

*Marek Ćwiklicki**
*Katarzyna Tarnawska***

UDZIAŁ JEDNOSTEK SEKTORA PUBLICZNEGO W TWORZENIU SPOŁECZNYCH INNOWACJI

1. WSTĘP

Analiza literatury przedmiotu dotycząca innowacji skłania do sformułowania wniosku o rosnącym zainteresowaniu jednym z aspektów funkcjonowania organizacji, jakim są społeczne innowacje. Ta względnie nowa kategoria pojęciowa została w ostatnich latach wpisana nie tylko w tematykę badań naukowych, ale także w inicjatywach i programach Unii Europejskiej¹. Daje to asumpt do przedstawienia tego zagadnienia w odniesieniu do jednego z trzech obszarów, który postrzega się za kluczowy w jego tworzeniu tj. sektora publicznego i wyjaśnienia jego znaczenia dla polskich instytucji.

2. ZNACZENIE SPOŁECZNYCH INNOWACJI W GOSPODARCE

Tradycyjne ujęcie innowacji odnosiło się do zagadnień nowości technologicznych. Zaczęto dostrzegać, iż kontekstem tworzenia technologii jest społeczeństwo, a niekoniecznie gospodarka. Dlatego też zdaniem niektórych badaczy to w relacjach społecznych ucieleśnione są zagadnienia gospodarcze, a nie odwrotnie. Przykładowo J. Hochgerner uważa, że „innowacje gospodarcze i społeczne różnią się w odniesieniu do ich celów i logiki działania, jednakże

* Dr, Katedra Metod Organizacji i Zarządzania, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

** Dr, Katedra Teorii Ekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ European Commission, Innovation policy issues in six candidate countries: The challenges. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001, European Commission; Innobarometer 2010: Analytical Report. Innovation in Public Administration, DG Enterprise, Brussels, 2011; European Union (EU), Implementing the partnership for growth and jobs: Making Europe a pole of excellence on corporate social responsibility, Brussels: EU Publishing, 2006.

wszystkie innowacje są społecznie powiązane w wyłaniających się warunkach”². W tym znaczeniu pojawia się pierwsza cecha innowacji o charakterze społecznym, tj. adekwatność do oczekiwań i potrzeb artykułowanych przez społeczeństwo.

Powyżej przedstawione spostrzeżenie określa paradygmat tzw. innowacji postindustrialnej, w którym wątek społeczny jest uwzględniany, lecz w szerszym kontekście. W takim ujęciu społeczna innowacja jest wyrażona przez następujące cechy:

- wykracza poza podstawowe reguły gospodarcze,
- zakłada włączenie wymiaru społecznego do badań opartych na kartach wyników, diagnozie i benchmarkingu,
- wymaga zastosowania oprócz klasycznego punktu widzenia na innowacje nowych kategorii adekwatnych dla rozwiązań problemów społecznych,
- podkreśla potrzebę rozwoju wskaźników i kart wyników odpowiednich do logiki działania społecznych innowacji,
- wywołuje potrzebę badań interdyscyplinarnych nad społecznymi i gospodarczymi innowacjami, które po integracji będą odpowiadać poszczególnym obszarom polityk³.

Należy zaznaczyć, iż istniejące definicje społecznej innowacji są obszerne w swym zakresie. W jednej z nich określa się je jako nową koncepcję, sposób sprostowania społecznym wyzwaniom, zaadaptowany i stosowany przez odpowiednią grupę społeczną⁴. W bardziej opisowej definicji identyfikuje się je jako „innowacje, które są na wskroś społeczne. Są nimi nowe pomysły (produkty, usługi, modele), które równolegle odpowiadają na społeczne potrzeby bardziej efektywnie niż alternatywne sposoby działania i tworzą nowe społeczne relacje lub przyczyniają się do współpracy międzyludzkiej⁵. W podsumowaniu tej definicji podkreśla się, że obejmują oprócz oferowanego dobra społecznego, także zachętę do działania. Natomiast J.A. Phills, K. Deiglmeier i D.T. Miller określają społeczną innowacją jako „nowe rozwiązanie problemu społecznego, które jest bardziej efektywne, wydajne i stabilne od istniejących rozwiązań i dla

² J. Hochgerner, *The Analysis of Social Innovations as Social Practice*, <http://www.socialinnovation2011.eu/wp-content/uploads/2011/04/The-Analysis-of-Social-Innovations-as-Social-Practice.pdf>, 2011, [dostęp 28.02.2012].

