

JERZY BARUK

# Innowacyjność organizacji administracji publicznej funkcjonujących w Unii Europejskiej

<https://doi.org/10.33141/po.2013.03.05>

Przeгляд Organizacji, Nr 3 (878), 2013, ss. 24-29

[www.przeглядorganizacji.pl](http://www.przeглядorganizacji.pl)

©Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

## Wprowadzenie

Każdy system gospodarczy składa się z organizacji produkcyjnych, usługowych i regulacyjnych. Różnią się one celami oraz zasobami niezbędnymi do ich realizacji. Organizacje te funkcjonują w coraz bardziej burzliwym otoczeniu, inspirującym do kreowania i wdrażania innowacji we wszystkich sferach działalności. Istotną grupę takich organizacji stanowią organizacje administracji publicznej, których innowacyjność nie jest dostatecznie zbadana, mimo że – jak sugerują badacze tego sektora – jest ona silną lokomotywą i kluczowym instrumentem reformowania oraz ożywienia zarówno państwowych, jak i quasi-rządowych organizacji i agencji. Innowacja i biurokracja nie idą w parze. Atrybutami biurokracji są raczej: hierarchia, tradycja, pionowe kanały komunikacji, zgodność, porządek i kontrola, a nie kreatywność, zaangażowanie, autonomia, odpowiedzialność, mieszany przepływ komunikacji, elastyczność, dlatego pomyślna innowacja jest mniej prawdopodobna w klasycznych modelach biurokracji [Vigoda-Gadot, Shoham, Schwabsky, Ruvio, 2008, s. 307].

Mimo że organizacje te funkcjonują na rzecz środowiska zewnętrznego, często podchodzą do tworzenia wartości z perspektywy swojego wnętrza, znacznie rzadziej – z perspektywy indywidualnego klienta i jego potrzeb. Pierwsza perspektywa jest charakterystyczna dla tradycyjnych modeli biurokracji o ograniczonej skłonności do tworzenia i wdrażania innowacji. Natomiast druga sta-

nowi cechą organizacji nowoczesnych, innowacyjnych, ukierunkowanych na systemowe kształtowanie interakcji z klientami, przebiegających w środowiskach doświadczeń pobudzających wymianę informacji niezbędnych do współtworzenia wartości poprzez innowacje.

Często swoboda decyzyjna w organizacjach administracji publicznej jest ograniczana źródłami zewnętrznymi w postaci decyzji politycznych. Żaden kierownik w takiej organizacji nie ma pełnej kontroli nad jej funkcjonowaniem i rozwojem, bowiem decyzje strategiczne w większym lub mniejszym stopniu zależą od woli polityków sprawujących w danym momencie władzę. Można więc mówić o oddziaływaniu na organizację dwóch ośrodków decyzyjnych: wewnętrznego i zewnętrznego, decydującego o środkach, jakimi organizacje administracji publicznej dysponują, w tym na działalność innowacyjną. Problem ten staje się istotny w warunkach trudności finansowych państwa, które w takiej sytuacji wykazuje wyjątkową skłonność do ograniczania wydatków na różne sfery życia publicznego.

Tak więc skłonność do tworzenia i wdrażania innowacji w organizacjach administracji publicznej jest pochodną:

- ▶ zdolności kierowników do prowadzenia polityki ukierunkowanej na współtworzenie wartości poprzez innowacje,
- ▶ decyzji politycznych osób sprawujących władzę.

W praktyce ukształtowały się trzy koncepcje administracji publicznej [Zerka, 2011, s. 51]:

1. Tradycyjna administracja publiczna, oparta na posłuszeństwie wobec władzy, ścisłym przestrzeganiu zgodności działania z obowiązującymi zasadami i procedurami.
2. Nowego zarządzania publicznego, akcentująca uprawnienia do usług w relacjach między klientem a władzą, uznająca odpowiedzialność wobec klientów za mniej ważną niż administrowanie, traktująca efektywność i osiąganie wyników za podstawową zasadę działania, którego profesjonalizm staje się głównym atrybutem.
3. Responsywnego zarządzania, ukierunkowanego na partnerstwo traktowane jako główny wyznacznik relacji z klientami. Za główną zasadę działania organizacje te uznają otwartość, czytelność, partycypację, współzarządzanie, które staje się kluczowym atrybutem administracji.

