

Model otwartej innowacji w administracji publicznej

1. Wstęp

W wielu swoich pracach Pan Profesor Jerzy Supernat poruszał temat nowatorskich rozwiązań w administracji¹. Pojęcie, którego można użyć, aby opisać ich wprowadzanie, to innowacyjność, umożliwiająca administracji publicznej włączanie się w zmiany społeczne i wywieranie na nie wpływu.

Z uwagi na zróżnicowany przedmiot administrowania w kontekście innowacji istotny jest systemowy charakter wprowadzanych zmian. Tego typu wyzwania wymagają zaangażowania wielu podmiotów i zasobów pochodzących zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. W świetle obserwowanych przemian technologicznych, jak również umacniania się społeczeństwa obywatelskiego na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza formy innowacji umożliwiające współdziałanie sektorów publicznego i prywatnego, które określane są jako innowacje otwarte. Ich celem jest włączanie podmiotów w obręb działań publicznych oraz ich właściwe kształtowanie, umożliwiające jak najbardziej efektywne wykorzystanie zasobów administracji oraz podmiotów zewnętrznych.

W celu ukazania ich znaczenia podjęta zostanie próba wyjaśnienia pojęcia innowacji w administracji publicznej, a przez to też innowacji otwartej, jak również zostanie przedstawiona jedna z najbardziej zinstytucjonalizowanych jej form, jaką są Lokalne Grupy Działania.

2. Innowacje w administracji publicznej

Bez wątpienia ciągłość działania administracji dotycząca jej istnienia i nieustającego wykonywania zadań publicznych jest nie tylko cechą admini-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0002-9929-0196.

¹ Zob. m.in.: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, Wrocław 2005; *idem*, *Styl administrowania. Pojęcie i praktyka*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015; *idem*, *Administracja w Unii Europejskiej — podziały i postacie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, AUWr No. 3661.

stracji², ale i jej wartością. Zapewnia ona stabilność podmiotowo i przedmiotowo rozumianej administracji. Nie oznacza to jednak, że administracja i sposoby jej działania nie podlegają żadnym przemianom. Wręcz przeciwnie, ścisły związek prawa administracyjnego z rzeczywistością pozaprawną, życiem codziennym, powoduje, że aby w sposób prawidłowy wykonywać swoje funkcje, administracja musi się zmieniać. Odmienne niż w przypadku organizmu człowieka stan homeostazy w administracji nie jest zjawiskiem pozytywnym i skutkuje jej oddaleniem od głównych adresatów jej działań. Funkcjonując w oderwaniu od otaczającej ją rzeczywistości, nie realizuje ona interesu publicznego i nie służy społeczeństwu.

Z tego względu tak istotna w działaniach administracji jest innowacyjność, rozumiana jako zdolność do tworzenia czegoś nowego lub wprowadzania znaczących zmian do wykorzystywanych sposobów działania³. Odnosząc to do pierwszej definicji innowacji wprowadzonej przez J.A. Schumpetera⁴ w naukach ekonomicznych, oznacza ona wprowadzanie nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych, jakie mogą być wykorzystane w jednostkach gospodarczych, jednak tylko w ramach pierwszego zastosowania, np. wprowadzenia nowego towaru, metody produkcji, otwarcia nowego rynku, zdobycia nowego źródła surowców, reorganizacji. Jak się zauważa, w takim rozumieniu uwzględnia się ujęcie techniczne, technologiczne, marketingowe i organizacyjne innowacji⁵. Takie rozumienie innowacji jest również aktualne we współczesnym świecie.

W Podręczniku Oslo 2018 przez innowację rozumie się: „nowy lub ulepszony produkt lub proces (lub ich połączenie), który różni się znacząco od poprzednich produktów lub procesów danej jednostki i który został udostępniony potencjalnym użytkownikom (produkt) lub wprowadzony do użytku przez jednostkę (proces)”⁶. Jest to wprowadzanie nowej wartości⁷. Ujęcie to jest bogatsze poznawczo niż ograniczanie innowacji wyłącznie do kwestii technologicznych⁸. Dzięki niemu uwzględniona zostaje różnorodna natura innowacji,

² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 30 i n.

