

LESZEK KWIECIŃSKI¹

Administracja publiczna w modelu otwartej innowacji (*open innovation*) na przykładzie Programu Innowacje Społeczne

1. Wprowadzenie

W niniejszym artykule zostanie przedstawiony proces definiowania, kreowania oraz wprowadzania innowacji przez administrację publiczną. Głównym elementem rozważań będzie możliwość włączania się czy też wywierania wpływu przez sektor administracji publicznej na zmiany społeczne, czyli jej otoczenie, a zatem zakres zmian mających charakter zewnętrzny wobec samej administracji. Tym samym eksploracji w niewielkim stopniu poddane zostaną innowacje wprowadzane wewnątrz administracji publicznej, związanej np. z organizacją pracy urzędów, obiegiem dokumentów, wdrażaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych w urzędach, obsługą klientów itp. Skupienie uwagi na aspekcie zewnętrznym (społecznym) oddziaływania administracji pozwala na zainicjowanie lub/i wzmocnienie zmian społecznych przyjmujących formę oszczędności w wydatkach publicznych, poprawy jakości życia i dostępu do usług, budowania kapitału społecznego, partycypacji, inkluzji społecznej, zwiększenia spójności społecznej oraz zrównoważonego rozwoju.

Aby do tego typu głębokich zmian doszło, działalność administracji publicznej wymaga zmiany dotychczasowej optyki, a zatem innowacyjnego podejścia do zarządzania publicznego dzięki zastosowaniu innowacji typu otwartego². Innowacje otwarte wprowadzane przez administrację publiczną i indukujące zmiany społeczne powinny się wiązać z respektowaniem pięciu podstawowych zasad: współpracy, dzielenia się wiedzą, spójności działań, współzależności podmiotowej i procesowej oraz otwartości³.

¹ Dr hab. Leszek Kwieciński, Uniwersytet Wrocławski, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław.

² Koncepcję otwartej innowacji po raz pierwszy przedstawił H. Chesbrough w pracy *Open innovation. The new imperativ for creating and profiting form technology*, Harvard Business School Press 2006, a następnie we współpracy z innymi badaczami rozwinął ją w opracowaniu H. Chesbrough, J. West, W. Wanhabebeke, *Open innovation. researching a new paradigm*, Oxford University Press 2006.

³ D. Tapscott, A. D. Williams, *Wikinomia. O globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, Warszawa 2008, s. 260.

Przykładem zastosowania innowacji otwartych przez administrację publiczną mogą być innowacje społeczne. Wiązą się one z zakresem nowych form relacji z interesariuszami zewnętrznymi, które bazując na literaturze przedmiotu, związane są z wdrażaniem narzędzi właściwych dla *New Public Governance*. Koncepcja ta tworzy szerszą płaszczyznę analizowania sposobu i efektów współpracy administracji publicznej z podmiotami zewnętrznymi, której celem ma być włączanie podmiotów w obręb działań publicznych, a co za tym idzie właściwe ich adresowanie, włącznie z przygotowaniem narzędzi i działań „szytych na miarę” (*tailor made*), co przyczyni się do możliwie najbardziej efektywnego wykorzystania zasobów administracji i podmiotów zewnętrznych, a w konsekwencji do legitymizacji tych działań.

W warunkach polskich przykładem działania w oparciu o model *open innovation* jest realizowany od 2012 r. Program Innowacje Społeczne, za który odpowiedzialne jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR). W artykule przedstawione będą główne założenia tego programu, przy uwzględnieniu ewaluacji *ex-ante*, opisane zostaną także efekty dwóch edycji konkursowych. W konkluzji autor podda analizie efekty tych działań w kontekście inicjowania innowacyjnych zmian społecznych. Jest to tym bardziej zasadne, iż do chwili obecnej NCBiR nie przeprowadziło ewaluacji *ex-post* tych działań. Pozwoli to na sformułowanie wniosków odnoszących się do:

- podejścia i rozumienia innowacji otwartych i społecznych w polskiej administracji,
- zakresu efektów tych działań, w tym typów zmian społecznych,
- proponowanych kierunków rozwoju tego typu inicjatyw.

Jako metodę badawczą w artykule wykorzystano neoinstytucjonalizm, w tym racjonalnego wyboru oraz socjologiczny, a także sieci⁴. Przy wykorzystaniu tych podejść autor chce wskazać, jak w odniesieniu do innowacji wprowadzanych w administracji publicznej można definiować racjonalny wybór i jakie kryteria uwzględnia się przy dokonywaniu zmian innowacyjnych. Neoinstytucjonalizm socjologiczny i sieci pozwala określić wpływ przyjętych kryteriów na efekt i skalę zmian społecznych, a zatem ustalić, na ile wprowadzone programy i narzędzia przyczyniają się do trwałych przeobrażeń w odniesieniu do adresatów owych działań, czyli poszczególnych problemów społeczno-gospodarczych. W analizie posłużono się przede wszystkim technikami ilościowymi, tj. analizą typu *desk research* czy analizą danych Programu Innowacje Społeczne.

⁴ Zob. szerzej V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, w: *Teorie i metody w naukach politycznych*, D. Marsh, G. Stoker (red.), Kraków 2006, s. 93–107.

