Information and Communication Technologies and Productivity Growth*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2012b), *Innovation in Public Services: Context, Solutions and Challenges*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2012c), *Science and Technology Outlook*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD/Eurostat (2005), *Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, Third Edition, Paris.
- Oliner S. D., Sichel D. E. (2002), *Information technology and productivity: Where are now and where are we going?* Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review, vol. 87, no 3, p. 15–44.
- Pärna O., von Tunzelmann, N. (2007) *Innovation in the Public Sector: Key Features Influencing the Development and Implementation of Technologically Innovative Public Sector Services in the UK, Denmark, Finland and Estonia*, Information Policy 12, p. 109–125.
- Rivera León L., Simmonds P., Roman L. (2012), *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*, Technopolis Group, raport na zlecenie DG Enterprise, Bruksela.
- Torugsa A., Arundel A. (2015) *The nature and incidence of workgroup innovation in the Australian public sector: evidence from the Australian 2011 state of the service survey*. Aust. J. Public Administration.
- Windrum P. (2008) *Innovation and entrepreneurship in public services*, in: *Innovation in Public Sector Services*, ed. Windrum P., Koch P., Edward Elgar, Cheltenham.
- World Economic Forum (2012), *Global IT Report 2012*, WEF.

Marta Mackiewicz

DRIVERS OF PUBLIC SECTOR INNOVATION IN POLAND

Abstract. The implementation of innovations in the public sector allows to satisfy public needs and meet socio-economic objectives. Their aim is also to provide services and public goods of higher quality and in an efficient manner, which results in an improved user access to information, faster delivery of services for business and citizens and competitive performance of companies.

The purpose of the research paper is to identify the key determinants of innovation in the public sector. The paper presents the analysis of the most important instruments contributing to the development of innovation in the public sector and the mechanisms of improving the quality of management. Among the external drivers of innovation in the public sector much attention has been paid to the European cohesion policy, and the requirements related to the adoption of specific standards. The research methods include literature analysis, logic models illustrating the causal links and individual interviews with the representatives of the central administration.

Keywords: innovations; public sector; innovation policy