³ M.F. Hilami et al., *Product and Process Innovativeness: Evidence from Malaysian SMEs*, „European Journal of Social Science” 2010, vol. 16, no. 4, s. 557.

⁴ F. Krzykała, *Wprowadzenie do socjologii przedsiębiorstwa przemysłowego*, Warszawa 1975, s. 27.

⁵ P. Kopyciński, *Przedsiębiorczość a innowacyjność – rozumienie i delimitacja pojęć*, [w:] T. Rachwał (red.), *Kształtowanie kompetencji przedsiębiorczych*, Warszawa 2019, s. 54.

⁶ *Podręcznik Oslo 2018: Zalecenia dotyczące pozyskiwania, prezentowania i wykorzystywania danych dotyczących innowacji. Wydanie 4*, Warszawa 2020, s. 22.

⁷ P. Drucker, *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, Warszawa 2010, s. 201.

⁸ K. Moszkowicz, *Współczesne podejście do innowacji*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2019, nr 175, s. 146.

która nie jest ograniczona wyłącznie do kwestii ekonomicznych czy technicznych, a zostaje podkreślony jej aspekt społeczny. Jak wskazuje P. Kopyciński: „Możemy więc mówić o ewolucji rozumienia innowacji od ujęcia *stricte* technologicznego w kierunku rozumienia społecznego, gdzie znaczenia nabierają takie procesy jak: kooperacja, współtworzenie (*co-creation*), wzajemne uczenie się czy współdzielenie (*co-sharing*)”⁹. Tak definiowana innowacja odpowiada na potrzeby społeczne i prowadzi do zwiększenia możliwości współpracy i powstawania więzi społecznych¹⁰.

Szeroko rozumiana innowacyjność jest obecna też w administracji publicznej. Widoczne są innowacje zarówno wprowadzane wewnątrz administracji publicznej, wpływające na sposoby funkcjonowania urzędów, obieg dokumentów, jak również ukierunkowane na wywołanie skutków poza nią. Wykorzystanie nowych technologii jest widoczne w e-administracji, przez którą rozumie się wykorzystanie do świadczenia administracji technologii informacyjnych i komunikacyjnych celem ulepszania relacji z podmiotami na zewnątrz administracji publicznej, tj. obywatelami i przedsiębiorcami¹¹. W ujęciu społecznym można natomiast mówić o innowacyjnym oddziaływaniu administracji na zmiany w środowisku dla niej zewnętrznym. Inicjowanie i wzmacnianie zmian społecznych powoduje korzyści w postaci oszczędności środków publicznych, zwiększenia partycypacji społecznej, spójności oraz zrównoważonego rozwoju¹². W taki sposób innowacja oznacza nie tylko wprowadzanie i wykorzystywanie przez administrację nowych produktów i usług oraz nowych technologii, ale także zwiększenie udziału społeczeństwa. Skutkuje to ukierunkowaniem innowacji w administracji zarówno na zmiany w samej administracji, tj. w sferze ustrojowej oraz w sferze jej działań wewnętrznych, jak i na zewnątrz.

Mówiąc wobec tego o innowacji w administracji publicznej, można wyszczególnić następujące ujęcia, które choć pogrupowane parami, nie wykluczają się wzajemnie, ale możliwa jest ich synergia, tj. m.in.:

- a) wewnętrzne i zewnętrzne,
- b) technologiczne oraz społeczne,
- c) ukierunkowane na zmiany w administracji publicznej oraz u administrowanych.

⁹ P. Kopyciński, *op. cit.*, s. 54.

¹⁰ *Ibidem*, s. 56.

¹¹ B. Nuzzo, *E-administracja na przykładzie elektronicznych zamówień publicznych – do świadczenia polskie i włoskie*, [w:] M.K. Zwierzdzyński, M. Łakomy, K. Oświecimski (red.), *E-administracja publiczna i (nie)bezpieczeństwo cyberprzestrzeni*, Kraków 2015, s. 67.

¹² L. Kwieciński, *Administracja publiczna w modelu otwartej innowacji (open innovation) na przykładzie programu Innowacje społeczne*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 520.

