

*Arkadiusz Tuziak*

**UWARUNKOWANIA POZIOMU INNOWACYJNOŚCI  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
W ROZWOJU LOKALNYM I REGIONALNYM  
(NA PRZYKŁADZIE  
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO)**

W artykule przedstawiono wybrane aspekty problematyki innowacyjności administracji publicznej Podkarpacia. W sytuacji postępującej terytorializacji rozwoju szeroko rozumiana innowacyjność, to jest zdolność do kreowania, wdrażania i upowszechniania innowacji, jest warunkiem podnoszenia konkurencyjności regionalnej gospodarki, a tym samym zwiększa szansę odniesienia sukcesu w zaostrzającej się rywalizacji między regionami.

Wychodząc z założenia, że władze lokalne i regionalne odgrywają dominującą rolę w procesach modernizacyjnych i rozwojowych, zawarte w artykule analizy i charakterystyki skoncentrowano na diagnozie kompetencji pracowników administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, w tym rozwojem gospodarki opartej na wiedzy. Dokonano także identyfikacji i opisu ograniczeń i barier innowacyjności administracji samorządowej i rządowej.

Opracowanie oparto na wynikach badań empirycznych mających na celu rozpoznanie postaw i działań innowacyjnych administracji publicznej Podkarpacia, zrealizowanych w ramach projektu celowego Ministerstwa Nauki i Informatyzacji: „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Podkarpackiego”.

## **1. Wstęp**

O kształcie i tempie rozwoju lokalnego i regionalnego decydują obecnie nowe, zróżnicowane czynniki. Tradycyjne „ilościowe” kryteria lokalizacji przedsięwzięć gospodarczych, takie między innymi jak: zasoby surowcowe, dostęp do rynku, koszty siły roboczej itp., odgrywają coraz częściej mniejszą rolę niż kryteria „jakościowe” związane między innymi z ogólnym „klimatem” dla biznesu i potencjałem badawczo-rozwojowym regionu (Jałowicki, Szczepański 2002, s. 231–236).

W sytuacji przybywających w szybkim tempie zmian technologicznych i organizacyjnych we współczesnej globalnej gospodarce zapewnienie trwałej zdolności rozwoju na poziomie regionalnym staje się możliwe głównie dzięki efektywnemu wykorzystaniu wiedzy i informacji oraz wspieraniu innowacyjności w procesach społeczno-gospodarczych (Tuziak, Tuziak 2004, s. 87–96).

Z punktu widzenia rozwoju regionalnego, opartego na innowacyjnej, konkurencyjnej przedsiębiorczości, można wskazać na kilka czynników

rozwojowych, istotnych w tak zwanej nowej gospodarce, czyli gospodarce opartej na wiedzy:

- podmiotowość regionu, to jest świadomość własnej siły, kultury i wartości oferowanej zewnętrznemu otoczeniu globalnemu,
- rozwijanie nowej wiedzy, kompetencji i kwalifikacji potrzebnych do uzyskania istotnej przewagi konkurencyjnej (atrakcyjności) w międzyregionalnym czy międzynarodowym podziale pracy, zwłaszcza w zakresie efektywnej kooperacji i współdziałania na rzecz rozwoju,
- zaktywizowanie sił społecznych gwarantujących realizację przyjętej wizji i kierunku rozwoju,
- działanie na rzecz identyfikacji i znoszenia barier rozwojowych,
- wykorzystywanie układów powiązań, sił, trendów, środowisk wewnętrznych i zewnętrznych dla współdziałania i własnego rozwoju (Mazurkiewicz 2003, s. 126–127).

Dynamiczny, harmonijny rozwój regionu jest głównie rezultatem współdziałania wszystkich podmiotów i sił zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych, którego celem jest kreacja innowacyjnych rozwiązań oraz wartości społecznych dzięki nowym, efektywnym narzędziom i kanałom komunikacji umożliwiającym tworzenie wiedzy i wartości. Zastosowanie technologii informatycznych znacznie podnosi efektywność procesu zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Wymaga to określonych nakładów inwestycyjnych oraz nieustannego podnoszenia poziomu wiedzy i kwalifikacji kadr administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że zastosowanie nowych technologii i wspomaganie przedsiębiorczości pozwalają uzyskać przewagę konkurencyjną regionu.

Rozwój w skali lokalnej i regionalnej – oparty w wymiarze decyzyjnym i kompetencyjnym na zasadzie subsydiarności – polega głównie na kreowaniu takich wartości materialnych i niematerialnych jak:

- nowe rodzaje działalności, nowe firmy i instytucje, nowe miejsca pracy, nowe produkty, atrakcyjne lokalizacje i nieruchomości, wysoka jakość zabudowy mieszkaniowej, wysoka jakość wyposażenia społecznego i infrastrukturalnego;
- nowa wiedza, nowe idee, informacje, nowe technologie oraz innowacje, wysokie kwalifikacje, nowe umiejętności, nowe metody zarządzania, przedsiębiorczość i zdolności przywódcze, nowe wzory zachowań i sposoby komunikowania się (Klasik, Kuźnik 1998, s. 397).