Koncepcje te można uznać za kolejne stadia rozwoju organizacji administracji publicznej, w których interakcje z klientami, współtworzenie wartości poprzez innowacje, stają się drogowskazem zarządzania, zadaniem strategicznym<sup>1</sup>.

Zasadne jest więc pytanie, czy w złożonych zewnętrznych i wewnętrznych warunkach funkcjonowania i rozwoju organizacji administracji publicznej kierownicy tych organizacji mogą, chcą i potrafią tworzyć i wprowadzać innowacyjne rozwiązania? Próbę odpowiedzi na to pytanie podjęto na bazie analizy statystycznej wyników badań empirycznych przeprowadzonych pod koniec 2010 roku przez The Gallup Organisation w 4063

organizacjach administracji publicznej funkcjonujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Respondentami byli generalni dyrektorzy lub dyrektorzy do spraw strategicznych. Osobom tym zadano wiele pytań, w tym:

1. Czy od stycznia 2008 r. organizacja wprowadziła nową lub istotnie ulepszoną usługę?
2. Jaki procent usług dostarczonych przez organizację w 2010 r. stanowił usługi nowe lub istotnie udoskonalone od stycznia 2008 r.?
3. Czy od stycznia 2008 r. organizacja wprowadziła nowe lub istotnie udoskonalone procesy lub metody organizacyjne?
4. Czy od stycznia 2008 r. organizacja wprowadziła nowe lub istotnie udoskonalone metody komunikowania swoich działań społeczności?

Analiza statystyczna odpowiedzi na te pytania stanowi cel i treść niniejszej publikacji. Celem publikacji jest też przybliżenie poziomu wybranych mierników działalności innowacyjnej w organizacjach administracji publicznej funkcjonujących w krajach członkowskich Unii Europejskiej, ze szczególnym akcentem na wskazanie pozycji polskich organizacji na tle średnich wyników w UE. Wiodącą metodą badawczą jest analiza krytyczno-poznawcza piśmiennictwa oraz wyników badań empirycznych. W publikacji starano się wykazać, że innowacyjność organizacji administracji publicznej jest zróżnicowana i względnie niska, zwłaszcza w organizacjach polskich. Istnieje zatem konieczność nowatorskiego podejścia do kształtowania relacji z klientami i tworzenia dla nich wartości.

## Powszechność wprowadzania innowacji w usługach

Według metodologii Oslo organizacja innowacyjna jest wtedy, jeżeli w trzyletnim okresie wprowadziła przynajmniej jedną innowację [Definicje, 1999, s. 64]. Jak wynika z tabeli 1, innowacje w usługach wprowadziło średnio ponad 66% organizacji administracji publicznej funkcjonujących w państwach członkowskich UE. Brakiem innowacyjności cechowała się więc prawie co trzecia organizacja. Największy odsetek organizacji innowacyjnych zanotowano na Malcie (90%) i w Hiszpanii (89,8%). Natomiast największy odsetek organizacji, które nie wprowadziły innowacji w usługach, stwierdzono na Węgrzech (66%) i we Francji (prawie 55%). W praktyce organizacje administracji publicznej charakteryzowały się dużą rozbieżnością w powszechności wprowadzania innowacji. W przypadku Malty i Węgier wynosiła ona 58 punktów procentowych.

Generalnie organizacje innowacyjne najczęściej funkcjonowały na Malcie, w Hiszpanii, Holandii, Irlandii i Portugalii. W każdym z tych krajów było ich ponad 81%. Brakiem innowacyjności najczęściej charakteryzowały się organizacje węgierskie, francuskie, litewskie, niemieckie i austriackie. Ich udział w ogólnej liczbie badanych stanowił ponad 40%.

W Polsce odsetek organizacji administracji publicznej spełniających kryterium organizacji innowacyjnej to prawie 68%, tj. o 1,4 punktu procentowego więcej niż średnio w UE, co zapewniło Polsce 14. pozycję wśród krajów członkowskich. Jednocześnie prawie co trzecia organizacja

nie wprowadziła innowacji w usługach, co uplasowało nasz kraj na 13. miejscu w UE.