Ich współdziałanie, nie zaś wykluczanie, pozwala na osiągnięcie stanu równowagi w administracji pomiędzy wymaganą od niej innowacyjnością a utrzymaniem stabilności działania. Administrowanie trwa nadal i ukierunkowane jest na realizację interesu publicznego, ale pod wpływem potrzebnych i dynamizujących zarówno życie społeczne, jak i samą administrację zmian staje się szybsze i bardziej efektywne. Dzięki uwzględnieniu w większym stopniu kwestii społecznych staje się też bardziej adekwatne do potrzeb administrowanych. W szczególności widoczne jest to w procesie otwartej innowacji.

3. Otwarta innowacja jako czynnik wpływający na dialog między administracją publiczną a administrowanymi

Innowacje w administracji publicznej umożliwiają odnalezienie rozwiązań systemowych w skomplikowanych i wielopłaszczyznowych procesach zmian społecznych. Widoczne są w takich sferach jak przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, wspieranie zrównoważonego rozwoju, a w nim przedsiębiorczości i inicjatyw ekologicznych. Przedsięwzięcia podejmowane w tych sprawach najlepiej udają się przez zaangażowanie w nie wielu podmiotów zarówno publicznych, jak i prywatnych. W ten sposób możliwe jest wykorzystywanie w nich wiedzy specjalistycznej, doświadczenia oraz zasobów podmiotów prywatnych (np. przedsiębiorstw, organizacji społecznych), co zwiększa skuteczność realizacji działań administracji w tych sferach¹³. Zwłaszcza że partnerzy prywatni współdziałają z administracją publiczną nie tylko w trakcie projektowania, ale i wdrażania nowych rozwiązań. Takie kształtowanie realizacji działań odpowiada typowi innowacji, który określany jest jako otwarty.

Pojęcie otwartej innowacji pierwotnie wprowadzone zostało do nauk ekonomicznych przez H. Chesborougha¹⁴. W odróżnieniu od innowacji zamkniętej, nakazującej przedsiębiorcom rozwój wyłącznie przy wykorzystywaniu środków własnych i utrzymywaniu w tajemnicy przed konkurencją swoich osiągnięć i odkryć¹⁵, model otwartej innowacji zakłada zupełnie inne, kooperacyjne podejście. Według H. Chesborougha otwarta innowacja jest paradygmatem opartym na korzystaniu z pomysłów zarówno pochodzących z wewnątrz, jak

¹³ *Wizja 2050. Innowacje społeczne. Podsumowanie prac grupy roboczej w 2013 roku*, Warszawa 2013, s. 11.

¹⁴ H.W. Chesborough, *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting From Technology*, Boston 2003; *idem*, *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, Boston 2006.

¹⁵ H.W. Chesborough, *Open Innovation: The New Imperative...*, s. 24 i n.

i zewnątrz danej organizacji i traktowaniu ich jako tak samo cennych¹⁶. Tak rozumiana innowacja umożliwia powstawanie współdziałających ze sobą sieci różnych podmiotów, których kooperacja umożliwia wypracowywanie i wprowadzanie rozwiązań uwzględniających idee pochodzące z różnych źródeł, a przez to też odpowiadających w większym zakresie istniejącym potrzebom. Innowacjami otwartymi są w szczególności innowacje społeczne, które powstają na skutek zetknięcia się podmiotów publicznych i prywatnych. Podmiotami, które uczestniczą w procesie współtworzenia innowacyjnych rozwiązań, mogą być ich obecni lub przyszli użytkownicy, przedsiębiorstwa, instytucje finansujące oraz naukowe czy właśnie władze publiczne różnych szczebli¹⁷.

Tak też należy pojmować otwarte innowacje w administracji publicznej, które prowadzą w szczególności do zmian społecznych i instytucjonalnych w obrębie samej administracji. Zwłaszcza jeśli pod uwagę weźmie się szersze ujmowanie innowacji otwartych jako tych o charakterze społecznym. Innowacje w tej sferze w szczególności powinny opierać się na: współpracy, dzieleniu się wiedzą, spójnych działaniach, otwartości i współzależności podmiotowej i procesowej¹⁸.