Administracja publiczna, a w szczególności władze samorządowe wszystkich szczebli, odgrywa obecnie kluczową rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym społeczności lokalnych i regionalnych. Tworzy i praktycznie realizuje politykę rozwoju lokalnego i regionalnego. Przedstawiciele samorządu zajmują szczególną pozycję w społecznych układach lokalnych – ich postawy, poziom otwartości na zmiany, kreatywność, sposób postrzegania i oceny rzeczywistości wpływają na kierunek, charakter i skuteczność działań podejmowanych w ich środowisku.

W obecnej dobie o kształcie i tempie innowacyjnych procesów rozwojowych, kreowanych przez władze lokalne i regionalne, w coraz większym stopniu decydują wartości niematerialne tworzące kapitał ludzki, w którym wiedza, zdolności, umiejętności, kwalifikacje oraz afirmatywna postawa wobec użytecznych nowości we wszystkich dziedzinach życia odgrywają zasadniczą rolę. Z punktu widzenia współczesnych trendów rozwojowych jakość kapitału ludzkiego administracji publicznej nabiera szczególnego znaczenia.

Trudno precyzyjnie wyznaczyć zakres pojęcia innowacyjności (kojarzonego najczęściej z przedsiębiorczością) w odniesieniu do struktur administracji publicznej, która funkcjonuje w określonym (sztywnym) układzie uregulowań formalnoprawnych. Mimo ogromnej różnorodności definicji innowacji (Parvi 1993, s. 39–40) z całą pewnością można stwierdzić, że innowacja jest szczególnym rodzajem zmiany. Cechami, które pozwalają wyróżnić ten rodzaj zmiany, są przede wszystkim: nowość, gwarancja korzyści i użyteczność (Szałańska 1999, s. 141–142). Nowość znajdująca urzeczywistnienie w innowacji przesądza o jej wartości i jakości. Nowość jako wartość funkcjonująca w systemie aksjonormatywnym osób kierujących rozwojem lokalnym i regionalnym determinuje i uzasadnia poparcie ze strony tych osób dla wszelkich nowości (technologicznych, społecznych, organizacyjnych itp.).

W niniejszym opracowaniu innowacyjność administracji publicznej rozumiana jest jako zdolność skutecznego realizowania procesu innowacyjnego pojmowanego jako gotowość, umiejętności i możliwości kreowania rozwiązań, opracowywania i upowszechniania innowacji (Bal-Woźniak 2004, s. 20–21). Z punktu widzenia efektywności rozwoju regionalnego i lokalnego tak zdefiniowana innowacyjność wyraża się głównie w alokacji zasobów i ciągu odpowiednich działań służących ukształtowaniu optymalnego układu przewag konkurencyjnych.

Zawarte w artykule charakterystyki i analizy oparto na wynikach badań przeprowadzonych w 2004 roku na zlecenie samorządu województwa podkarpackiego w ramach projektu celowego Ministerstwa Nauki i Informatyzacji nr 6. RSI 2003C/5997 „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Podkarpackiego”. Badaniem objęto wszystkie szczeble administracji publicznej Podkarpacia: samorządy gminne, samorządy powiatowe oraz struktury wojewódzkie, tj. Urząd Marszałkowski i Podkarpacki Urząd Wojewódzki. Łącznie drogą pocztową skierowano ankiety do 227 respondentów – wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów, dyrektorów departamentów i wydziałów UM i PUW; otrzymano 144 kompletnie wypełnione kwestionariusze. Przeprowadzono także wywiady pogłębione, poddano analizie powiatowe strategie rozwoju oraz zgłoszone przez część gmin i powiatów projekty pilotażowe (Bobrecka-Jamro et al. 2004).

W ramach przedsięwzięcia badawczego (będącego jednym z czterech obszarów badawczych zakreślonych w projekcie RSI), którego głównym celem było rozpoznanie postaw i działań administracji samorządowej i rządowej województwa podkarpackiego w zakresie innowacji, sformułowano szereg

założeń oraz hipotez badawczych. Jedno z ogólnych, wyjściowych założeń wyznaczających treść i zakres szczegółowych hipotez i przewidywanych zależności zawarto w stwierdzeniu, że poziom innowacyjności administracji publicznej jest uwarunkowany zarówno zewnątrz (systemowo), jak i wewnątrz (struktura organizacyjna jednostek administracji publicznej oraz stopień otwartości na zmiany osób je obsługujących).

Przyjęto również – na podstawie dotychczasowych obserwacji i doświadczeń – że terenowe jednostki administracji publicznej nie rozwijają w zadowalającym stopniu współpracy pomiędzy jednostkami badawczo-rozwojowymi, uczelniami wyższymi, instytucjami otoczenia biznesu w zakresie innowacji oraz że nie wykazują należytego zaangażowania w działania innowacyjne i wspieranie sektora MŚP.