## Udział usług nowych lub istotnie udoskonalonych w ogólnej liczbie usług dostarczonych

Stopień nowości innowacji w usługach dostarczanych przez organizacje administracji publicznej na rynek był zróżnicowany. Jak wynika z tabeli 2, średnio w UE ponad 57% organizacji administracji publicznej dostarczyło w 2010 r. mniej niż 25% usług, które były nowe lub istotnie udoskonalone od 2008 r. Znacznie mniejszy odsetek organizacji (nieco ponad 27%) wprowadził na rynek usługi stanowiące od 25% do 49% rozwiązania nowe lub istotnie udoskonalone. Innowacje stanowiące od 50% do 74% dostarczanych usług cechowały niecałe osiem organizacji na sto przypadków. Wreszcie w zaledwie trzech organizacjach na sto udział usług o charakterze innowacyjnym wynosił 75% lub więcej.

Aktywność innowacyjna organizacji w poszczególnych krajach była zróżnicowana. Udział usług innowacyjnych poniżej 25% w całości dostarczanych usług był najpowszechniejszy w Niemczech, Finlandii, Danii, Estonii i w Austrii. W państwach tych ponad 71% badanych organizacji charakteryzowało się takim odsetkiem innowacyjnych usług. Najwięcej takich organizacji funkcjonowało w Finlandii (prawie 77%), najmniej na Cyprze (ponad 14%). Różnica w powszechności ich występowania wy-

Tab. 1. Odsetek organizacji administracji publicznej, które wprowadziły innowacje w usługach – według kraju

| Wyszczególnienie             | Liczba badanych | Możliwe odpowiedzi:      |             |                          |
|------------------------------|-----------------|--------------------------|-------------|--------------------------|
|                              |                 | Tak                      | Nie         | Nie wiem/brak odpowiedzi |
|                              |                 | W % badanych organizacji |             |                          |
| <b>Unia Europejska UE-27</b> | <b>3963</b>     | <b>66,3</b>              | <b>32,4</b> | <b>1,4</b>               |
| Malta                        | 10              | 90,0                     | 10,0        | 0,0                      |
| <b>Polska</b>                | <b>409</b>      | <b>67,7</b>              | <b>32,0</b> | <b>0,2</b>               |
| Węgry                        | 100             | 32,0                     | 66,0        | 2,0                      |

Tab. 2. Ocena procentowego udziału usług nowych lub istotnie udoskonalonych

| Wyszczególnienie  | Liczba badanych | Procentowe udziały |             |            |                |                              |
|---|-----------------|--------------------|-------------|------------|----------------|------------------------------|
|   |                 | Poniżej 25%        | 25%-49%     | 50%-74%    | 75% lub więcej | Nie wiem/<br>brak odpowiedzi |
| W % organizacji, które wprowadziły nowe lub udoskonalone usługi |                 |                    |             |            |                |                              |
| <b>Unia Europejska UE-27</b>                                    | <b>2627</b>     | <b>57,4</b>        | <b>27,2</b> | <b>7,7</b> | <b>3,0</b>     | <b>4,7</b>                   |
| Austria   | 56              | 71,4               | 17,9        | 5,4        | 0,0            | 5,4                          |
| Szwecja   | 62              | 45,2               | 14,5        | 6,5        | 11,3           | 22,6                         |
| Cypr  | 7               | 14,3               | 28,6        | 28,6       | 14,3           | 14,3                         |
| <b>Polska</b>   | <b>277</b>      | <b>65,3</b>        | <b>24,9</b> | <b>6,5</b> | <b>0,4</b>     | <b>2,9</b>                   |

Źródło: opracowano na podstawie: [Innobarometer..., 2011, s. 87].

nosiła 62,6 punktu procentowego. 75% lub więcej usług stanowiących rozwiązania nowe lub istotnie udoskonalone były najbardziej powszechne na Cyprze i w Szwecji. Wprowadziło je odpowiednio 14,3% i 11,3% organizacji. Jednocześnie w Austrii, Irlandii, Luksemburgu, Estonii, Łotwie, Malcie i na Węgrzech takich przypadków nie stwierdzono [Baruk, 2012a, s. 26].