2. Innowacje w administracji publicznej

Przystępując do analizy wdrażania innowacji w administracji publicznej, należy na wstępie zastrzec, że jest to proces związany z szerokim rozumieniem innowacji. Pojęcie innowacji i innowacyjności wiąże się bowiem w większości z analizami z obszaru nauk ekonomicznych czy ścisłych, gdzie badaniom poddawane są różnego typu zmiany innowacyjne zachodzące na poziomie mikro (procesu badawczo-rozwojowego, przedsiębiorstwa), makro (gospodarki narodowej, organizacji międzynarodowej) czy mezo (sektorów gospodarki narodowej, dziedzin naukowych). Takie podejście jest zbieżne zarówno z wypracowaną metodyką, opisaną w Podręczniku OSLO czy Frascati⁵, jak i z rozumieniem i opisywaniem innowacji przez J.A. Schumpetera⁶ czy P. Druckera⁷ i oczywiście wielu innych badaczy tej problematyki.

Opisywanie i analizowanie innowacji w sferze publicznej jest zdecydowanie bardziej złożonym, a przez to mniej wyrazistym zabiegiem. Dalece niewystarczające do opisu zmian innowacyjnych zachodzących w sferze publicznej jest zastosowanie wskaźników ilościowych takich jak: nakłady na badania i rozwój, liczba wynalazków czy patentów, liczba personelu badawczo-rozwojowego, liczba nowych procesów technologicznych, liczba nowych maszyn, itp. Innowacje w administracji publicznej czy sferze publicznej rozumiane mogą być jako działania dotyczące wpływania, kreowania i wdrażania rozwiązań mogących przyczynić się do zmiany społecznej, a zatem do pojawienia się innowacji społecznej. Ma ona zatem charakter publiczny i często niekomercyjny i wiąże się z elementami społeczno-kulturowymi, obywatelskimi, edukacyjnymi. O trudności w opisywaniu i mierzeniu, a zatem efektywności wdrażania innowacji w sferze publicznej piszą także autorzy wspomnianego Podręcznika OSLO, który jest powszechnie uznanym kompendium wiedzy o innowacjach. Zauważają oni, że istnieje stosunkowo mała wiedza na temat innowacji nietechnologicznych i dokonywanych w sektorze publicznym. Jak piszą, „Wiele jest jeszcze do zrobienia jeśli chodzi o studia nad innowacjami i opracowanie systemu pomiaru służącego gromadzeniu i interpretacji danych o innowacjach w sektorze publicznym. Prace w tym zakresie mogłyby stanowić podstawę opracowania odrębnego podręcznika”⁸. W konsekwencji pojawia się znamienna konstatacja, która przekonuje do szukania sposobu opisu i mierzenia innowacji w sektorze publicznym. Otóż, jak zauważają eksperci OECD, „Sprawą o zasadniczym znaczeniu jest, aby w dyskusji na temat kształtowania po-

⁵ Podręcznik OSLO. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji, wyd. 3, Warszawa 2008; Podręcznik Frascati. Proponowane procedury standardowe dla badań statystycznych w zakresie działalności badawczo-rozwojowej, Warszawa 2006.

⁶ Zob. szerzej J. A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.

⁷ Zob. szerzej P. F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, Warszawa 1992.

⁸ Podręcznik OSLO..., s. 18.

lityki publicznej uwzględnić odnośne informacje i analizy dotyczące wielu aspektów innowacji. Ze wszech miar pożądanym byłoby stworzenie kompleksowego systemu informacyjnego obejmującego wszystkie typy czynników oddziałujących na obszar polityki i badań z tego zakresu. Dałoby to rządowi szerokie możliwości odpowiedniego postępowania w przypadku mogących się pojawić konkretnych problemów. (...) Wskaźniki [ilościowe – przyp. L.K.] rzadko odnoszą się wyłącznie do pojedynczych czynników czy zagadnień, a znacznie częściej dotyczą całego szeregu spraw, przy czym każdą z nich opisują tylko częściowo. Każdy szeroko zakrojony system informacji czy monitoringu należałoby więc uzupełnić o analizy konkretnych przypadków lub specjalistyczne badania, wszędzie tam, gdzie potrzebna jest szczegółowa, pogłębiona analiza”⁹.

W innowacjach odnoszących się do sfery publicznej, w tym działań administracji publicznej, dochodzi do analizy zmiany instytucjonalnej (działań w obrębie administracji), która powinna przekładać się na zmianę społeczną (działania wobec interesariuszy, społeczeństwa). Z przedstawionych warunków bazowych istotnych dla innowacji w sferze publicznej wyraźnie wnioskować można, że musi nastąpić koegzystencja warunków instytucjonalno-prawnych (dezinstytucjonalizacja, reinstytucjonalizacja) oraz społeczno-akcyjnych (inkluzja, komunikacja, wartościowanie). Dopiero zbieżność tych dwóch procesów umożliwi ukształtowanie się nowego wymiaru strukturalnego, a w efekcie przyniesie efekt modernizacyjny i cywilizacyjny. W innym przypadku zauważalne są wyłącznie skutki indywidualne, wyspowe, niedające efektu addycyjnego – systemowego.