³ Vienna Declaration, *The most relevant topics in social innovation research*, published Nov. 10, 2011.

⁴ *Ibidem*.

⁵ BEPA (Bureau of European Policy Advisers), *Empowering people, driving change. Social innovation in the European Union (2010)*, European Communities 2011.

których tworzenie wartości wzrasta najpierw dla społeczeństwa jako całości, niż dla jednostek”⁶.

W konsekwencji społeczną innowacją może zostać zarówno produkt, proces, technologia, zasada, idea, dokument prawny, ruch społeczny, itp. Przykładami mogą być też fora internetowe poświęcone danemu problemowi lub też programy pomocy sąsiedzkiej.

Identyfikuje się trzy uzupełniające podejścia do interpretacji społecznego wymiaru takich innowacji⁷. Pierwsze z nich opiera się na stwierdzeniu, że społeczny aspekt powinien uzupełniać aspekt biznesowy, co oznacza uwzględnienie potrzeb grup społecznych, które są bardziej narażone na wykluczenie i otrzymują mniejsze korzyści z gospodarki rynkowej. W drugim podejściu odwołuje się do perspektywy zrównoważonego rozwoju, ponieważ uważa się, że innowacje tworzą nową normę w budowaniu wartości dla społeczeństwa. Ostatnie podejście podkreśla rolę rozwoju organizacyjnego i zmian w relacjach instytucje-interesariusze. Wyraża się w nim kształtowanie społeczeństwa na skutek powstających innowacji.

W wyniku badań nad społecznymi innowacjami pojawiają się próby ich klasyfikacji. Przykładowo można je podzielić na:

- innowacje stopniowe i radykalne,
- innowacje zstępujące i wstępujące
- innowacje wywoływane potrzebami i wywoływane koniecznością zwiększenia efektywności działania⁸.

Posługując się kategorią wpływu ról, relacji norm i wartości opracowaną przez W. Parsonsa⁹, zaznacza się, iż społeczne innowacje wykraczają poza sektor gospodarczy i mogą odnosić się zarówno do szeroko pojętego państwa, jak i społeczeństwa obywatelskiego wyrażonego przez tzw. trzeci sektor¹⁰. Oznacza to, że powstawanie społecznych innowacji nie posiada jednego miejsca i może stanowić wypadkową rezultatów działania kilku organizacji lub osób nieprzynależących do tego samego sektora. Takie spostrzeżenie wyrażają M. Harris i D. Albury, którzy twierdzą, że „społeczna innowacja może mieć miejsce zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz usług publicznych. Może być opracowana przez sektor: publiczny, prywatny lub trzeci, a także przez

⁶ J.A. Phills, K. Deiglmeier, D.T. Miller, *Rediscovering Social Innovation*, Stanford Social Innovation Review, Vol.6 No. 4, 2008, s. 34-43.

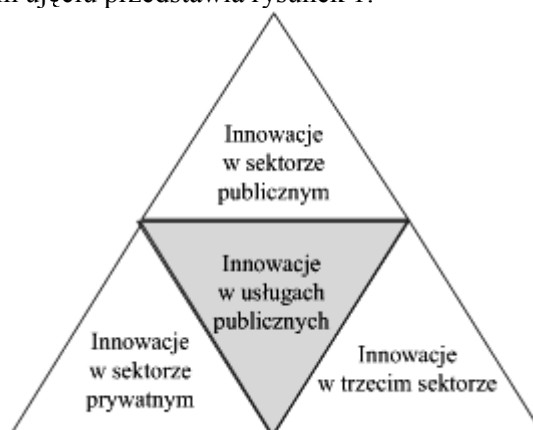
⁷ BEPA Report, 2011.