Zróżnicowany był też odsetek organizacji cechujących się dostarczeniem na rynek usług, które stanowiły 50%-74% usług o charakterze innowacyjnym. Najczęściej dotyczyło to organizacji cypryjskich (prawie 29%), greckich (ponad 19%) i litewskich (prawie 17%). Przeciwnieństwem były organizacje luksemburskie, z których żadna nie wprowadziła usług o takim stopniu nowości.

Innowacyjne usługi, stanowiące od 25% do 49% ogółu dostarczanych usług, były najpowszechniejsze w Luksemburgu (wprowadziła je co druga organizacja), w Portugalii (prawie 44%) i Bułgarii (prawie 41%). Na przeciwnym końcu skali znalazły się: Dania (nieco ponad 12%), Finlandia (prawie 14%) i Szwecja (ponad 14%). Największa różnica w powszechności występowania takiego odsetka innowacyjnych usług dotyczyła Luksemburga i Danii. Wynosiła ona 37,9 punktu procentowego.

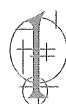
Na tle średnich wyników w UE sytuacja w polskich organizacjach administracji publicznej kształtowała się następująco [Innobarometer..., 2011, s. 87]:

1. Ponad 65% badanych organizacji wprowadziło w 2010 r. na rynek usłu-

gi z udziałem nowości poniżej 25%. Wynik ten jest wyższy od średniej dla UE o 7,9 punktu procentowego, zapewniający Polsce 11. pozycję wśród państw członkowskich UE.

2. Prawie 25% organizacji wprowadziło usługi, z których nowości lub istotne udoskonalenia zawierały się w przedziale 25%-49%. W porównaniu ze średnim wynikiem dla UE odsetek takich organizacji był mniejszy o 2,3 punktu procentowego, zapewniający 13. pozycję wśród państw członkowskich.
3. W 6,5% organizacji innowacje obejmowały od 50% do 74% usług wprowadzonych w 2010 r. W porównaniu ze średnią dla UE jest to wynik mniejszy o 1,2 punktu procentowego, plasujący Polskę na 15. miejscu wśród państw członkowskich UE.
4. Udział innowacyjnych usług na poziomie 75% lub wyższym cechował zaledwie 0,4% polskich organizacji administracji publicznej. Jest to wynik mniejszy od średniej dla UE o 2,6 punktu procentowego, zapewniający jej 20. pozycję wśród państw członkowskich.

### Struktura innowacji w usługach



innowacje mogą też przybierać postać nowych lub istotnie udoskonalonych procesów lub metod organizacyjnych. Głównie chodzi tu o nowe lub istotnie udoskonalone:

1. Metody dostarczania usług lub wzajemnego oddziaływania z użytkownikami.
2. Systemy dostaw lub logistyki.
3. Działania wspierające systemy obsługi, zakupów, księgowania, obliczania itp.
4. Systemy zarządzania.
5. Metody organizowania odpowiedzialności za pracę lub podejmowanie decyzji.

Jak wynika z tabeli 3, organizacje administracji publicznej nastawione były głównie na wdrażanie nowych lub udoskonalonych metod dostarczania usług lub wzajemnego oddziaływania z użytkownikami. Tę kategorię innowacji wprowadziło średnio 64% organizacji. Na drugim miejscu co do powszechności wprowadzania znalazły się innowacje ukierunkowane na działania wspierające systemy obsługi, zakupów, księgowania, obliczania itp. Ta kategoria innowacji znalazła odzwierciedlenie w 60,5% organizacji. Prawie co druga organizacja zdecydowała się na wprowadzenie innowacji w postaci nowych lub udoskonalonych metod organizowania odpowiedzialności za pracę lub podejmowanie decyzji. Blisko 43% organizacji wprowadziło innowacje w obszarze systemów zarządzania. Doskonalenie systemów dostaw lub logistyki jako przedmiot działalności innowacyjnej cieszyło się zainteresowaniem nieco ponad 29% organizacji.

