

Bożena Mikołajczyk

Uniwersytet Łódzki

INNOWACJE W SEKTORZE PUBLICZNYM W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ (WYNIKI BADAŃ)¹

Wprowadzenie

Innowacje – w szerokim rozumieniu tego słowa – to cenne, nowatorskie pomysły. Mogą być sposobem na osiągnięcie wyznaczonych celów, a także nowym źródłem wzrostu gospodarczego².

Uznanie innowacji jako priorytetu jest powszechne w sektorze prywatnym. Innowacyjność nie jest już cechą charakterystyczną jedynie sektora prywatnego, innowacje w sektorze publicznym są również coraz bardziej doceniane, ale mało badane.

Europejska Tablica Wyników zawierająca pomiar innowacji (*European Innovation Scoreboard*) była do 2010 roku jednym z najważniejszych źródeł informacji o poziomie innowacyjności gospodarek krajów Unii Europejskiej i działalności innowacyjnej przedsiębiorstw³. Pomiar innowacyjności zmienia się i pojawiają się nowe czynniki decydujące o stopniu innowacyjności gospodarek. Jest on sprzężony z nowymi wyzwaniami stojącymi przed Unią Europejską w dobie kryzysu finansowego i potrzeb społecznych. W badaniach wspomnianych powyżej nie uwzględnia się innowacji w sektorze publicznym, a temat ten przyciąga coraz większą uwagę twórców polityki również w tym obszarze.

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/00570.

² Szerzej na temat definicji innowacji i innowacyjności M. Krawczyk: Finansowanie działalności innowacyjnej MSP. Wydawnictwo UŁ, Łódź 2012, s. 52.

³ Szerzej zob. B. Mikołajczyk: Infrastruktura finansowa MSP w krajach Unii Europejskiej. Difin, Warszawa 2007, s. 57.

W *Komunikacie Komisji Europejskiej Europa 2020*, w segmencie odnoszącym się do Unii Innowacji zwraca się uwagę na lepsze zrozumienie zagadnienia innowacji w sektorze publicznym poprzez identyfikację i prezentację udanych inicjatyw i prowadzenie benchmarkingu postępów w tym zakresie⁴.

Nie ma jednoznaczności co do definicji innowacji w sektorze publicznym, ale najczęściej na jej treść składa się wdrożenie nowego lub znacząco ulepszanego produktu, usługi albo procesu, nowej strategii marketingowej lub nowych zmian w organizacji, poprawa relacji z otoczeniem. Uważa się, że sektor publiczny jest w wielu krajach siłą napędową innowacji i wzrostu gospodarczego. Brak jest jednak szerszych badań dotyczących pomiaru usług innowacyjnych sektora publicznego, składa się on bowiem z różnych podsektorów i trudno znaleźć wspólną miarę oceniającą innowacyjność.

Celem artykułu jest przedstawienie najnowszych wyników pomiaru innowacji w sektorze publicznym w krajach UE oraz pokazanie wpływu innowacji w sektorze publicznym na efekty działania sektora biznesowego.

Usługi innowacyjne w sektorze publicznym

Komisja Europejska w swoim komunikacie z października 2010 roku na temat Unii Innowacji ogłosiła zamiar prowadzenia *European Public Sector Innovation Scoreboard* jako bazy do rozpoczęcia benchmarkingu innowacyjności w sektorze publicznym. W ramach przygotowań do tego przedsięwzięcia opracowano *2010 Innobarometer*⁵, który był podstawą do przedstawienia pomiaru innowacyjności sektora publicznego w przyszłych publikacjach.

Ze względu na problemy z doбором próby badawczej badanie zostało przeprowadzone nie dla całego sektora publicznego, lecz dotyczy tylko administracji publicznej, obejmuje sektory zgodne z regulacjami NACE Rev. 2 84.11 (działania z zakresu ogólnej administracji publicznej) i 84.12 (regulacje dotyczące dostarczania usług z zakresu ochrony zdrowia, edukacji, usług kulturalnych i innych usług socjalnych, poza zabezpieczeniem społecznym)⁶.

⁴ Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komisja Europejska 2010, s. 20.