⁸ T. Halvorsen, J. Hauknes, I. Miles, R. Roste, *On the differences between public and private sector innovation*, Publin Report No. D9, Oslo: NIFU STEP, 2005; O. O'Donnell, *Innovation in the Irish public sector*, CPMR Discussion Paper 37, Institute of Public Administration, 2006.

⁹ W. Parsons, *Innovation in the public sector: spare tyres and fourth plinths*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, 11(2), 2006.

¹⁰ J. Hochgerner, *The Analysis of Social Innovations...*, *op. cit.*

użytkowników i społeczności lokalne”¹¹. To co wyróżnia innowację społeczną, to adresowanie jej do głównych społecznych wyzwań. Współtworzenie innowacji w takim ujęciu przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Wymiary społecznej innowacji

Źródło: M. Harris, D. Albury, *Why radical innovation is needed for the recession and beyond: The Innovation Imperative*. NESTA discussion paper, March, 2009, s. 16.

3. ROLA INNOWACJI W USŁUGACH PUBLICZNYCH

Powyższej przedstawiono ogólną istotę społecznych innowacji. W niniejszym punkcie zaprezentowano jej miejsce w usługach publicznych. Takie zawężenie pozwala na precyzyjniejsze ustalenie współczesnych trendów w zarządzaniu instytucjami sektora publicznego.

Innowacje w usługach publicznych oznaczają wzmocnienie zdolności innowacyjnych poprzez poszukiwanie, testowanie, rozwój i wdrożenie nowych sposobów działania. Do tego wymagana jest wystarczająca autonomia na szczeblu lokalnym, aby innowacje pojawiły się w usługach na poziomie samorządu. W rezultacie można przyjąć, iż końcowi użytkownicy usług publicznych powinni być traktowani jako partnerzy w organizowaniu dostarczania tychże usług.

M. Harris i D. Albury argumentują, że innowacje w usługach publicznych są istotne ze względu na tworzenie odpowiedzi na wyzwania współczesnego społeczeństwa, np. starzenie się obywateli. Przyczyniają się one do rozwoju aspiracji i rozwiązują problemy makroekonomiczne¹². Przyczyny powstawania zapotrzebowania na innowacje o takim charakterze przedstawia rysunek 2.

¹¹ M. Harris, D. Albury, *Why radical innovation is needed for the recession and beyond: The Innovation Imperative*. NESTA discussion paper, March 2009.

¹² *Ibidem*.



Rysunek 2. Główne czynniki wywołujące radykalne zmiany w usługach publicznych

Źródło: M. Harris, D. Albury, *Why radical innovation is needed for the recession and beyond: The Innovation Imperative*. NESTA discussion paper, March, 2009, s. 9.

Główne przełomowe innowacje w usługach publicznych zwykle są tworzone poza istniejącymi rutynowymi działaniami organizacji przy większym wsparciu eksperckim. Warunkami innowacji w tym przypadku jest współistnienie odpowiedniej kultury, przywództwa, inwestycji, motywacji i ostatecznego kształtu otwartości na szerszy zbiór aktorów. Takie wytyczne odnoszą się także do organizacji sektora publicznego, które postrzega się jako kreatorów warunków sprzyjających powstawaniu społecznych innowacji¹³.

Przyjęte ramy metodyczne analizy społecznych innowacji zakładają wpływ działań innowacyjnych na efektywność pracy i zdolności innowacyjne. Te ostatnie pozostają pod kontrolą organizacji, podczas gdy pozostałe są pod wpływem zewnętrznych aktorów, w tym głównie twórców polityk publicznych.