Powszechność wprowadzania poszczególnych kategorii innowacji była zróżnicowana w krajach członkowskich. Na wdrożenie nowych lub udoskonalonych

Tab. 3. Organizacje, które od stycznia 2008 r. wprowadziły nowe lub istotnie udoskonalone procesy lub metody organizacji

| Wyszczególnienie             | Liczba badanych | Nowe lub udoskonalone procesy lub metody organizacji                                 |                              |   |                     |  |
|------------------------------|-----------------|--|------------------------------|---|---------------------|--|
|                              |                 | Metody dostarczenia usług lub wzajemnego oddziaływania z użytkownikami               | Systemy dostaw lub logistyki | Działania wspierające systemy obsługi, zakupu, księgowania, obliczania itp. | Systemy zarządzania | Metody organizowania odpowiedzialności za pracę lub podejmowanie decyzji |
|                              |                 | W % organizacji, które wprowadziły nowe lub ulepszone procesy lub metody organizacji |                              |   |                     |  |
| <b>Unia Europejska UE-27</b> | <b>3963</b>     | <b>64,0</b>  | <b>29,1</b>                  | <b>60,5</b>   | <b>42,9</b>         | <b>49,0</b>  |
| Dania                        | 50              | 92,0   | 56,0                         | 92,0  | 50,0                | 78,0   |
| <b>Polska</b>                | <b>409</b>      | <b>69,2</b>  | <b>30,3</b>                  | <b>80,0</b>   | <b>43,0</b>         | <b>56,2</b>  |
| Węgry                        | 100             | 33,0   | 4,0                          | 26,0  | 12,0                | 17,0   |

Źródło: opracowano na podstawie: [Innobarometer..., 2011, s. 91].

procesów lub metod dostarczania usług lub wzajemnego oddziaływania z użytkownikami najczęściej decydowały się organizacje duńskie (92%), najrzadziej węgierskie (33%). Organizacje duńskie przodowały też pod względem powszechności wprowadzania nowych lub udoskonalonych działań wspierających systemy obsługi, zakupów, księgowania, obliczania itp. (92%). Przeciwnieństwem były organizacje węgierskie (26%). Największy odsetek organizacji duńskich (78%) zastosowało nowe lub istotnie udoskonalone metody organizowania odpowiedzialności za pracę lub podejmowanie decyzji. Najmniej takich organizacji było na Węgrzech (17%). Innowacje w systemach zarządzania naj-

częściej wdrażały organizacje w Hiszpanii (ponad 81%), najrzadziej na Węgrzech (12%). Na wdrażanie nowych systemów dostaw lub logistyki ewentualnie na ich doskonalenie najczęściej decydowały się organizacje na Malcie (70%), najrzadziej – na Węgrzech (4%) [Baruk, 2012b, s. 57].

W polskich organizacjach administracji publicznej najpowszechniejsze były innowacje w postaci nowych lub udoskonalonych działań wspierających systemy obsługi, zakupów, księgowania, obliczania itp. Wprowadziło je 80% organizacji, tj. o 19,5 punktu procentowego więcej niż średnio w UE, plasując Polskę na 3. miejscu wśród państw członkowskich. Nieco ponad 69% polskich organizacji wpro-

wadziło nowe lub udoskonalone metody dostarczania usług lub wzajemnego oddziaływania z użytkownikami, tj. więcej o 5,2 punktu procentowego niż średnio w UE. Dało to Polsce 11. pozycję w gronie państw członkowskich. Na wprowadzenie nowych lub udoskonalonych metod organizowania odpowiedzialności za pracę lub podejmowanie decyzji zdecydowało się ponad 56% polskich organizacji, tj. więcej o 7,2 punktu procentowego w porównaniu ze średnim wynikiem w UE. Wynik ten zapewnił Polsce 15. pozycję wśród państw członkowskich. Innowacje w systemach zarządzania wprowadziło 43% polskich organizacji, tj. więcej o 0,1 punktu procentowego w porównaniu ze