W niniejszym artykule zaprezentowano ważniejsze wyniki badawcze dotyczące złożonych uwarunkowań poziomu innowacyjności administracji publicznej województwa podkarpackiego.

## **2. Kompetencje pracowników administracji publicznej Podkarpacia w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym**

Rozpoznanie kompetencji (wiedzy i umiejętności) pracowników administracji publicznej w zakresie zarządzania regionalnego i lokalnego nie jest zadaniem łatwym. Metoda badawcza w postaci ustrukturalizowanego kwestionariusza ankiety ma w tym wypadku ograniczone zastosowanie.

W syntetycznym opisie i wstępnej diagnozie sytuacji w tym obszarze problemowym istotne okazały się informacje uzyskane w trakcie wywiadów pogłębionych z przedstawicielami samorządów oraz rozmów przeprowadzonych przed zasadniczymi badaniami, w trakcie i po ich zrealizowaniu.

Z wypowiedzi badanych wynika, że zarządzanie lokalne i regionalne to określenia bardziej praktyczne niż teoretyczne. Respondenci podkreślali, że zarządzanie rozwojem na poziomie gminy, powiatu czy regionu jest zawsze osadzone w konkretnych oddziaływaniach, zorientowanych na wywołanie zmian zwłaszcza przez konieczność budowania świadomości umacniania i rozwijania wspólnoty celów, dla całościowej reorientacji gospodarczej i społecznej poszczególnych podmiotów tworzących lokalną i regionalną społeczność. Badani przedstawiciele jednostek administracji publicznej w większości wyrażali przekonanie, że takie zarządzanie polega głównie na kreatywnym oddziaływaniu, prowadzącym do ujmowaniu potencjału zmiany zbiorowości podmiotów gospodarczych i społecznych objętych wspólnotą samorządową w ramach określonego terytorium.

Z wypowiedzi respondentów można wnioskować, że zdają sobie oni sprawę z faktu, iż rola i znaczenie zarządzania lokalnego i regionalnego wzrasta szczególnie w sytuacji głębokich przemian. Większość badanych zasadniczy cel zarządzania lokalnego i regionalnego określa (używając w konkretnych przypadkach różnych sformułowań) jako uzyskanie, wywołanie efektu synergii

dla jak największej liczby uczestników zmian. Oczywiście jest, że zmiany te, zwłaszcza w początkowej fazie, z reguły wywołują opór. Istnieje zatem konieczność przebudowy świadomości społecznej w kierunku większej otwartości na zmiany – respondenci często zwracali na to uwagę. Opór może być zróżnicowany co do czasu trwania i charakteru, zależy jest od indywidualnych opinii, postaw wynikających z jednostkowego doświadczenia i subiektywnych ocen.

Respondenci wykazali pełną zgodność co do tego, że rozwój w wymiarze lokalnym i regionalnym zależy od stanu i perspektyw rozwoju gospodarki na danym obszarze. Przejście do nowoczesnych form gospodarowania i zrozumienie istoty przemian jest złożonym procesem, w którym istotną rolę odgrywa praktyczna edukacja mająca swoje uzasadnienie w koncepcji społeczeństwa uczącego się i gospodarki opartej na wiedzy. W świadomości respondentów ugruntowuje się przekonanie, że konkurencyjność regionu będzie coraz bardziej zależeć od zdolności do społecznego uczenia się i tworzenia spójnego systemu wiedzy organizacyjnej na poziomie wspólnot samorządowych. Społeczność samorządowa może, dzięki przemyślanym działaniom prorozwojowym, inicjowanym przez władze lokalne i regionalne, stopniowo adaptować się do warunków globalnej konkurencyjności i rywalizacji. Obowiązki administracji samorządowej respondenci traktują jako służbę na rzecz wspólnoty lokalnej, która powinna być wspierana w swoim rozwoju i trudnym procesie adaptacji do zmieniających się warunków zewnętrznych. Ta służba to głównie koordynacja i działanie na rzecz konsensusu w zakresie maksymalizacji korzyści wynikających ze współdziałania i wzajemnej współpracy.

Respondenci często dawali wyraz przekonaniu, że największym atutem i siłą każdego regionu jest społeczność samorządowa, zdolna do tworzenia nowych wartości. Samorząd (administracja) jest jednym z najważniejszych instytucjonalnych instrumentów wpływających na rozwój społeczny, także w szerszej skali. Niemal powszechna jest wśród badanych świadomość, że publiczny i wielofunkcyjny charakter samorządu jako instytucji oraz jego rola i znaczenie szersze, niż to wynika z zapisów ustawy, wskazują na konieczność przejęcia zadań stymulujących rozwój i szeroko pojęte zmiany.