⁵ Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Unions Performance Scoreboard for Research and Innovation. European Commission 2011.

⁶ European Public Sector Innovation Scoreboard (EPSIS) – Methodology report. PRO INNO EUROPE, INNO METRICS 2012, s. 6.

Badanie w obszarze administracji publicznej (przeprowadzone za pomocą ankiet – uzyskano 3699 odpowiedzi) zmierzało do oszacowania efektów sektora publicznego, przyjmując organizacyjny punkt widzenia. Badania wewnątrz organizacji i badania porównawcze skupiają się na postrzeganiu (poziomie satysfakcji) jednostek – pracowników administracji lub jej klientów. W badaniu uwzględniono 27 krajów Unii Europejskiej oraz Norwegię. Ankieta zawiera pięć pytań dotyczących korzyści wynikających z innowacji w zakresie usług, cztery pytania związane z korzyściami płynącymi z innowacji procesowych/organizacyjnych i cztery pytania odnoszące się do negatywnych skutków jakichkolwiek innowacji, które obejmują innowacje usługowe, procesowe/organizacyjne i komunikacyjne⁷.

- Innowacja produktowa oznacza wprowadzenie usługi lub produktu, która/y jest nowa/y lub znacznie poprawiona/y w porównaniu do istniejących produktów lub usług w danej organizacji. Obejmuje znaczną poprawę cech usługi lub produktu, dostępności dla klienta lub sposobu wykorzystania.
- Innowacja procesowa to implementacja metody służącej produkcji oraz świadczeniu usług, która jest nowa lub istotnie ulepszona w porównaniu do procesów istniejących w danej organizacji. Może się to wiązać np. ze znaczną poprawą wyposażenia i/lub umiejętności pracowników. Obejmuje również znaczną poprawę funkcji wspierających z zakresu IT, rachunkowości i dokonywania zakupów (zamówienia publiczne).
- Innowacja organizacyjna to wdrożenie nowej metody organizacji lub kierowania pracą, różniące się znacznie od metod istniejących w danej organizacji. Obejmuje nowe systemy zarządzania lub organizacji pracy lub istotne ich ulepszenia.
- Innowacja komunikacyjna to wdrożenie nowej metody promowania organizacji lub jej usług i produktów bądź nowych metod wpływania na zachowanie jednostek lub innych organizacji. Winny się one różnić znacznie od istniejących metod komunikacji w danej organizacji.

Z przeprowadzonych badań wynika, że:

- Dwie trzecie instytucji administracji publicznej wprowadziło nowe lub znacznie ulepszone usługi w ciągu ostatnich 3 lat.
- Prawdopodobieństwo wprowadzenia innowacji usługowych, organizacyjnych i komunikacyjnych rośnie wraz z rozmiarami instytucji sektora administracji publicznej.
- Najważniejszym motorem innowacji w sektorze publicznym były nowe wymogi prawne (48% respondentów) i wprowadzenie usług *online* oraz we-

⁷ European Public Sector Innovation Scoreboard (EPSIS) – Methodology report, op. cit., s. 7.

wewnętrzne regulacje sprzyjające rozwojowi usług w sektorze administracji publicznej.

Najczęściej wymienianą przez badany sektor (w ramach zespołu) barierą innowacyjności jest niedostatek umiejętności, a następnie brak zewnętrznego finansowania i niedostateczne zasoby wiedzy⁸.

Uważa się, że negatywny wpływ na innowacyjność w administracji publicznej mają bariery wewnętrzne, np. brak umiejętności, które decydują, że jesteście innowacyjni⁹, brak wsparcia lub nieprzyjmowanie nowych pomysłów. Często wymienia się również różnice w kulturze organizacyjnej administracji publicznej (koncentracja na efektach krótkoterminowych, zorientowanie polityczne, awersja do ryzyka). Wśród barier innowacyjności w sektorze administracji publicznej na pierwszy plan wysuwał się brak środków; 78% wszystkich organizacji w całej UE (nie tylko innowatorzy) stwierdziło, że nie posiadały bądź koniecznych środków finansowych, bądź zasobów ludzkich do samodzielnego rozwijania innowacji. Następną barierą były sztywne wymogi wynikające z istniejących przepisów. Miały one stosunkowo duże lub średnie znaczenie w przypadku 65% organizacji.