Tab. 4. Odsetek organizacji, które wprowadziły nowe lub istotnie udoskonalone metody promowania usług lub oddziaływania na zachowanie użytkowników

| Wyszczególnienie             | Liczba badanych | Nowe lub udoskonalone metody:   |   |   |
|------------------------------|-----------------|---|---|---|
|                              |                 | Promowania własnej organizacji lub usług                                      | Oddziaływania na zachowanie użytkowników, obywateli lub innych osób | Komunikowania pierwszej komercjalizacji usług lub towarów |
|                              |                 | W % organizacji, które wprowadziły nowe lub udoskonalone metody komunikowania |   |   |
| <b>Unia Europejska UE-27</b> | <b>3963</b>     | <b>63,0</b>   | <b>53,2</b>   | <b>13,1</b>   |
| Dania                        | 50              | 92,0  | 82,0  | 12,0  |
| Malta                        | 10              | 90,0  | 70,0  | 0,0   |
| <b>Polska</b>                | <b>409</b>      | <b>71,4</b>   | <b>46,2</b>   | <b>2,9</b>  |
| Węgry                        | 100             | 39,0  | 21,0  | 1,0   |

Źródło: opracowano na podstawie: [Innobarometer..., 2011, s. 89].





średnim wynikiem dla UE. Dał on 17. pozycję wśród państw członkowskich. Wreszcie co trzecia polska organizacja administracji publicznej zdecydowała się na wprowadzenie innowacji w systemach dostaw lub logistyki, tj. o 0,4 punktu procentowego więcej w porównaniu ze średnią dla UE. W powszechności wdrażania tej kategorii innowacji Polska uplasowała się na 14. pozycji w gronie państw członkowskich UE.

### Struktura innowacyjnych metod komunikowania własnych działań

**P**rzejawem aktywności innowacyjnej organizacji może też być wprowadzanie nowych lub istotnie udoskonalonych metod promowania usług lub oddziaływania na zachowania użytkowników. Jak wynika z tabeli 4, średnio 63% organizacji, które wprowadziły nowe lub udoskonalone metody, ukierunkowało je na promowanie własnej organizacji lub świadczonych usług. Ponad 53% organizacji zdecydowało się na wprowadzenie nowych lub istotnie udoskonalonych metod oddziaływania na zachowanie użytkowników, obywateli lub innych podmiotów. Wreszcie w nieco ponad 13% organizacji innowacje polegały na wprowadzeniu nowych lub udoskonalonych metod komunikowania o pierwszej komercjalizacji usług lub towarów.

Powszechność wprowadzania tego rodzaju innowacji różniła się w poszczególnych krajach członkowskich. Innowacje w postaci nowych lub istotnie udoskonalonych metod promowania własnej organizacji lub świadczonych usług najpowszechniej wdrażały organizacje duńskie (92%) i maltańskie (90%). Najrzadziej czyniły to organizacje w Austrii i na Węgrzech (po 39%). Również organizacje duńskie najczęściej wprowadzały innowacje w postaci nowych lub udoskonalonych metod oddziaływania na zachowanie użytkowników, obywateli i innych podmiotów. Zastosowało je 82% organizacji w Danii. Na przeciwnym końcu skali znalazły się organizacje węgierskie, z których zaledwie 21% zastosowało przedmiotowe innowacje. Nowe lub udoskonalone metody pierwszej komercjalizacji usług lub towarów były

najpowszechniejsze w organizacjach belgijskich, zastosowane przez 24% organizacji, i w organizacjach estońskich, wykorzystane przez 23,1% instytucji. Brakiem zainteresowania takimi innowacjami cechowały się organizacje w Luksemburgu i na Malcie [Baruk, 2012c, s. 318-319].

W Polsce ponad 71% organizacji administracji publicznej wprowadziło nowe lub udoskonalone metody promowania własnej organizacji lub świadczonych usług, tj. więcej o 8,4 punktu procentowego niż średnio w UE. Dało to Polsce 11. miejsce wśród państw członkowskich UE. Nieco ponad 46% organizacji zdecydowało się na wprowadzenie nowych lub udoskonalonych metod oddziaływania na zachowania użytkowników lub innych osób, tj. mniej o 7 punktów procentowych niż średnia dla UE. Innowacyjne metody komunikowania pierwszej komercjalizacji usług lub towarów wprowadziło niecałe 3% polskich organizacji administracji publicznej, tj. mniej o 10,2 punktu procentowego w porównaniu ze średnim wynikiem w UE. W ten sposób Polska znalazła się na 24. miejscu w gronie państw członkowskich UE.