Zadań samorządu w procesach rozwojowych respondenci z reguły nie ujmowali w kategoriach bezpośrednich działań, ale raczej jako inicjowanie, uzgadnianie wartości, określanie celów rozwojowych itp. Wyłania się z ich opinii wizja samorządu jako uczestnika procesu uczenia się i tworzenia wiedzy organizacyjnej wspólnoty. Dynamiczny rozwój regionalny terenów o słabszej kondycji (a do takich zalicza się Podkarpacie) jest w warunkach rosnącej rywalizacji wręcz „koniecznością bytową”, a polega – z czego w większości zdają sobie sprawę badani przedstawiciele administracji publicznej – na wykorzystywaniu nowych potencjalnych szans tkwiących w otoczeniu oraz na kreatywnych (innowacyjnych) rozwiązaniach prowadzących do podnoszenia konkurencyjności regionu.

Współczesnym trendom rozwojowym może sprostać tylko społeczeństwo uczące się, oparte na wiedzy, którego ekonomiczną podstawą jest produkowanie

i wymiana niematerialnych dóbr i usług. Społeczeństwo, w którym priorytetowo traktowane są: wiedza, wykształcenie, informacje oraz umiejętności i zdolności do twórczego, innowacyjnego przystosowywania się do ciągłych zmian (Tuziak 2004, s. 60). Niemal powszechne jest obecnie dążenie do stworzenia społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy. Jak wykazują doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych, nie ma rozsądnej alternatywy rozwojowej dla budowania gospodarki innej, niż gospodarka oparta na wiedzy.

Aby rozpoznać zagadnienie roli gospodarki opartej na wiedzy oraz rozumienie jej istoty przez respondentów w aspekcie regionalnych i lokalnych procesów rozwojowych, umieszczono w kwestionariuszu ankiety dwa odpowiednio sformułowane pytania. Respondenci proszeni byli o wskazanie spośród podanych w kafeterii pytania obszarów problemowych tych, które ich zdaniem są istotne w procesie budowania gospodarki opartej na wiedzy (tabela 1).

Tab. 1. Które z wymienionych obszarów problemowych są istotne w procesie budowania gospodarki opartej na wiedzy?

	Liczba wskazań	Struktura (N = 144)
Wykształcone i wykwalifikowane społeczeństwo, uczące się i wykorzystujące wiedzę w swoich działaniach	116	80,6%
Instytucjonalne i ekonomiczne otoczenie, które ułatwia swobodny przepływ wiedzy, inwestycji, technologii informacyjnej i komunikacyjnej i zachęca do rozwoju przedsiębiorczości	103	71,5%
Dynamiczna informacyjna infrastruktura, której wskaźnikiem jest udział Internetu we wspomaganiu skutecznej komunikacji, rozpowszechnianiu i produkcji informacji	59	41,0%
Sieć centrów naukowych, uniwersytetów, prywatnych przedsiębiorstw i grup społeczności ukierunkowanych na powiększenie zasobów wiedzy, asymilowanie i adaptowanie jej do lokalnych potrzeb i kreowanie nowej wiedzy	56	38,9%
Inne	2	1,4%
Brak odpowiedzi	1	0,7%

Źródło: badania własne.

Największy odsetek wskazań (powyżej 80%) uzyskał obszar określony jako wykształcone i wykwalifikowane społeczeństwo, uczące się i wykorzystujące wiedzę w swoich działaniach. Następnie w kolejności wskazywano na:

- instytucjonalne i ekonomiczne otoczenie, które ułatwia swobodny przepływ wiedzy, inwestycji, technologii informacyjnej i komunikacyjnej, stymulując rozwój przedsiębiorczości (ponad 70% wskazań),
- informacyjną infrastrukturę wyznaczoną przez udział Internetu we wspomaganiu skutecznej komunikacji, rozpowszechnianiu i tworzeniu informacji (41% wskazań),
- sieć centrów naukowych, uniwersytetów, firm i grup społeczności ukierunkowanych na powiększanie zasobów wiedzy, wykorzystywanie jej do lokalnych potrzeb i kreowanie nowej wiedzy (blisko 40% wskazań).

Kolejne pytanie miało na celu ustalenie, jakie procesy rozwojowe wiedzy występują w danej jednostce administracji publicznej. Najczęściej wskazywano

(70,8%) na procesy pozyskiwania wiedzy z zewnątrz – od przedstawicieli współpracujących z urzędem organizacji, instytucji, firm konsultingowych, doradczych itp., poprzez odkrywanie dzięki tej współpracy nowych aspektów realizowanych zadań i konieczności wzajemnego przystosowania metod pracy (tabela 2). Ponad połowa wskazań (54,2%) dotyczyła pozyskiwania wiedzy w wewnętrznych relacjach pionowych między kierownikami a pracownikami wyspecjalizowanymi w określonych dziedzinach. Ponad 2/5 respondentów (47,2%) wskazało na pozyskiwanie wiedzy od współpracowników w związku z wielofunkcyjnym charakterem pracy w zespołach zadaniowych.

Tab. 2. Które z wymienionych procesów rozwoju wiedzy występują w Pana(i) urzędzie?