- Innowacje były wspomagane przez: pomysły pracowników, kadry menedżerskiej i uwagi klientów lub użytkowników.
- Najważniejszym źródłem wsparcia merytorycznego i organizacyjnego były krajowe rekomendacje (76% badanych), Komisja Europejska (17%), organizacje zagraniczne i inne instytucje w UE (również 17%)¹⁰.
- W powstawaniu i wspieraniu innowacji dominowało podejście odgórne (kierownictwo na różnych szczeblach administracji: rządowej, samorządowej). Oddolna kultura innowacji (*bottom innovation culture*) była najmniej charakterystyczna dla sektora publicznego¹¹.

Innowacje przyczyniały się do poprawy pracy administracji publicznej i rzadko obserwowano efekty negatywne. Pozytywne skutki innowacji obejmowały:

- Poprawę dostępu użytkownika do informacji dzięki innowacjom dotyczącym usług – zwiększenie poziomu zadowolenia użytkownika;
- Usługi bardziej ukierunkowane na absorpcję środków unijnych;

⁸ Szerzej na temat pojęcia umiejętności zob. B. Nagji, G. Tuff. Jak zarządzać portfelem innowacji. „Harvard Business Review”, September 2012, s. 46.

⁹ Ibid.

¹⁰ Innobarometer 2010. Analytical Report. Innovation in Public Administration. European Commission 2011, s. 8.

¹¹ Szerzej zob. F. Trompenaars: Kultura innowacji: Kreatywność pracowników źródłem sukcesu firmy. Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 18.

- Uproszczenie procedur administracyjnych, poprawę warunków pracy i poziomu zadowolenia pracowników oraz wynikające z innowacji obniżenie kosztów funkcjonowania instytucji, która je wprowadziła.

Interesujące wyniki badań dotyczące postrzegania i wpływu innowacji w sektorze publicznym na efekty działania biznesowego, czyli od strony klienta, zawiera raport Flash Eurobarometr 343¹².

Wywiady przeprowadzono wśród ponad 9500 losowo wybranych firm z 27 państw członkowskich UE, a także Chorwacji, Turcji, Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, Norwegii, Islandii i Szwajcarii w okresie 16.02-7.03.2012. Ważne jest, że usługi publiczne i ich funkcje zostały wskazane i wykorzystane przez przedsiębiorstwa objęte badaniem. Zbieranie subiektywnych danych od użytkownika/społeczności będącego/ej beneficjentem jest dobrym sprawdzianem tego, w jakim stopniu nowe usługi są rzeczywiście innowacyjne i stanowią rzeczywistą poprawę.

Podczas gdy badania w sektorze publicznym pozwalają w najlepszy sposób określić i ocenić wynikający z wprowadzania innowacji wzrost efektywności w samym sektorze publicznym, to bardzo istotnym źródłem motywacji dla wprowadzania innowacji w sektorze publicznym jest poprawa jakości usług lub zmniejszenie utrudnień, jakie sektor rządowy stwarza sektorowi biznesowemu. Z tego punktu widzenia sektor biznesowy jest najlepszym źródłem informacji na temat korzystania i oceny innowacyjności nowych lub ulepszonych usług i skwantyfikowania lub oceny korzyści wynikających z tych zmian dla organizacji należących do tego sektora¹³.

Firmy sektora biznesowego są zależne od sektora publicznego, gdyż utrzymują one bezpośrednie lub pośrednie kontakty z tym sektorem. Kontakty te obejmują m.in.:

- Wymagania o charakterze regulacyjnym (wszystko, od wypełniania formularzy *online* do realizacji innych wymogów dotyczących zanieczyszczeń lub bezpieczeństwa, planowania przestrzennego itp.).
- Bezpośrednie umowy (np. zamówienia publiczne) i korzystanie z usług publicznych (np. dotacje, granty, programy szkoleniowe, usługi *online* i inne usługi informacyjne).