4. ROLA INSTYTUCJI SEKTORA PUBLICZNEGO W TWORZENIU SPOŁECZNYCH INNOWACJI

Główne tendencje w sektorze publicznym dotyczą zmian w jego strukturze organizacyjnej, horyzontalnej integracji, rozwoju partnerstwa, reformy polityki fiskalnej, wzmocnienia potencjału, doskonalenia usług, zmian regulacyjnych i wykorzystania technologii informatycznej¹⁴.

M. Mulgan i D. Albury przedstawili model, w którym zidentyfikowali kilka czynników przyspieszających innowacje przynależących do sektora publicznego. Odnosi się je do ciągłego procesu tworzącego możliwości, inkubującego,

¹³ A. Hughes, K. Moore, N. Kataria, *Innovation in Public Sector Organisations - A pilot survey for measuring innovation across the public sector*, NESTA, London, 2011, s. 6.

¹⁴ R. Røste, *Studies of innovation in the public sector. A literature review*, Publin Report No. D16, 2005.

opracowującego prototypowe rozwiązania, zarządzania ryzykiem, replikacji i przenoszenia rozwiązań w strukturze społecznej¹⁵. Innowacje w sektorze publicznym mogą zostać zmarginalizowane poprzez dostępność do ograniczonych funduszy, brak zaangażowania ludzi i politycznego wsparcia.

R. Murray, J. Caulier-Grice i G. Mulgan wyliczają natomiast czynniki determinujące rozwój innowacji w sektorze publicznym¹⁶. Zaliczają do nich istnienie strategii, czytelne przywództwo, odpowiednie bodźce, zarządzanie ryzykiem, tworzenie i szkolenie personelu, zaangażowanie użytkowników i uczącą się kulturę. Autorzy jednocześnie zaznaczają, iż tworzenie i adaptacja innowacji w sektorze publicznym zależy od sposobu konstruowania i realizacji budżetu. W tym zakresie można wskazać na pewne rozwiązania dostępne dla tego sektora związane z przezwyciężeniem wymienionej bariery. Mianowicie można wprowadzać nowe formy opodatkowania i zwiększenia przychodów w zależności od otoczenia działania jednostek administracji publicznych. Odpowiednie podatki mogą zwiększać innowacyjność przy jednoczesnym minimalizowaniu kosztu jej tworzenia.

Władze publiczne mogą także zachęcać do podejmowania działań proinnowacyjnych poprzez zaoferowanie odpowiednich zachęt. Możliwe jest także pobudzenie innowacji z wykorzystaniem pracowników w różnych sferach w usług publicznych poprzez ściślejszą ich współpracę ze związkami zawodowymi jako źródła innowacji i promowania szybszej absorpcji¹⁷.

Społeczne innowacje są podzielone między różnych interesariuszy, a udział państwa w ich tworzeniu jest niejednoznaczny. Rozważając występowanie innowacji społecznych w polityce i rządzie, G. Mulgan twierdzi, że różni się ono¹⁸. Autor uważa, że w polityce rozpoczynają się od potrzeb i kampanii, w których politycy wyrażają swoje poparcie dla danych pomysłów. Konsekwentnie powinny przyjmować one formę programów działania, odpowiednich procesów legislacyjnych, tworzenia się nowych zawodów. W rządzie, społeczne innowacje pojawiają się w tworzeniu możliwości, następnie pilotażu, testowaniu, uczeniu się przez działanie i przenoszeniu rozwiązań do innych obszarów¹⁹.

Eksperci zajmujący się tym tematem, tacy jak G. Mulgan i D. Albury twierdzą, iż powinno to być główną działalnością sektora publicznego: tworzenie responsywności na oferowane usługi do lokalnych i indywidualnych

¹⁵ G. Mulgan, D. Albury, *Innovation in the Public Sector, Strategy Unit*, Cabinet Office, 2003.