	Liczba wskazań	Struktura (N = 144)
Pozyskiwanie wiedzy od przedstawicieli współpracujących z urzędem organizacji, instytucji, konsultantów, firm doradczych itp., poprzez odkrywanie w toku tej współpracy nowych aspektów wykonywanych zadań i konieczności wzajemnego przystosowania metod pracy	102	70,8%
Pozyskiwanie wiedzy w relacjach pionowych między kierownikami a pracownikami będącymi specjalistami w określonych dziedzinach	78	54,2%
Pozyskiwanie wiedzy od współpracowników w związku z wielofunkcyjnym charakterem pracy w zespołach zadaniowych	68	47,2%
Inne	9	6,3%
Brak odpowiedzi	5	3,5%

Źródło: badania własne.

Rozłożenie akcentów w odpowiedziach w przypadku powyższych pytań nie wykazuje istotnego różnicowania ze względu na zmienne metryczkowe instytucjonalne (rodzaj urzędu, wielkość urzędu itp.), a także indywidualne (wiek respondentów, staż pracy w administracji).

Reasumując, należy stwierdzić, że rozwój regionalny i lokalny jest rozumiany wieloaspektowo, z różnym stopniem jednoznaczności, a czasem ma zabarwienie ideologiczne. Większość respondentów jest świadoma, że w podstawowym zakresie rozwój regionalny i lokalny to kreowanie nowych wartości, do których głównie zalicza się:

- nowe rodzaje działalności gospodarczej, społecznej, usługowej, administracyjnej,
- nowe firmy, instytucje i organizacje,
- nowe miejsca pracy,
- nowe produkty, dobra i usługi zaspokajające potrzeby wewnętrzne i zewnętrzne,
- atrakcyjne oferty lokalizacyjne,
- wysoką jakość środowiska życia,
- dostępność i różnorodność usług.

Aby rozwój lokalny jako proces generowania nowych wartości (ekonomicznych i pozaekonomicznych) mógł być realizowany, należy oczywiście określić jego cele, które są zrelatywizowane do możliwości i potrzeb konkretnych społeczności lokalnych i regionalnych.

### 3. Ograniczenia rozwoju innowacyjności administracji publicznej

Rozpoznanie uwarunkowań w zakresie rozwoju innowacyjnej administracji publicznej należy umiejscowić w szerszej perspektywie, to jest w kontekście barier utrudniających rozwój lokalny. Aby te bariery zidentyfikować i poddać analizie, poproszono respondentów o dokonanie wyboru charakterystycznych dla poszczególnych społeczności lokalnych ograniczeń i utrudnień w zakresie rozwoju. Spośród 13 możliwości odpowiedzi zawartych w kafeterii pytania respondenci wskazywali najczęściej (54,2% wskazań) na niedostatek środków finansowych na partycypację w kosztach uzbrojenia terenu (tabela 3). Drugą według częstości wskazań barierą rozwoju lokalnego są przepisy i ich zmienność (ponad 46% wskazań). Na trzecim miejscu respondenci umieścili niedoinwestowanie w urządzeniu szeroko rozumianej infrastruktury technicznej, szczególnie dla budownictwa przemysłowego. Poważną barierą lokalnego rozwoju jest również długi okres przygotowania planu przestrzennego zagospodarowania przy zmianach gruntów rolnych na przemysłowe (37,5% wskazań).

Tab. 3. Najistotniejsze bariery utrudniające rozwój lokalny

	Liczba wskazań	Struktura (N = 144)
Niedostatek środków finansowych na partycypację w kosztach uzbrojenia terenu	78	54,2%
Przepisy i ich zmienność	67	46,5%
Niedoinwestowanie w urządzeniu szeroko rozumianej infrastruktury technicznej, szczególnie dla budownictwa przemysłowego	59	41,0%
Długi okres przygotowania planu przestrzennego zagospodarowania przy zmianach gruntów rolnych na przemysłowe	54	37,5%
Brak profesjonalnych instytucji wspierających innowacyjność (przedsiębiorczość)	53	36,8%
Małe zaangażowanie (bierność) społeczności lokalnej	53	36,8%
Nieuregulowane stosunki własności gruntów	41	28,5%
Mniejsze od oczekiwanych wpływy z podatków	36	25,0%
Brak własnych terenów komunalnych z przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego na działalność gospodarczą	32	22,2%
Niekorzystne położenie komunikacyjne gminy/powiatu (peryferyjność)	29	20,1%
Brak właściwego systemu informacji w dyspozycji władz lokalnych	22	15,3%
Trudność uzgodnienia w ramach rady, co jest dla gminy/powiatu najważniejsze	18	12,5%
Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	17	11,8%
Brak odpowiedzi	4	2,8%
Inne	2	1,4%

Źródło: badania własne.