Innowacje w sferze publicznej, których inicjatorem może i powinna być administracja publiczna, wiążą się z typem innowacji otwartej. Innowacja ta z kolei łączy się z podejściem systemowym (*systems approach*), gdyż dotyczy bardzo złożonych i trudnych do jednorazowego zaadresowania procesów społecznych, jak np. ekologia, aktywne starzenie się, przedsiębiorczość, ochrona zdrowia, wykluczenie społeczne, migracje, edukacja, inteligentne miasta, podnoszenie jakości życia. Tego typu wyzwania wymagają zaangażowania wielu podmiotów i zasobów pochodzących zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego¹⁰.

W ujęciu procesowym będzie chodzić o szereg działań związanych z włączaniem, inkluzją wszelkiego typu interesariuszy w obręb działania administracji publicznej, a celem tego typu działań jest zapewnienie efektywności oraz partycypacji i legitymizacji. Te typy działań kojarzone są z podejściem NPG (*New Public Governance*). Do głównych cech tego podejścia należy zaliczyć¹¹:

⁹ *Ibidem*, s. 42.

¹⁰ *Wizja 2050. Innowacje społeczne. Podsumowanie prac grupy roboczej w 2013 roku*, Warszawa 2013, s. 11.

¹¹ M. Bevir, *Public Governance. Public sector reform*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore 2007; H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*,

- oparcie działań na miękkich mechanizmach koordynacji – sieci, porozumienia, pakty,
- równość partnerów i ich reprezentatywność,
- podział odpowiedzialności za tworzenie i wdrażania, a także ewaluację zadań na partnerów publicznych i prywatnych,
- depolityzacja struktur i procesu.

Efektom nowego, otwartego podejścia powinno być wykreowanie nowych struktur społecznych, czyli zjawisko wyłaniania społecznego. W teorii wyłaniania społecznego wyróżnia się pięć elementów, które decydują o zakresie, trwałości i głębokości zmian społecznych. Są to¹²:

1. Poziom indywidualny – indywidualne doświadczenia, postawy, procesy poznawcze.
2. Poziom interakcji – współpraca, negocjacje, wzorce dyskursu, interakcje symboliczne.
3. Poziom krótkotrwałego wyłaniania się – struktury uczestnictwa, pierwsze role i statusy, wspólne cele, ramy interakcji.
4. Stabilny poziom wyłonienia – kształtujące się struktury grupowe, stabilne zasady dialogu, strukturyzacja przywództwa, strategii działania, budowania zespołu.
5. Poziom wyłonienia (zmiany społecznej) – pojawianie się procedur, ustaw, rozporządzeń, wyłanianie się zintegrowanych, złożonych układów społecznych.

Należy przy tym pamiętać, iż braki i błędy poczynione na którymś z etapów czy w którymś z kręgów wyłaniania mogą prowadzić do rozpadu lub stagnacji zmiany społecznej lub też do zjawiska ciągłego wyłaniania się bez efektu trwałości. W zależności od tego, na jakim etapie zatrzyma się proces wyłaniania, można wyróżnić także pięć typów zmian społecznych¹³:

1. Kompensacja – działanie jest zbyt radykalne lub nieoparte na czynnikach endogennych lub niewykazujące efektów synergii, co powoduje odrzucenie potencjalnej zmiany.
2. Nadkompensacja – zmiana nie jest akceptowalna społecznie i powoduje efekt przeciwny do założonych, pojawiają się negatywne skutki społeczne i indywidualne.
3. Insulacja – zamrożenie zmian w okresie początkowym bez szerszych konsekwencji. Występuje w sytuacji, gdy proponowane przedsięwzięcie trafia na zdeintegrowane struktury, pozbawione wewnętrznych powiązań lub gdy działanie odnosi się do peryferyjnych, a nie głównych uczestników lub składników danej struktury.

„Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, Warszawa 2007.

¹² R. Praszkiel, A. Nowak, *Przedsiębiorczość społeczna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 83–89, 96–104.

¹³ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 426–428.

4. Dyspersja – rozproszenie zmian początkowych, prowadzi do przekształcenia pewnej części struktury lub norm czy instytucji, nie naruszając jednak fundamentów dawnej struktury normatywnej (zmiana pozorna).
5. Emplifikacja – pozytywne sprzężenia zwrotne, które uruchamiają procesy organiczne, endogenne i ewolucyjne. Dochodzi do zmiany społecznej w innych obszarach funkcjonalnych. Zachodzi trwała zmiana struktury społecznej i osiągane są pozytywne wyniki zarówno w skali mikro, jak i mezo oraz makro. Ten typ zmiany prowadzi do ustanowienia nowych reguł postępowania.

Osiągnięcie pozytywnych i trwałych zmian wymaga od administracji publicznej zdecydowanie szerszego wsparcia innowacji społecznych, które Komisja Europejska definiuje jako „rozwój i wdrażanie nowych pomysłów w celu spełniania potrzeb społecznych i tworzenia nowych relacji społecznych oraz współpracy”¹⁴.

Innowacje społeczne, w odróżnieniu do innowacji technologicznych, czyli tradycyjnie rozumianych i opisywanych innowacji związanych ze sferą działania sektora badawczo-rozwojowego, przedsiębiorstw czy złożonych systemów gospodarczych, nie muszą się zatem charakteryzować¹⁵:

- indywidualnym zyskiem,
- podjęciem ryzyka,
- innowacyjnością mającą charakter radykalny.