### Podsumowanie

**E**lem publikacji była próba odpowiedzi na pytanie: czy w złożonych zewnętrznych i wewnętrznych warunkach funkcjonowania i rozwoju organizacji administracji publicznej kierownicy tych organizacji mogą, chcą i potrafią stworzyć i wprowadzać innowacyjne rozwiązania? Poziom analizowanych mierników wskazuje na zróżnicowane zaangażowanie kierowników organizacji administracji publicznej w pobudzanie innowacyjnych zachowań pracowników tych organizacji, a także w aktywizowanie własnych, innowacyjnych zachowań. Tezę tę potwierdza fakt, że prawie co trzecia badana organizacja nie wprowadziła żadnej nowej lub istotnie udoskonalonej usługi w trzyletnim okresie. Na Węgrzech takich organizacji było 66%, a we Francji prawie 55%. W Polsce prawie co trzecia organizacja nie wprowadziła innowacji w usługach.

O zróżnicowanym zaangażowaniu kierownictwa w pobudzanie innowacyjności organizacji administracji pu-

blicznej świadczy też kolejny miernik poddany analizie, jakim jest udział usług nowych lub istotnie udoskonalonych w ogólnej liczbie dostarczonych usług. Średnio w UE zaledwie 3% organizacji wprowadziło usługi, które stanowiły 75% nowości lub więcej. Pod tym względem pozytywnie wyróżniały się organizacje cypryjskie i szwedzkie, w których odpowiednio w ponad 14% i ponad 11% organizacji nowości stanowiły ponad 75% wprowadzonych usług. W Polsce odsetek takich organizacji był śladowy (0,4%).

Największy odsetek organizacji (ponad 57%) wprowadził usługi stanowiące nowości poniżej 25%. Najwięcej takich organizacji funkcjonowało w Niemczech, Finlandii, Danii i w Estonii (ponad 72%).

Zróżnicowane było też zaangażowanie we wprowadzanie nowych lub istotnie udoskonalonych metod organizacji. Najczęściej koncentrowano uwagę na doskonalenie metod dostarczania usług lub wzajemnego oddziaływania z klientami oraz działań wspierających systemy obsługi, zakupów, księgowania itp., w przeciwieństwie do doskonalenia systemów dostaw lub logistyki. W Polsce osiem na dziesięć organizacji koncentrowało się na wprowadzeniu nowości w działaniach wspomagających systemy obsługi, zakupów, księgowania, obliczania itp. Natomiast trzy na dziesięć organizacji doskonalilo systemy dostaw lub logistyki.

Innowacyjność badanych organizacji wyrażała się też wprowadzaniem nowych lub istotnie udoskonalonych metod promowania usług lub oddziaływania na zachowania użytkowników. Większość organizacji poszukiwało nowych lub udoskonalonych metod promowania własnej organizacji lub świadczonych usług. Najczęściej czyniły to organizacje duńskie i maltańskie, najrzadziej austriackie i węgierskie. We wprowadzanie innowacyjnych metod oddziaływania na zachowanie użytkowników i innych obywateli najczęściej angażowały się organizacje duńskie i hiszpańskie, najrzadziej węgierskie i austriackie. W Polsce ponad siedem na dziesięć organizacji skierowało swoje wysiłki na wprowadzanie innowacyjnych metod promowania własnej organizacji lub świadczonych usług i niecałe pięć na dziesięć – na innowacyjne metody oddziaływania na zachowania użytkowników. Stosunkowo niewielkim

zainteresowaniem cieszyły się innowacyjne metody komunikowania pierwszej komercjalizacji usług lub towarów. Tę kategorię innowacji wprowadziło 24% organizacji belgijskich i zero procent organizacji luksemburskich i maltańskich.

Poziom prezentowanych mierników nie pozwala jednoznacznie wskazać, czy kierownicy organizacji administracji publicznej mogą, chcą i potrafią tworzyć i wdrażać innowacyjne rozwiązania, zwłaszcza przy współudziale klientów. Wydaje się, że największe ograniczenia wynikają z zewnętrznych uwarunkowań politycznych oraz mentalnych, wpływających na dominację – zwłaszcza w Polsce – koncepcji „tradycyjnej administracji publicznej” z niewielkimi przejawami koncepcji „nowego zarządzania publicznego”.