Brak profesjonalnych instytucji wspierających innowacyjność (przedsiębiorczość) oraz małe zaangażowanie (bierność) społeczności lokalnej to kolejne bariery rozwojowe wskazywane przez respondentów. Ponadto do barier i utrudnień w rozwoju lokalnym badani zaliczyli jeszcze: mniejsze od oczekiwanych wpływy z podatków, brak własnych terenów komunalnych, które



mogłyby być przeznaczone na działalność gospodarczą, niekorzystne położenie komunikacyjne gminy lub powiatu, brak właściwego systemu informacji w dyspozycji władz lokalnych, brak konsensusu w ramach rady co do priorytetów rozwoju.

Jak wynika z odpowiedzi badanych, główne bariery rozwoju lokalnego tkwią w sferze finansowej (brak środków), formalnoprawnej (przepisy i ich zmienność) oraz infrastrukturalnej (niedorozwój, zły stan infrastruktury technicznej).

Podejmowanie działań innowacyjnych przez jednostki administracji samorządowej i rządowej jest uwarunkowane przez wiele czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Zatem rozwój innowacyjnej administracji publicznej to złożony wieloaspektowy proces.

Listę barier utrudniających innowacyjne przedsięwzięcia administracji publicznej ustalono na podstawie odpowiedzi respondentów na pytanie zamknięte, w którego kafeterii umieszczono kilkanaście różnych pozycji, uzupełniając oczywiście możliwości wyboru o „inne”, tak aby nie ograniczać odpowiedzi tylko do z góry przewidzianych wariantów.

Na pierwszym miejscu (ponad 80% wskazań) wśród barier i ograniczeń innowacyjnych działań administracji publicznej respondenci wymieniali brak kapitału, czyli środków finansowych na wprowadzanie rozwiązań innowacyjnych (tabela 4). Trudności finansowe samorządów to powszechnie występująca „bólączka” w skali całego kraju. Województwo podkarpackie nie jest oczywiście w tym względzie wyjątkiem, lecz raczej typowym przykładem trudności i problemów występujących w kraju.

Tab. 4. Proszę wskazać czynniki utrudniające podejmowanie działań innowacyjnych na terenie podlegającym Pan(a/i) urzędowi

	Liczba wskazań	Struktura (N = 144)
Brak kapitału	121	84,0%
Brak środków finansowych na wprowadzanie rozwiązań innowacyjnych	98	68,1%
Obawa przed ryzykiem	65	45,1%
Niedostateczna współpraca między gospodarką, samorządem a nauką	53	36,8%
Niewielki potencjał naukowo-badawczy	52	36,1%
Zła infrastruktura transportowa	45	31,3%
Brak sprzyjających regulacji prawnych	43	29,9%
Brak odpowiednich lokali i powierzchni produkcyjnych	39	27,1%
Brak uzbrojonych terenów	38	26,4%
Brak wiedzy o instrumentach i instytucjach wspierających tworzenie firm w regionie	29	20,1%
Niskie lub nieodpowiednie kwalifikacje lokalnego rynku pracy	27	18,8%
Zła łączność, telekomunikacja	16	11,1%
Niski stan wiedzy i umiejętności pracowników administracji lokalnej	12	8,3%
Korupcja, lokalne grupy interesów	7	4,9%
Zły stan środowiska naturalnego	4	2,8%
Brak odpowiedzi	3	2,1%
Inne	1	0,7%

Źródło: badania własne.

Charakterystyczne jest, że poważnym ograniczeniem działań innowacyjnych – w opinii respondentów – jest obawa przed ryzykiem. Jest to generalnie poważny problem w przypadku szeroko rozumianej innowacyjności. To, co nowe, nieznanie, zawsze wywołuje obawy, a nawet pewien opór. Jest to reakcja z psychologicznego punktu widzenia uzasadniona, a w każdym razie typowa i zrozumiała. Ważne jest zatem, aby te świadomościowe bariery niwelować, a przynajmniej minimalizować. Dobrym sposobem działania w tym względzie jest, jak się wydaje, propagowanie dobrych praktyk w zakresie rozwiązań innowacyjnych, ponieważ nic tak nie przekonuje do innowacji jak ich praktyczna pozytywna weryfikowalność i potwierdzenie faktu, że przynoszą one w określonych sytuacjach konkretne korzyści.

Ponad 1/3 wskazań uzyskały bariery rozwoju innowacyjnego zdefiniowane jako niedostateczna współpraca między gospodarką, samorządem a nauką oraz jako niewielki (ograniczony) potencjał naukowo-badawczy. Świadczy to o tym, że badani świadomi są tego, jak ważna jest wymiana doświadczeń i wzajemne współdziałanie pomiędzy władzami lokalnymi, prywatnymi przedsiębiorcami a sferą nauki i otoczenia biznesu. Współdziałanie między tymi partnerami oraz instytucjonalny rozwój potencjału naukowo-badawczego to warunek rozszerzania zakresu szeroko rozumianej innowacyjności. Kolejna wskazywana bariera działań innowacyjnych to zła infrastruktura transportowa. W dalszej kolejności wskazywano na brak sprzyjających regulacji prawnych, brak odpowiednich lokali i powierzchni produkcyjnych, brak uzbrojonych terenów. Jedną piątą wskazań skupiła bariera działań innowacyjnych zdefiniowana jako brak wiedzy o instrumentach i instytucjach wspierania i tworzenia firm. Ponadto zauważano również: niskie lub nieodpowiednie kwalifikacje lokalnych zasobów pracy, złą łączność i telekomunikację, niski stan wiedzy oraz umiejętności pracowników administracji lokalnej. To ostatnie jest swego rodzaju przyznaniem się do własnej słabości i występowało rzadko (poniżej 10% wskazań).