Innowacje takie muszą być związane z wykorzystywaniem wiedzy, idei, koncepcji i działań konsumentów, a także użytkowników i potencjalnych użytkowników różnych dóbr i usług, którzy bazują na znajomości potrzeb własnych i grup, do których przynależą, i mają wizję oraz pomysły na ich satysfakcjonujące zaspokojenie. Mogą także podlegać upowszechnianiu przez różne grupy społeczne¹⁶. W tabeli 1 przedstawiono różne typy innowacji społecznych wraz z przykładami konkretnych działań.

Tabela 1. Typy innowacji społecznych i przykłady ich zastosowania

Typ innowacji społecznej	Przykład zastosowania
Nowe produkty	Technologie wspomagające ludzi niepełnosprawnych (np. syntetyzatory mowy)
Nowe procesy	Bankowość mobilna, <i>Design thinking</i>
Nowe usługi	<i>Crowdsourcing</i>
Nowe rynki	Fair Trade, Banki Czasu
Nowe platformy	Nowe programy opieki nad osobami przewlekle chorymi

¹⁴ European Commission 2013, *Guide to social innovation*, Brussels.

¹⁵ A. Olejniczuk-Merta, *Innowacje społeczne*, „Konsumpcja i Rozwój” 2014, nr 1 (4), s. 22.

¹⁶ *Ibidem*, s. 26.

Nowe formy organizacyjne	Przedsiębiorstwa społeczne
Nowe modele biznesowe	Franczyzna

Źródło: *Defining Social Innovation. Part 1*, Tepsie Project 2012.

Z przedstawionej tabeli wyraźnie widać, iż innowacje społeczne są obszerniejszym pojęciem i mają szersze zastosowanie niż tradycyjnie definiowane innowacje. Oprócz innowacji produktowych, procesowych, usługowych czy organizacyjnych pojawiają się nowe rynki, sposoby kooperacji oraz modele biznesowe. Potwierdza to zatem twierdzenie, że innowacje społeczne skutecznie poszerzają grono uczestniczących zarówno w ich projektowaniu, jak i wdrażaniu.

3. Innowacje w administracji publicznej – doświadczenia światowe

Światowe doświadczenia w zakresie wdrażania innowacji społecznych przez administrację publiczną sięgają początku lat 90 XX w. Inicjatywy takie realizowane były w Wielkiej Brytanii, państwach skandynawskich, Portugalii, na Litwie czy w USA. Poniżej autor przedstawi poszczególne inicjatywy, wskazując procesy do których się odnosiły.

Jedną z pierwszych tego typu inicjatyw był Program NESTA w Wielkiej Brytanii¹⁷. Był to program prowadzony przez Narodową Agencję Nauki, Technologii i Sztuki, którego głównym celem była możliwość wprowadzania innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych w obszarze systemu ochrony zdrowia, a także zarządzania rozwojem lokalnym. W projekcie udział wzięły 64 publiczne placówki ochrony zdrowia oraz 111 urzędów administracji lokalnej. W ramach programu testowano możliwość wprowadzenia metod kontaktu między urzędami i instytucjami publicznymi z obywatelami przy wykorzystaniu internetu, ankiet ewaluacyjnych, a także możliwość współpracy między poszczególnymi ośrodkami ochrony zdrowia. Projekt miał przyczynić się do dostosowania działań organizacyjnych jednostek ochrony zdrowia i urzędów do potrzeb i preferencji pacjentów oraz wskazać te obszary działań, które powinny zostać wyposażone w usługę świadczoną drogą *on-line*.

Inną brytyjską inicjatywą noszącą znamiona innowacji społecznej był międzyresortowy projekt *Red Tap Challenge* z 2011 r., zarządzany przez Departament Innowacji i Umiejętności usytułowany w strukturach Ministerstwa Gospodarki oraz przez Biuro Gabinetu Premiera¹⁸. Głównym ce-

¹⁷ A. Hughes, K. Moore, K. Nimesh, *Innovation in public sector organizations. A pilot survey for measuring innovation across the public sector*, London 2011, s. 9–32.

¹⁸ L. León Rivera, P. Simmonds, L. Roman, *Trends and challenges in public sector innovation in Europe. Thematic report 2012 under specific contract for the integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011–2012). Inno Policy TendChart*, European Commission 2013, s. 30.

lem tej inicjatywy miało być zwiększenie wykorzystania nowych mediów w zakresie współpracy między rządem a interesariuszami, a w szczególności organizacjami pracodawców. Cel ten miał być realizowany poprzez wypracowanie skutecznego sposobu komunikacji w zakresie redukcji regulacji dla firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Wspólnemu rządowo-biznesowemu przeglądowi aktów prawnych poddano ponad 1500 regulacji, z czego przeszło ponad 40% zostało zmodyfikowanych lub uchylonych¹⁹.