Podjmując próbę charakterystyki tych innowacji, można zauważyć, że wykorzystanie otwartych innowacji w administracji i osiągnięcie z ich pomocą oczekiwanych efektów opiera się na procesie zmian instytucjonalno-prawnych, które zachodzą jednocześnie ze zmianami społeczno-aksjologicznymi¹⁹. W konsekwencji otwarta innowacja prowadzi do wzrostu inkluzywności oraz zmiany typowego kształtu stosunków pomiędzy administracją publiczną a administrowanymi, w kierunku partnerskim czy konsumenckim. Dochodzi do dopuszczenia w większym zakresie podmiotów o charakterze niepublicznym do administrowania, a także zmiany metod funkcjonowania administracji przez zwiększenie wyboru miękkich form działania zapewniających koordynację, przez które rozumieć należy wszelkiego rodzaju porozumienia czy umowy. Przez to następuje też rozłożenie odpowiedzialności za działania administracji i prywatyzacji struktur oraz sposobów wykonywania zadań publicznych. Podstawami dla tak rozumianej innowacji w administracji są partycypacja społeczna oraz prywatyzacja. Umożliwiają one zaangażowanie szerszej społeczności do realizacji zadań związanych z poprawą administrowania zwłaszcza w usługach publicznych, co powoduje transparentność działań i pozytywnie wpływa

¹⁶ *Ibidem*, s. 43 i n.

¹⁷ P. Kopyciński, *op. cit.*, s. 56.

¹⁸ D. Tapscott, A.D. Williams, *Wikinomia. O globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, Warszawa 2008, s. 260.

¹⁹ L. Kwieciński, *op. cit.*, s. 523.

na wzrost zaufania do instytucji publicznych²⁰. W ten sposób następuje integracja środowiska intra- i ekstraadministracyjnego, wskutek czego możliwe jest osiągnięcie lepszego modelu administrowania.

Modele administrowania z uwzględnieniem tych elementów to w szczególności model tzw. otwartego rządu (państwa) (*open governance*), jak też *New Public Governance*, oparte na aktywnym udziale administrowanych w kształtowaniu polityki oraz realizacji zadań publicznych, oraz tzw. *crowdsourcing* umożliwiający rozwiązywanie problemów dotyczących spraw publicznych przy udziale głównych zainteresowanych, tj. administrowanych.

Otwarty rząd opiera się w szczególności na:

- a) otwartych danych, przez co rozumieć należy transparentność informacji o działaniu administracji publicznej przez umożliwienie dostępu do niej jednostkom;
- b) otwartych decyzjach, czyli tworzeniu i promowaniu form podejmowania decyzji z udziałem administrowanych oraz innych umożliwiających współdziałanie w wykonywaniu władzy publicznej;
- c) otwartych usługach, czyli angażowaniu i wspieraniu społeczeństwa w wykonywaniu usług publicznych.

Ich powiązanie skutkuje zwiększeniem przejrzystości działania administracji publicznej, lecz przede wszystkim współpracy i uczestnictwa²¹. Podobnie jest w przypadku *New Public Management*, który służy tworzeniu nowych struktur społecznych²². Jak wskazuje J. Supernat, prowadzą one do zmiany relacji pomiędzy administracją i administrowanym, który staje się nie tyle petentem, co konsumentem usług publicznych, zwiększenia wykorzystania prywatnoprawnych form działania oraz *outsourcingu*²³. W tym zakresie wykorzystywane są zwłaszcza obecne na rynku metody zarządzania. Ma to na celu zmniejszenie ich kosztów przy jednoczesnym wzroście jakości, co możliwe jest przez dopuszczenie do udziału w procesie administrowania wielu uczestników, również spoza sfery administracji publicznej²⁴. W konsekwencji powstaje wiele sieci współpracy, jak również wzmocnione zostają

²⁰ Komisja Europejska, *A vision for public services Draft version dated 13/06/2013*, s. 2, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/vision-public-services> [dostęp: 10.05.2024].

²¹ *Ibidem*, s. 2–3.

²² L. Kwieciński, *op. cit.*, s. 524.

²³ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1, s. 5.

²⁴ H. Dickinson, *From New Public Management to New Public Governance: The implications for a 'new public service'*, [w:] J. Butcher, J. Gilchrist (red.), *The three-sector solution: delivering public policy in collaboration with no-for-profits and business*, Canberra 2016, s. 42.

istniejące już relacje²⁵. Kolejnym etapem rozwoju tak rozumianego zarządzania jest *The New Governance* oparty na partycypacyjnym zarządzaniu publicznym²⁶.