¹⁶ R. Murray, J. Caulier-Grice, G. Mulgan, *The Open Book of Social Innovation*, Young Foundation-Nesta, 2010.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ G. Mulgan, *Social Innovation: what it is, why it matters, how it can be accelerated*, Oxford SAID Business School, 2007.

¹⁹ *Ibidem*.

potrzeb oraz do zaspokojenia potrzeb i oczekiwań publicznych. Autorzy wskazują na trzy role rządu w odniesieniu do innowacji:

- tworzenie innowacyjnych polityk przez które rozumie się kierunki i inicjatywy,
- innowacje w procesie tworzenia polityk,
- realizacja polityki przyspieszania rozwoju innowacji i jej dyfuzji²⁰.

Jedną z ostatnich klasyfikacji działań sektora publicznego dla tworzenia społecznych innowacji pochodząca z Australii zakłada:

- kształtowanie kierunków polityki,
- wdrożenie polityk i programów,
- innowacje administracyjne²¹.

Źródłami innowacji w rządzie są: zewnętrzni partnerzy, pracownicy, obywatele i wewnętrzni partnerzy²².

5. BARIERY TWORZENIA INNOWACYJNOŚCI W SEKTORZE PUBLICZNYM

Dotychczas opisywane światowe doświadczenia wskazują na istnienie szeregu barier w rozwoju społecznych innowacji w sektorze publicznym. Zalicza się do nich presję dostarczania odpowiednich usług, bariery administracyjne, krótkoterminowe budżety i horyzonty planistyczne, niskie wynagradzanie i słabe bodźce, kultura nastawiona na minimalizację ryzyka, niskie umiejętności zarządzania ryzykiem i zmianą, opór wobec zakończenia nieudanych projektów, ograniczenia kulturowe lub uzgodnienia organizacyjne w dostępie do technologii²³.

W projekcie Publin zakończonym w 2006 r. odnoszącym się do sektora publicznego wyjaśniono dlaczego tak trudno opracować ramy metodyczne dla społecznych innowacji w sektorze publicznym²⁴. Po pierwsze sektor publiczny jest nienastawiony na tworzenie takich innowacji. Po drugie społeczne innowacje pojawiają się w szerokim spektrum działania tego sektora i w zawiłych interakcjach.

²⁰ R. Mulgan, D. Albury, *Innovation...*, *op. cit.*, s. 4

²¹ ANAO (Australian National Audit Office) (2009), *Innovation In The Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*, ANAO, Canberra.

²² W.D. Eggers, S.K. Singh, *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*, Deloitte Research and the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation at Harvard Kennedy School of Government, 2007, s. 9.

²³ G. Mulgan, D. Albury, *Innovation...*, *op. cit.*

²⁴ R. Røste, *Studies of innovation in the public sector. A literature review*, Publin Report No. D16, 2005.; P. Koch, J. Hauknes, *Innovation in the Public Sector*, Report No. D20, NIFU Step, Oslo 2005; P. Koch, P. Cunningham, N. Schwabsky, J. Hauknes J., *Innovation in the public sector: summary policy and recommendations*, Publin report no. D24, NIFU Step, Oslo 2006.

6. ZAKOŃCZENIE

Na tle powyższych rozważań rysuje się kwestia stanu przygotowania polskich instytucji sektora publicznego w kreowaniu społecznych innowacji. Po przeprowadzonej kwerendzie krajowej literatury przedmiotu, autorzy dostrzegają zawężenie tego zagadnienia głównie do aktywności trzeciego sektora. Najczęściej społeczne innowacje ujmowane są w kategoriach ekonomii społecznej, co jest zbyt wąskim zawężeniem tego zagadnienia.