Zbliżony do inicjatywy brytyjskiej był też projekt SIMPLEX, realizowany od 2006 r. w Portugalii²⁰. Głównym celem projektu było uproszczenie prawa gospodarczego w ścisłym kontakcie z przedsiębiorcami. Celem pobocznym było także zwiększenie efektywności i jakości obsługi przedsiębiorców przez urzędy administracji centralnej i regionalnej. W efekcie programu powołano na poziomie centralnym nową jednostkę administracyjną – Koordynacja i Modernizacja, która została umieszczona w Kancelarii Premiera.

Do opisywanych w literaturze przedmiotu innowacji wprowadzanych przez administrację publiczną należy zaliczyć także rezultaty nordyckiego projektu MEPIN (*Measuring Innovation in the Public Sector the Nordic Countries*)²¹. Celem tego programu było określenie, w jakim stopniu organy administracji publicznej z Danii, Finlandii, Norwegii, Islandii i Szwecji wdrażają innowacyjne sposoby obsługi klientów i jakie są to narzędzia w odniesieniu do wszystkich trzech poziomów organizacji administracyjno-terytorialnej (centralnego, regionalnego i lokalnego). Łącznie badaniem objęto 2012 podmiotów publicznych. W wyniku tego projektu stwierdzono, że najbardziej innowacyjne działania w zakresie kontaktu z klientem (elektroniczne sposoby składania dokumentów, powiadamianie SMS w przypadku zagrożeń, *newsletter*) oraz zmiany organizacyjne (elektroniczny obieg dokumentów, zespoły wielozadaniowe) obecne są w Danii i Islandii, pozostałe trzy państwa miały zauważalnie gorsze efekty w tych obszarach.

Od 2008 r. na Litwie realizowany jest z kolei projekt *E-procurement*²². Jego celem jest informatyzacja i ewaluacja całego procesu zamówień publicznych na Litwie, co w efekcie ma zbiektywizować system przetargów publicznych. Ponadto ma to także przynieść wzrost partycypacji w zamów-

¹⁹ Red Tape Challenge. Cabinet Office, informacja pochodzi ze stron programu: <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/progress-to-date/> (16.11.2014).

²⁰ *Ibidem*, s. 25.

²¹ C. Bloch, *Measuring public innovation in the Nordic countries (MEPIN)*, Aarhus 2011, s. 12–26.

²² Public Procurement Office in Lithuania, *Central Public Procurement Information System and Central Risk Management Analysis System*, Public Procurement Network, http://www.publicprocurementnetwork.org/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=56 (15.12.2014).

wieniach publicznych różnego typu interesariuszy, co w efekcie przełożyć ma się na jakość realizowanych inwestycji publicznych. Jak oszacowano, oszczędności z tytułu wdrożenia tego projektu przyniosły korzyść dla budżetu Litwy w wysokości 261 mln euro.

Z kolei ogólnoeuropejską inicjatywą na rzecz innowacji w sektorze publicznym, którą koordynuje Komisja Europejska od 2010 r., jest INNOBAROMETR. Są to coroczne raporty dotyczące innowacji wprowadzanych w sektorze administracji publicznej w państwach członkowskich UE oraz w Norwegii i Szwajcarii. Według dostępnych badań głównym źródłem innowacji w administracji publicznej są regulacje prawne związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstw, natomiast najważniejszymi barierami wprowadzania innowacji są braki zasobów, przede wszystkim finansowych i ludzkich. Począwszy od 2011 r. Komisja Europejska publikuje tablice wyników w zakresie innowacji w sektorze publicznym (*European Public Sector Innovation Scoreboard*)²³.

Również w Stanach Zjednoczonych od 2010 r. uruchomiono inicjatywę *Open Government*²⁴. Na ogólnodostępnym portalu obywatele USA mogą przedstawiać swoje inicjatywy odnoszące się do pięciu sfer tematycznych:

- poprawa jakości usług publicznych,
- zwiększenie integracji publicznej,
- efektywne zarządzanie środkami publicznymi,
- bezpieczeństwo publiczne,
- zwiększenie odpowiedzialności korporacyjnej (CSR).

Na podstawie zgłoszonych inicjatyw w 2011 r. powstał Pierwszy Narodowy Plan Działania, który zakładał, iż w okresie dwuletnim administracja Prezydenta USA zrealizuje 26 inicjatyw obywatelskich związanych m.in. z większą możliwością partycypacji obywateli w zakresie działania administracji centralnej, możliwością wnoszenia petycji obywatelskich, zgłaszaniem naruszeń w prawie gospodarczym itp.²⁵ Co istotne, w ciągu pierwszego miesiąca od uruchomienia tego portalu wpłynęło ponad 4000 propozycji, a ponadto 30 000 obywateli zarejestrowało się na portalu.

Jak widać z przedstawionych powyżej przykładów, wiele państw rozpoczęło wdrażanie procesu innowacji w administracji publicznej za pomocą idei otwartych innowacji, której celem jest zmiana instytucjonalna związana z funkcjonowaniem podmiotów publicznych, a przede wszystkim zmiana społeczna polegająca na realizacji kluczowych dla obywateli problemów społeczno-gospodarczych. Należy podkreślić, że są to działania mające bardzo krótką historię, a zatem cały proces otwierania się administracji

²³ *Innobarometer 2010 analytical report: innovation in public administration*, „Flash Eurobarometer” 2011, no. 305.