4. Lokalne Grupy Działania jako przykład otwartych innowacji

W szczególności model otwartej innowacji widoczny jest w innowacjach społecznych²⁷, które za Komisją Europejską można opisać jako: „rozwój i wdrażanie nowych pomysłów w celu spełniania potrzeb społecznych i tworzenia nowych relacji społecznych oraz współpracy”²⁸. Szczegółowo można wskazać, że „innowacje społeczne to takie rozwiązania, które w nowatorski i efektywny sposób odpowiadają na potrzeby społeczne, rozwiązują palące problemy społeczne i zwiększają społeczną zdolność do działania. Ponadto są oddolne i współzależne, stwarzają nowe możliwości, lepiej wykorzystują aktywa i zasoby, angażują obywateli i są międzysektorowe. Innowacje społeczne opierają się na pomysłowości i współdziałaniu obywateli, organizacji pozarządowych, lokalnych społeczności i przedsiębiorstw, jak również instytucji publicznych”²⁹.

Na szczeblu gminnym funkcjonują Lokalne Grupy Działania (LGD) tworzone w ramach programu Leader+, który był metodą rozwoju lokalnego, umożliwiającą lokalnym podmiotom rozwijanie określonego obszaru z wykorzystaniem jego wewnętrznego potencjału³⁰. Obecnie są one tworzone na podstawie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności³¹. Opierają się na współdziałaniu administracji samorządowej, przedsiębiorców i tzw. trzeciego sektora w formie stowarzyszeń, których członkami mogą być osoby fizyczne, prawne oraz powiaty i gminy (art. 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy). LDG działają w celu koordynacji działań na obszarze gmin

²⁵ *Ibidem*, s. 43.

²⁶ T. Papaj, *Instrumenty e-administracji jako innowacje w koncepcji Public Governance*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 2, s. 151.

²⁷ L. Kwieciński, *op. cit.*, s. 521.

²⁸ European Commission, *Guide to social innovation*, Bruksela 2013, s. 6, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2013/guide-to-social-innovation [dostęp: 29.05.2024].

²⁹ A. Borowska, *Innowacje społeczne czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2014, t. XV, z. 8, cz. I, s. 18.

³⁰ Definicja za Europejską Siecią na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, <https://enrd.ec.europa.eu> [dostęp: 24.05.2024].

³¹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1554.

je tworzących w duchu zrównoważonego rozwoju, przez wspieranie działań w zakresie ochrony przyrody, gospodarki czy o charakterze społecznym³². Są one przykładem partnerstwa lokalnego rozumianego jako wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia i inicjatywy wspólnie planowane i realizowane przy pomocy innowacyjnych metod działania, ukierunkowane na rozwój spójnego środowiska lokalnego, a także lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego, budowę tożsamości lokalnej³³, zgodnie z interesami całej wspólnoty oraz poszczególnych partnerów tworzących grupę³⁴.

5. Zakończenie

Skuteczna administracja to przede wszystkim ta, która nadąża za zmianami w rzeczywistości pozaprawnej, ale również sama je inicjuje. Model otwartej innowacji wydaje się być wynikiem tych dwóch relacji. Z jednej strony uwzględnia w toku administrowania rozwój świadomości społeczeństwa, zwłaszcza rozwój społeczeństwa obywatelskiego, jak i postęp technologiczny, z drugiej natomiast umożliwia wprowadzanie rozwiązań, które wzmacniają te przemiany i ukierunkowują je. W szczególności istotne są przemiany społeczne, w które wpisuje się ogólny model innowacji społecznych. W istocie można w nich w pełni wykorzystać potencjał, jaki daje współdziałanie sektora prywatnego i publicznego.

³² K. Zajda, *Władza lokalna, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy – współdziałanie na rzecz rozwoju wsi. Studium przypadku gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 10.

³³ A. Sobolewski, *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Warszawa 2007, s. 10.

³⁴ M. Szymańska, *Funkcje partnerstwa lokalnego w rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 1, s. 332.