Generalnie organizacje administracji publicznej stoją przed czterema głównymi wyzwaniami, takimi jak [Alberti, Bertucci, 2006, s. 1-2]:

1. Ukierunkowanie swojej działalności na dostarczanie usług bardziej perspektywicznych, dalekosiężnych, o jakości odpowiadającej potrzebom klientów, przy zmniejszonych zasobach i ograniczonych operacyjnych zdolnościach produkcyjnych. One muszą wykorzystać swoje zasoby i budować zdolności produkcyjne bardziej efektywnie, bardziej kreatywnie przez pozyskiwanie wsparcia społeczeństwa w dostarczaniu usług.
2. Zwiększenie odpowiedzialności, zdolności do szybkiego reagowania, skuteczności poprzez większe ukierunkowanie na obywateli.
3. Systemowe reagowanie na potrzeby obywateli, stwarzanie warunków do wzrostu ich partycypacji w procesach współtworzenia wartości.
4. Kształtowanie środowiska doświadczeń, sprzyjającego systemowym interakcjom z klientami, pozwalającego dzielić się wiedzą i doświadczeniem przy współtworzeniu wartości zmaterializowanej w innowacjach.

Obywatele nie chcą postrzegać siebie jako biernych konsumentów publicznych usług, chcą być częścią rozwiązania, aby zajmować się bardziej skutecznie pojawiającymi się problemami. Zadaniem kierownictwa takich organizacji jest więc dostarczanie sposobności (możliwości) nie tylko dla zwiększonego, ale także

bardziej aktywnego udziału i zaangażowania w publiczne sprawy, co wymaga innowacyjnych, instytucjonalnych mechanizmów, procesów i polityk.

DR INŻ. JERZY BARUK

Instytut Zarządzania  
Wydział Ekonomiczny  
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej  
w Lublinie

## PRZYPIS

- 1) F.S. Berry podkreśla potrzebę wykorzystania w organizacjach administracji publicznej innowacji w zarządzaniu jaką jest planowanie strategiczne, zwiększające jego efektywność, *Innovation In Public Management: The Adoption of Strategic Planning*, „Public Administration Review” 1994, no. 4, s. 328.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] ALBERTI A., BERTUCCI G., *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York 2006.
- [2] BARUK J., *Aktywność innowacyjna instytucji administracji publicznej*, w: J. ADAMCZYK, H. HALL (red.), *Zarządzanie – teoria, praktyka i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2012a.
- [3] BARUK J., *Doskonalenie procesów i metod organizacji w instytucjach administracji publicznej*, „Organizacja i Zarządzanie” nr 1/2012b.
- [4] BARUK J., *Innowacyjność w komunikowaniu własnych działań społeczeństwu*, w: B. MIKUŁA (red.), *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2012c.
- [5] BERRY F.S., *Innovation In Public Management: The Adoption of Strategic Planning*, „Public Administration Review” 1994, no. 4.
- [6] *Definicje pojęć z zakresu statystyki nauki i techniki*, GUS, Warszawa 1999.
- [7] *Innobarometer 2010. Analytical Report. Innovation in Public Administration*, Flash Eurobarometer 305 – The Gallup Organization, January 2011.
- [8] VIGODA-GADOT E., SHOHAM A., SCHWABSKY N., RUVIO A., *Public Sector Innovation for Europe: A Multinational Eight-country Exploration of Citizens' Perspectives*, „Public Administration” 2008, no. 2.
- [9] ZERKA P., *Innowacyjna administracja: oksymoron czy nowy standard?*, Demos Europa – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2011.

## INNOVATIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATIONS IN THE EUROPEAN UNION

### SUMMARY

In this publication the author carried out a statistical analysis of the results of empirical research on innovativeness in public administration organizations functioning in the Member States of the European Union. These results were the base of an attempt to answer the following questions:

Can managers in these organizations create and introduce innovative solutions?

Are they willing to create and introduce innovative solutions?

Are they able to create and introduce innovative solutions?

Four measures of innovation effectiveness were analysed. The level of these measures indicate a considerable differentiation of innovativeness in public administration organizations functioning in the Member States of the European Union and its relatively low level especially in Poland.

**Key words:** innovation, innovation management, value.