Jako szczególną determinantę rozwoju innowacyjności lokalnej administracji potraktowano odpowiedzi na pytanie o bariery pozyskiwania inwestorów zagranicznych. Okazało się, że podstawowe ograniczenie w tym względzie to słaba kondycja finansowa własnego budżetu. Drugie poważne ograniczenie stanowi brak środków na prowadzenie na szerszą skalę marketingu i promocji gminy. Deficyt środków na poprawę infrastruktury technicznej jest postrzegany jako kolejna istotna bariera pozyskiwania zagranicznych inwestycji. Należy w tym miejscu podkreślić, że ograniczenia i różnego rodzaju „niedobory” w zakresie infrastruktury to przewodni motyw w wypowiedziach respondentów, o zdecydowanie negatywnym wydźwięku. Respondenci wskazywali również na brak odpowiednio przygotowanych kadr do negocjacji z inwestorami. Jednym z elementów owego przygotowania jest znajomość języków obcych. Respondenci w pełni zdają sobie z tego sprawę, o czym świadczy m.in. hierarchia potrzeb szkoleniowych, utworzona na podstawie ich preferencji i potrzeb, w której kursy językowe zostały wysoko ulokowane.

#### 4. Zakończenie

Badania wykazały, że poszczególne komponenty postaw innowacyjnych przedstawicieli administracji publicznej są rozbudowane w różnym stopniu. Komponent poznawczy, czyli wiedza o przedmiocie postawy, jest u znacznej części badanych niedostatecznie rozwinięty. U ponad 1/3 respondentów samo rozumienie pojęcia „innowacja” jest bardzo nieprecyzyjne. Wiedza na temat innowacji jest fragmentaryczna i nieuporządkowana. Wynika z tego konieczność zainicjowania akcji edukacyjnej, której celem powinno być rozszerzenie wiedzy z zakresu innowacji wśród przedstawicieli samorządu (a także całej społeczności regionu).

Postawy badanych wobec innowacji cechują się znaczną ambiwalencją, ponieważ u większości z nich zmiany i nowe rozwiązania wzbudzają zarówno obawy, jak i nadzieje. Analiza komponentu emocjonalno-oceniającego postaw prowadzi do umiarkowanie optymistycznego wniosku, ponieważ mimo wskazanej ambiwalencji odczuć ponad połowa respondentów we wprowadzaniu zmian i nowych rozwiązań upatruje większych korzyści niż strat. Taką perspektywę ogólnej oceny i wartościowania zmian bez wątpienia należy utrwalać i rozszerzać, w czym bardzo pomocne może być propagowanie dobrych praktyk i korzyści wynikających z dokonywania zmian i wprowadzania nowych rozwiązań.

Komponent behawioralny, czyli działania bądź dyspozycje działań wobec przedmiotu postawy, trudno poddaje się jednoznacznej ocenie. Na poziomie ogólnych deklaracji odnotowano wysokie poparcie dla szeroko rozumianej innowacyjności zarówno w zarządzaniu ludźmi, jak i rozwojem lokalnym. Jednak praktyka działań samorządów urealnia ten optymistyczny obraz, ponieważ większość z nich w ostatnich 3 latach nie wprowadziła żadnych rozwiązań innowacyjnych, zarówno w zarządzaniu zespołami ludzkimi, jak i w odniesieniu do zasadniczych procesów rozwojowych na swoim terenie.

Analiza uwarunkowań elementów innowacyjnych w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym prowadzi do wniosku, że konsensus wokół priorytetów i działań prorozwojowych powinien opierać się na dualistycznej strategii rządowo-samorządowej. Taka strategia wynika przede wszystkim z logiki udziału urzędu marszałkowskiego i wojewódzkiego w stymulacji rozwoju regionu. Rozwój konkurencyjnego regionu musi być zatem oparty na aktywnej, twórczej roli i wzajemnej współpracy struktur administracji samorządowej i rządowej.

Uzyskane wyniki badań nie potwierdziły w pełni przypuszczenia, że terenowe jednostki administracji publicznej nie rozwijają współpracy z instytucjami wsparcia, jednostkami badawczo-rozwojowymi, uczelniami wyższymi. Większość samorządów deklaruje, że taka współpraca istnieje. Okazało się, że urzędy najczęściej współpracują z agencjami i stowarzyszeniami rozwoju lokalnego i regionalnego, a przedmiotem współpracy są głównie: kursy i szkolenia, przygotowywanie różnych projektów i wniosków, wprowadzanie nowych

metod organizacji i zarządzania oraz promowanie lokalnych produktów i atutów inwestycyjnych.