²⁴ Zob. szerzej: <https://www.whitehouse.gov/open>.

²⁵ *The Open Government Partnership. National Action Plan for USA*, Washington 2011, s. 1–10, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us_national_action_plan_final_2.pdf (10.03.2015).

i wprowadzania innowacji społecznych jest dopiero na początku swej drogi. Tym bardziej godne analizy są pierwsze polskie doświadczenia w tym obszarze funkcjonowania administracji publicznej.

4. Innowacje społeczne w świetle doświadczeń polskiej administracji publicznej

W Polsce po raz pierwszy od 2012 r. realizowany był program Innowacje Społeczne. Za inicjatywę tę odpowiedzialne było Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, które dotychczas przeprowadziło dwie edycje tego programu. Według przyjętej przez NCBiR na potrzeby realizacji tego programu definicji „innowacje społeczne są to rozwiązania, które równocześnie odpowiadają na zapotrzebowanie społeczne, jak również powodują trwałą zmianę w danych grupach społecznych. Rozwiązania te mogą wiązać się z innowacyjnymi produktami, usługami bądź procesami, które umożliwiają odmienne rozwiązywanie typowych problemów społecznych”²⁶.

W definicji nacisk położono zatem bardziej na zmianę społeczną niż zmianę instytucjonalną, choć jak można domniemywać, ta zmiana społeczna powinna w sposób naturalny uwzględniać zmianę instytucjonalną.

NCBiR określiło cele szczegółowe dla tego programu, do których zaliczyło²⁷:

- rozwiązywanie problemów społecznych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym,
- stymulowanie współpracy międzysektorowej,
- stymulowanie różnych grup społecznych do włączania się na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego z wiodącą rolą NGO (lider projektu),
- realizację projektów o wysokiej wartości dodanej.

Z powyższych celów szczegółowych wnioskować można, że przyjęto zasadę subsydiarności, a zatem realizacji projektów na możliwie najniższym poziomie administracyjno-terytorialnym. Ponadto, uwzględniając złożoność i specyfikę innowacji społecznych, uwagę skupiono na działaniach międzysektorowych skierowanych do zdywersyfikowanych grup społecznych. Problematyczne pozostaje jedynie zdefiniowanie projektów o wysokiej wartości dodanej, gdyż w założeniach programu nie zdefiniowano tego pojęcia. Można jedynie dedukować, że chodzi tu o projekty wpływające na jakość życia, odnoszące się do głównych problemów społeczno-gospodarczych Polski. Takie jednak przypuszczenie może generować problemy, gdyż nigdzie w założeniach programu, jak i jego ocenie *ex-ante* nie wskazano na kluczowe kwestie społeczno-gospodarcze. Fakt ten stawia pod znakiem zapytania skuteczność osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych pro-

²⁶ Zob. też: <http://www.ncbir.pl/programy-krajowe/innowacje-spoeczne/>.

²⁷ Ewaluacja *ex-ante* Programu Innowacje Społeczne, http://www.ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/839/1/1/ewaluacja_exante_programu_innowacje_spoeczne.pdf.

gramu. Wątpliwości te narastają także, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, iż we wspomnianej ocenie *ex-ante* podkreślono, iż „skuteczność programu rozumiana jako możliwość osiągnięcia jego celów, oceny kwantyfikacji celów oraz proponowanego systemu wskaźników produktu, rezultatu i wpływu jest jego najsłabszą stroną” (sic!)²⁸. Ta ogólna negatywna konstatacja znajduje swoje uzasadnienie w uwagach szczegółowych, w których akcentowano²⁹:

- chaotyczny, niespójny opis programu,
- zamieszczanie kilkakrotnie tych samych informacji,
- zaproponowanie wskaźników nieodnoszących się do celów programu i dodatkowo trudno mierzalnych,
- sformułowanie celu głównego w odniesieniu do form wsparcia (instrumenty finansowe, tj. dotacje) zamiast w odniesieniu do oczekiwanych zmian, jakie mają nastąpić dzięki finansowaniu projektów.

Jak można przypuszczać, opisane mankamenty wpłynęły na fakt, iż do chwili obecnej nie przeprowadzono ewaluacji *ex-post* dwóch zakończonych edycji tego programu.

Z zastrzeżeniem powyżej opisanych silnych i słabych stron programu przystąpiono do jego realizacji. Dwie jego edycje rozpisano kolejno w 2013 oraz 2014 r. W obu konkursach wyłoniono ogółem 42 projekty do realizacji. Analizując obie edycje, można pokusić się o zestawienie obszarów wsparcia, które były preferowane w ramach programu.

Najwięcej projektów związanych było z usługami lub procesami wykorzystującymi technologie – aplikacje IT do celów społecznych (27), drugim w kolejności obszarem interwencji były projekty związane z żywnością, zdrowiem (bezpieczeństwo żywności, badanie żywności, monitorowanie zdrowia) (9), trzeci wyraźny obszar wsparcia to infrastruktura dla osób niepełnosprawnych (4). Pojedyncze projekty były związane z kwestiami edukacji, rynku pracy, bezdomności, budowania sieci społecznych czy modelami demokracji deliberacyjnej.