W badaniach skupiono się na interakcjach między przedsiębiorstwami a usługami publicznymi, by stwierdzić, z jakich usług korzystają najczęściej, czy standard ich ulega poprawie i czy stają się bardziej nowatorskie. Ponadto starano się

¹² Flash Eurobarometer 343. Innovation in the public sector: its perception in and impact on business. European Commission 2012.

¹³ Szerzej zob.: Ibid., s. 66.

pokazać, czy usługi publiczne są bardziej innowacyjne na poziomie władzy rządowej czy samorządowej, czy władze stwarzają im możliwość innowacyjnego działania. Zwrócono również uwagę na rolę zamówień publicznych w podnoszeniu innowacyjności przedsiębiorstw.

Z obserwacji wyników badania wynika, że:

- Ponad 30% respondentów twierdzi, że ich firma od 2009 roku korzystała z usług publicznych z zakresu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa oraz programów szkoleniowych dla pracowników, natomiast znaczny odsetek innych usług publicznych dla przedsiębiorstw wykorzystywany jest znacznie rzadziej.
- Połowa wszystkich respondentów uważa, że standard usług publicznych utrzymywał się na tym samym poziomie w ciągu ostatnich trzech lat. Mniej niż jedna piąta uważa, że jakość usług poprawiła się, a ponad jedna piąta, że uległa pogorszeniu.
- Ponad dwie trzecie respondentów odnotowało możliwość wypełniania stosownych dokumentów *online* oraz korzystania z usług sektora rządowego. Zdecydowana większość respondentów – między 75% a 64% w zależności od usługi, o którą pytano, zauważyła poprawę.
- Niemal dwie trzecie respondentów, którzy obserwują znaczną poprawę usług publicznych dla sektora biznesowego, wiąże to z wprowadzeniem innowacji, choć odsetek jest zróżnicowany – od 89% na Litwie do 38% na Malcie.
- Uważa się (w 82%), że innowacje miały pozytywny wpływ na czas, jaki ich firma poświęca na korzystanie z usług publicznych, natomiast tylko 38% stwierdza, że poziom umiejętności personelu do wprowadzania innowacyjności poprawia się.
- Respondenci nie są zazwyczaj w stanie jasno określić, który poziom administracji jest najbardziej innowacyjny: 26% wskazuje poziom miejski/lokalny jako najbardziej innowacyjny, 19% poziom rządowy, 16% poziom regionalny, a 11% poziom UE.
- Ponad połowa respondentów zgadza się, że informacje i doradztwo na temat innowacji są łatwo dostępne, ale jakość doradztwa i uproszczonych procedur otrzymania wsparcia finansowego jest niezadowolająca.
- Większość osób (87%) uważa, że należy zintensyfikować działania w obszarze usług publicznych, aby mogły być one bardziej innowacyjne. Występuje jednak duże zróżnicowanie – 90% osób w Grecji wyraża taką właśnie opinię, a w Luksemburgu zaledwie 26%.
- Ponad 70% wszystkich respondentów twierdzi, że ich firma nie uczestniczyła w zamówieniach publicznych w ciągu ostatnich trzech lat, a tylko 14% twierdzi, że ich firma faktycznie wygrała kontrakt w ramach zamówień publicz-

nych. Połowa wszystkich respondentów uważa, że czynnikiem decydującym przy wyborze oferty w przetargu była cena, a nie to, czy produkt (usługa) był innowacyjny czy nie.

Zamówienia publiczne dotyczące innowacyjnych produktów i usług są niezbędne dla poprawy jakości i skuteczności usług publicznych w sytuacji ograniczeń budżetowych. Niemniej jednak innowacje są przedmiotem niewielu zamówień publicznych, mimo możliwości, jakie stwarzają w tym zakresie unijne dyrektywy dotyczące zamówień publicznych¹⁴.

Turcja jest jedynym krajem, w którym większość respondentów uważa, że innowacyjność jest ważniejsza niż cena w przetargach publicznych, zarówno w odniesieniu do dóbr, jak i do usług. W prawie wszystkich pozostałych krajach więcej osób uważa, że ważniejszym czynnikiem jest cena.