Urzędy administracji publicznej – głównie z powodu opisanych w artykule barier i ograniczeń – z reguły nie promują innowacji oraz nie wspierają w należyтым stopniu małych i średnich przedsiębiorstw wdrażających innowacje. Starają się jednak udostępniać informacje o różnych formach pomocy dla MŚP (fundusze unijne, krajowe, kredyty itp.), pomagają w jej uzyskaniu, organizują kursy i szkolenia dla przedsiębiorców oraz w miarę możliwości stosują ulgi i zwolnienia podatkowe.

Generalnie należy stwierdzić, że przeprowadzone badania potwierdziły hipotezę o dwójakim uwarunkowaniu poziomu innowacyjności kadr administracji publicznej. Zidentyfikowano zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne determinanty postaw innowacyjnych. Pierwsze wynikają z obiektywnych uwarunkowań ustrojowych i formalnoprawnych. Drugie sytuują się w sferze świadomości społecznej i wyrażają się w swoistym lęku przed zmianami oraz asekuracyjną zachowawczością i biernością.

Z punktu widzenia charakteru i kierunku dokonujących się przemian systemowych niezwykle istotne jest, aby zarówno obiektywne, jak i subiektywne bariery rozwoju innowacyjności na poziomie lokalnym i regionalnym ulegały sukcesywnie likwidacji. Służyć temu powinny przejrzyste, stabilne i „przyjazne” – zwłaszcza dla samorządów terytorialnych – uregulowania prawne. Bardzo dobre efekty może dać również upowszechnianie rozwiązań innowacyjnych, np. przez tworzenie banków danych o innowacjach, ułatwianie kontaktów w celu wymiany doświadczeń, nagradzanie i promowanie innowatorów itp. Duże znaczenie w niwelowaniu obaw przed zmianami o charakterze innowacyjnym mają również działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji kadr administracji publicznej oraz tworzenia kultury organizacyjnej motywującej do twórczego, afirmatywnego nastawienia wobec zmian.

## Literatura

- Bal-Woźniak T., 2004, „O podmiotowych uwarunkowaniach innowacyjności, czyli pierwotnych przyczynach braku aktywności innowacyjnej” (w:) A. Kaleta, K. Moszkowicz, L. Woźniak (red.), *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu*, nr 1030, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Bobrecka-Jamro D., Tuziak A., Tuziak B., Jastrzębska W., 2004, *Informator o wynikach badań postaw i działań administracji samorządowej i rządowej województwa podkarpackiego w zakresie innowacji*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., 2002, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy: Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych.

- Klasik A., Kuźnik F., 1998, „Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego” (w:) S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Mazurkiewicz A., 2003, „Konkurencyjność regionalna w globalnej gospodarce wiedzy” (w:) W. Kowalczewski (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w regionie*, Warszawa: Wydawnictwo DIALOG.
- Parvi A., 1993, *Innowacje – podstawy ujęcia modelowego i kwantyfikacja efektów w warunkach gospodarki rynkowej*, Opole: Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Powstańców Śląskich w Opolu.
- Szałańska M., 1999, „Wartości a postawa innowacyjna pracownika” (w:) K. Jaremczuk (red.), *Kategoria wartości a cele przedsiębiorstwa*, Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej.
- Tuziak A., 2004, „Innowacyjność w procesie budowania społeczeństwa uczącego się i gospodarki opartej na wiedzy” (w:) L. Zbiegień-Maciąg, D. Lewicka (red.), *Poszukiwanie tożsamości organizacyjnej w jednoczącej się Europie*, Kraków: Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne AGH.
- Tuziak A., Tuziak B., 2004, „Identyfikacja kluczowych kompetencji: przedsiębiorczości i innowacji w układzie lokalnym (region podkarpacki)” (w:) E. Niedzielska, K. Perechuda (red.), *Koncepcje i narzędzia zarządzania informacją i wiedzą*, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.

### **CONDITIONS OF THE INNOVATION LEVEL IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROCESS OF LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT (THE EXAMPLE OF PODKARPACIE PROVINCE)**

The article presents innovation issues in public administration in the Podkarpacie region. In the situation of progressing territorial development, widely understood innovation is the ability to create, put into practice and disseminate it. This ability is the condition to raise competitiveness of the regional economy, while increasing the opportunity to achieve success in the escalating competition between the regions.

Taking into account that local and regional authorities play the major role in the modernizational and developmental processes, the analyses and characteristics included in the article are concentrated on the diagnosis of the competence of public administration employers. The range of the above mentioned competence is the management of the local and regional development and the economy development based on the knowledge. Identification and description of the restrictions and barriers of innovation in the council and government administration were considered as well.

The study is based on the results of the empirical research which aim was to recognize attitudes and actions of public administration in the Podkarpace region, realized within the confines of the purposeful project of the Science and Informatics Ministry: “The Regional Strategy of Innovation of the Podkarpacie Province”.