Biorąc pod uwagę budżet obu edycji konkursowych, uwagę zwraca stosunkowo skromna liczba środków, która została przeznaczona na tak ambitnie sformułowane cel. W pierwszej edycji budżet wynosił 35, a w drugiej 24 mln zł.

5. Podsumowanie

Bazując na powyższych danych pochodzących z analizy założeń programu, oceny *ex-ante* oraz wyników obu konkursów, można sformułować kilka wniosków. Oczywiście autor ma pełną świadomość, iż wnioski te obarczone są znaczną dozą subiektywizmu wynikającego ze stosunkowo małej ilości dostępnych danych. W tym miejscu autor chce podkreślić, iż na potrzeby uzyskania danych do niniejszego artykułu podejmował kilkukrot-

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

ne próby kontaktu z pracownikami NCBiR odpowiedzialnymi za realizację tego programu. Niestety informacje przekazywane przez urzędników Centrum miały charakter bardzo zdawkowy lub były powieleniem informacji zamieszczonych na stronie programu.

Niemniej jednak, idąc za logiką NCBiR, które uznało obie edycje za przedsięwzięcia pilotażowe, można przyjąć, iż poniższe wnioski mogą stanowić kanwę do prac nad kolejnymi przedsięwzięciami odnoszącymi się do kwestii innowacji społecznych realizowanych przez podmioty administracji publicznej zarówno szczebla centralnego, jak i regionalnego czy lokalnego.

Główne wnioski, które można wyciągnąć po analizie wszystkich dostępnych informacji, wiążą się z następującymi kwestiami:

1. W realizowanym programie zastosowano elementy podejścia właściwego dla NPG, w tym głównie poprzez konieczność tworzenia konsorcjów publiczno-prywatnych między ośrodkami naukowymi, przedsiębiorstwami, NGO i JST. Każdorazowo liderem każdego projektu miała być instytucja przy tym NGO.
2. Poprzez wytyczne programu, w tym zasady finansowania i zarządzania projektem, dążono do partnerskiego rozłożenia odpowiedzialności za wynik realizacji, w tym wdrożenie efektów programu.
3. Beneficjentami programu były głównie podmioty związane z dostarczaniem produktów, procesów i usług typowo technologicznych (ICT). W zdecydowanie mniejszym stopniu wsparcie kierowano do przedsiębiorstw społecznych podejmujących złożone, a zatem trudno mierzalne kwestie społeczne, jak ubóstwo, wykluczenie społeczne, bezrobocie, przemoc, edukacja itp.
4. Przy uwzględnieniu skali oddziaływania projektu (liczba projektów, budżet obu edycji) można postawić tezę, iż w odniesieniu do teorii wyłaniania społecznego można mówić jedynie o poziomie krótkotrwałego wyłaniania (3 poziom), który charakteryzuje się zbudowaniem struktur uczestnictwa, określeniem ról, w tym, co warto podkreślić – kreowanych w ramach konsorcjum, zdefiniowaniem ram interakcji – odpowiedzialności czy określeniem wspólnych celów.
5. W efekcie można postawić kolejną tezę, iż program Innowacje Społeczne odnosi się do dyspersji, jako jednego z rodzajów zmiany społecznej, a zatem ma charakter zmiany pozornej, nieustrukturyzowanej i przez to nietrwałej.
6. Pozytywnie należy jednak ocenić podjęcie przez administrację publiczną kwestii dotyczących innowacji społecznych, a co z tego wynika próbę poszerzenia dyskursu (kontekstu) publicznego związanego z budowaniem konkurencyjności i innowacyjności gospodarczo-społecznej kraju. Pożądane byłoby, aby podobne inicjatywy podejmowały organy administracji publicznej na poziomie regionalnym i lokalnym.

7. W celu pogłębienie efektów programu należy go kontynuować. Przede wszystkim jednak przyszły dobór beneficjentów programu powinien w większej niż dotychczas skali uwzględniać główne problemy społeczne, a nie jedynie skupiać się na dostarczaniu innowacji technologicznych. Reasumując, należy zauważyć, iż program Innowacje Społeczne bez wątpienia jest pozytywnym działaniem zainicjowanym przez administrację publiczną. Pozwala on pokazać, iż oprócz wysokich technologii, innowacji radykalnych istnieje cała, jak się wydaje nawet szersza, paleta działań i podmiotów, które także można nazwać mianem innowacyjnych i przez które można budować nowoczesną gospodarkę i społeczeństwo. To poszerzenie kontekstu na razie nie osiąga efektów skali, dlatego nie można w żadnym aspekcie mówić o zmianie społecznej czy nawet instytucjonalnej, ale jest to na pewno krok w dobrym kierunku, wykorzystujący aktualne zasoby społeczne i technologiczne dostępne w Polsce, a przy okazji niwelujący słabe strony polskiej polityki proinnowacyjnej.