Bez wątpienia znaczenie społecznych innowacji w Polsce będzie rosnąć z powodu wspierania ich przez Unię Europejską. Z tego też względu organizacje sektora publicznego zaczną poszukiwać możliwości współprzyczyniania się w ich tworzeniu. Wskazane w opracowaniu czynniki i bariery, choć charakterystyczne dla krajów zachodnich, wydają się adekwatne także dla krajowych instytucji. Należy też przypuszczać, iż ta kategoria pojęciowa będzie stanowiła przedmiot badań podejmowanych przez narodowe jednostki naukowe i kwestie poruszone w niniejszym opracowaniu będzie można wzbogacić o krajowe studia przypadków.

BIBLIOGRAFIA

- ANAO (Australian National Audit Office), *Innovation In The Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*, ANAO, Canberra, 2009.
- BEPA (Bureau of European Policy Advisers, Empowering people, driving change. Social innovation in the European Union (2010), European Communities 2011.
- Eggers W. D., Singh, S. K., *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*, Deloitte Research and the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation at Harvard Kennedy School of Government, 2007.
- European Commission, *Innovation policy issues in six candidate countries: The challenges*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
- European Commission, *Innobarometer 2010: Analytical Report. Innovation in Public Administration*, DG Enterprise, Brussels, 2011.
- European Union (EU), *Implementing the partnership for growth and jobs: Making Europe a pole of excellence on corporate social responsibility*, Brussels: EU Publishing, 2006.
- Fagerberg J., *Innovation. A Guide to the Literature*, in: J. Fagerberg, D. C. Mowery, R.R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Halvorsen T., Hauknes J., Miles I., Roste R., *On the differences between public and private sector innovation*, Publin Report No. D9, Oslo: NIFU STEP, 2005.
- Harris M., Albury D., *Why radical innovation is needed for the recession and beyond: The Innovation Imperative*, NESTA discussion paper, March, 2009.
- Hochgerner J., *The Analysis of Social Innovations as Social Practice*, <http://www.socialinnovation2011.eu/wp-content/uploads/2011/04/The-Analysis-of-Social-Innovations-as-Social-Practice.pdf>, 2011, dostęp: 28.02.2012.
- Hughes A., Moore K., Kataria N., *Innovation in Public Sector Organisations - A pilot survey for measuring innovation across the public sector*, NESTA, London, 2011.
- Koch P., Cunningham P., Schwabsky N., Hauknes J., *Innovation in the public sector: summary policy and recommendations*, Publin report no. D24, NIFU Step, Oslo, 2006.

- Koch P. and Hauknes J., *Innovation in the Public Sector*, Report No. D20, NIFU Step, Oslo, 2005.
- Mulgan G., *Social Innovation: what it is, why it matters, how it can be accelerated*, Oxford SAID Business School, 2007.
- Mulgan G. and Albury D., *Innovation in the Public Sector, Strategy Unit*, Cabinet Office, 2003.
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G., *The Open Book of Social Innovation*, Young Foundation-Nesta, 2010.
- O'Donnell O., *Innovation in the Irish public sector*, CPMR Discussion Paper 37, Institute of Public Administration, 2006.
- Parsons W., *Innovation in the public sector: spare tyres and fourth plinths*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, 11(2), 2006.
- Phills J.A., Deiglmeier K., Miller D.T., *Rediscovering Social Innovation*, *Stanford Social Innovation Review*, Vol. 6, No.4, 2008.
- Røste R., *Studies of innovation in the public sector. A literature review*, Publin Report No. D16, 2005.
- Vienna Declaration, *The most relevant topics in social innovation research*, published Nov. 10, 2011.

Marek Ćwiklicki
Katarzyna Tarnawska

THE ROLE OF PUBLIC SECTOR'S INSTITUTIONS IN CREATING SOCIAL INNOVATIONS

The aim of the paper is to present the social innovation phenomena in the sphere of public sector. Social innovation is treated as a new challenge for institution providing public services. First the nature of the social innovation is described. Next the barriers and factors were indicated based on the literature review. The article is finished by the Authors indications for implementing the social innovations into Polish public organizations.