Bardzo wymowny dla naszych obserwacji jest fakt, iż 87% respondentów zgadza się (większość z nich zdecydowanie) ze stwierdzeniem, że usługi publiczne muszą zwiększyć wysiłki na rzecz większej innowacyjności, aby lepiej dopasować się do potrzeb przedsiębiorstw. Tylko jedna piąta respondentów np. sądzi, że procedury pozyskiwania wsparcia finansowego są łatwe do stosowania; tylko jedna czwarta uważa, że programy rządowe są dobrze ukierunkowane na wspieranie innowacji.

Podsumowanie

Jak wynika z badań, innowacje w różnym stopniu przyczyniły się do poprawy pracy administracji publicznej, a zaobserwowane pozytywne efekty innowacji obejmowały poprawę dostępu użytkownika do informacji, zwiększenie satysfakcji użytkowników, szybsze dostarczanie usług, uproszczenie procedur administracyjnych. Relacje między sektorem prywatnym i usługami publicznymi nie zawsze są przyjazne, nadmierna biurokracja uniemożliwia przedsiębiorstwom szybkie działania. Absorpcja nowych usług publicznych jest stosunkowo mała ze względu na niewłaściwą informację o jej dostępności.

Zbyt mały udział w wygrywanych przetargach innowacyjnych produktów i usług wskazuje na niewłaściwe ustawy, w których nie ma priorytetów dla innowacji.

W miarę realizowania programu „Unia Innowacji”, usługi publiczne dla biznesu powinny teoretycznie poprawiać się we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

¹⁴ Europa 2020. Flagship Initiative, Innovation Union. European Commission 2010, s. 35.

skiej. W okresie kryzysu dla krajów, które najbardziej odczuwają jego skutki, będzie to bardzo trudne, chociaż z drugiej strony wiadomo, że właśnie one potrzebują najbardziej sprawnie działających usług publicznych, by zwiększyć efekty działania przedsiębiorstw, a innowacyjność powinna być kluczem do sukcesu innowacyjności administracji publicznej i otoczenia biznesowego.

Na poziomie UE Komisja Europejska podejmuje się wykorzystać instrumenty finansowe UE (np. rozwój obszarów wiejskich, fundusze strukturalne, program ramowy dotyczący działalności badawczo-rozwojowej, sieci TEN, EBI) jako elementy konsekwentnej strategii finansowania, łączącej publiczne i prywatne środki UE i państw członkowskich.

Większy nadzór i kontrolę należy skierować na poziom usług publicznych, które powinny wspierać przedsiębiorstwa, by silnie odczuły, że sektor publiczny zapewnia odpowiednie wsparcie, pozwalające na wdrażanie innowacji.

Sądzę, że badania dotyczące usług publicznych rozpoczną się na większą skalę i pozwolą doskonalić pomiar i ocenę innowacyjności w sektorze publicznym i w jego podsektorach.

Literatura

- Europa 2020. Flagship Initiative, Innovation Union. European Commission 2010.
- European Public Sector Innovation Scoreboard (EPSIS) – Methodology report. PRO INNO EUROPE, INNO METRICS 2012.
- Flash Eurobarometer 343. Innovation in the public sector: its perception in and impact on business, European Commission 2012.
- Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Unions Performance Scoreboard for Research and Innovation. European Commission 2011.
- Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komisja Europejska 2010.
- Krawczyk M.: Finansowanie działalności innowacyjnej MSP. Wydawnictwo UŁ, Łódź 2012.
- Mikołajczyk B.: Infrastruktura finansowa MSP w krajach Unii Europejskiej. Difin, Warszawa 2007.
- Nagji B., Tuff G.: Jak zarządzać portfelem innowacji. „Harvard Business Review”, September 2012.
- Trompenaars F.: Kultura innowacji: Kreatywność pracowników źródłem sukcesu firmy. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

PUBLIC SECTOR INNOVATIONS IN EUROPEAN UNION COUNTRIES (RESEARCH RESULTS)

Summary

This paper analyses innovations in the public sector and the measurement methods used in the European Union countries. Researchers argue that public services may contribute to novel solutions also in the area of business. It is due to the effect of interactions between enterprises and public services.