Bibliografia

- Bevir M., *Public Governance. Public sector reform*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore 2007.
- Bloch C., *Measuring public innovation in the Nordic countries (MEPIN)*, Aarhus 2011.
- Chesbrough H., *Open innovation. The new imperativ for creating and profiting form technology*, Harvard Business School Press 2006.
- Chesbrough H., West J., Wanhabebeke W., *Open innovation. Researching a new paradigm*, Oxford University Press 2006.
- Defining Social Innovation. Part 1*, Tepsie Project 2012.
- Drucker P. F., *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, Warszawa 1992.
- European Commission 2013, *Guide to social innovation*, Brussels.
- Hughes A., Moore K., Nimesh K., *Innovation in public sector organizations. A pilot survey for measuring innovation across the public sector*, London 2011.
- Innobarometer 2010 analytical report: innovation in public administration*, „Flash Eurobarometer” 2011, no. 305.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- León Rivera L., Simmonds P., Roman L., *Trends and challenges in public sector innovation in Europe. Thematic report 2012 under specific contract for the integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011–2012). Inno Policy TendChart*, European Commission 2013.
- Marsh D., Stoker G. (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006.
- Olejniczuk-Merta A., *Innowacje społeczne, „Konsumpcja i Rozwój”* 2014, nr 1 (4).
- Podręcznik Frascati. Proponowane procedury standardowe dla badań statystycznych w zakresie działalności badawczo-rozwojowej*, Warszawa 2006.

- Podręcznik OSLO. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, wyd. 3, Warszawa 2008.
- Praszkier R., Nowak A., *Przedsiębiorczość społeczna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Public Procurement Office in Lithuania, *Central Public Procurement Information System and Central Risk Management Analysis System*, Public Procurement Network, http://www.publicprocurementnetwork.org/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=56 (15.12.2014).
- Red Tape Challenge. Cabinet Office, <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/progress-to-date/> (16.11.2014).
- Schumpeter J. A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, <http://www.ncbir.pl/programy-krajowe/innowacje-spoeczne/>.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Tapscott D., Williams A. D., *Wikinomia. O globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, Warszawa 2008.
- The Open Government Partnership. National Action Plan for USA*, Washington 2011, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us_national_action_plan_final_2.pdf (10.03.2015).
- Wizja 2050. Innowacje społeczne. Podsumowanie prac grupy roboczej w 2013 roku*, Warszawa 2013.

Administracja publiczna w modelu otwartej innowacji (open innovation) na przykładzie Programu Innowacje Społeczne

Streszczenie

W artykule został przedstawiony proces definiowania, kreowania oraz wprowadzania innowacji przez administrację publiczną. Głównym elementem rozważań jest możliwość włączania się czy też wpływania przez sektor administracji publicznej na zmiany społeczne, czyli jej otoczenie, a zatem zakres zmian mających charakter zewnętrzny wobec samej administracji. Aby do tego typu głębokich zmian doszło, działalność administracji publicznej wymaga zmiany dotychczasowej optyki, a zatem innowacyjnego podejścia do zarządzania publicznego dzięki zastosowaniu innowacji typu otwartego. Innowacje otwarte wprowadzane przez administrację publiczną i indukujące zmiany społeczne powinny się wiązać z respektowaniem pięciu podstawowych zasad: współpracy, dzielenia się wiedzą, spójności działań, współzależności podmiotowej i procesowej oraz otwartości.

W artykule zostały przedstawione doświadczenia zagraniczne w zakresie wdrażania innowacji otwartych przez administrację publiczną, których początek datuje się na lata 90. XX w. Wypada tu wymienić program NESTA oraz Red Tape Challenge (Wielka Brytania), MEPIN (państwa skandynawskie), SIMPLEX (Portugalia), E-Procurement (Litwa), INNOBAROMETR (Komisja Europejska) czy rozpoczęty w 2011 r. European Public Sector Innovation Scoreboard. W Polsce natomiast od 2012 r. realizowany jest program Innowacje Społeczne. Za inicjatywę tę odpowiedzialne jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), które dotychczas przeprowadziło dwie edycje programu. W artykule przedstawiono główne założenia tego programu, przy uwzględnieniu ewaluacji *ex-ante*, a także opisano efekty dwóch edycji konkursowych. W konkluzji au-

tor poddał analizie efekty tych działań w kontekście inicjowania innowacyjnych zmian społecznych.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, innowacje społeczne, zmiana społeczna, zarządzanie publiczne

Public Administration in an Open Innovation Model as Exemplified by the “Social Innovation” Programme

Abstract

In this article, I present the process of defining, creating and implementing innovation by the public administration sector, its crucial element being opportunities for involving public administration in social change of scale. Open innovation could be one of the tools in this kind of approach. Open innovation introduced by public administration and inducing social change should involve five basic principles: cooperation, knowledge sharing, coherence, interdependence, and openness.

In the article, I deal with foreign experiences with the implementation of the open innovation approach by public administration. It should be mentioned that in other countries and institutions there already exist public programmes such as NESTA and the Red Tape Challenge (United Kingdom), MEPIN (Scandinavian countries), Simplex (Portugal), E-Procurement (Lithuania), INNOBAROMETR (European Commission) and European Public Sector Innovation Scoreboard (implemented since 2011). In Poland, the “Social innovation” programme has been implemented since 2012. The National Centre for Research and Development (NCBiR), which is responsible for this initiative, has implemented two editions of the scheme so far. On the basis of the above facts, I discuss the ex-ante evaluation and the effects of the two competition editions. In conclusion, I analyse the effects of these actions in the context of initiating innovative social changes.

Keywords: public administration, social innovation, social change, public management