

Jacek Strojny

Politechnika Rzeszowska

Małgorzata Baran

Collegium Civitas, Warszawa

Przedsiębiorczość i innowacyjność w zarządzaniu rozwojem JST

Entrepreneurship and innovation in the management of development of local government units

Streszczenie

Artykuł jest próbą identyfikacji wymiarów przedsiębiorczości i innowacyjności w zarządzaniu rozwojem jednostek samorządu terytorialnego (JST). Przedsiębiorczość utożsamiana jest powszechnie z umiejętnością wykorzystywania szans otoczenia, a często także *stricte* z tworzeniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Innowacyjność z kolei to zdolność do tworzenia i wdrażania innowacji o różnorodnym charakterze – od zmian wewnątrz organizacji do zmian wprowadzanych bezpośrednio na rynek.

Zjawiska przedsiębiorczości i innowacyjności analizowane są w artykule z perspektywy procesów rozwojowych w samorządzie terytorialnym. Zwrócono uwagę na możliwości kreowania tych zjawisk zarówno w ramach procesu zarządzania operacyjnego, jak i strategicznego. Innowacyjność i kreatywność w pierwszym z procesów traktowane są jako docelowe parametry instytucji administracji publicznej. Dzięki wykreowaniu przejawów takich zjawisk podmioty tego typu zyskują wyższą sprawność oddziaływania na procesy rozwojowe w danym systemie gospodarczym. Oczywiście kreowanie rozwoju może dotyczyć wielu płaszczyzn życia społeczno-gospodarczego, w tym m.in. potencjału przedsiębiorczego i potencjału innowacyjnego. W artykule podjęto próbę uporządkowania wymienionych wymiarów oraz opisanie zależności między nimi.

Abstract

The article attempts to identify the areas of entrepreneurship and innovation in the management of development of the local government units. Entrepreneurship is generally perceived as doing business, and notably as seizing various opportunities. Innovation, in turn, is an ability to create and implement various innovations such as internal changes and market changes.

Both, entrepreneurship and innovation are analysed in this article from the perspective of local government development. The attention is drawn to the possibilities of creating the above mentioned phenomena by operational and strategic management processes. In the first of these levels, entrepreneurship and innovation may be understood as the parameters of public administration institutions. The institutions characterized by this type of phenomena can improve effectiveness in creating development processes, which can be observed in different areas of socio-economic life and in the potential entrepreneurial and innovation development. The authors try to order the issues specified in the analysis, and describe connections between them.

Słowa kluczowe: innowacyjność; przedsiębiorczość; rozwój; samorząd terytorialny; zarządzanie operacyjne; zarządzanie strategiczne; zarządzanie operacyjne

Key words: development; entrepreneurship; innovation; local government; operational management; strategic management

Wprowadzenie

Przedsiębiorczość i innowacyjność to zjawiska cieszące się od lat niezmienną popularnością wśród naukowców i polityków. Są one przedmiotem licznych badań prowadzonych w ramach różnych dyscyplin naukowych. Stanowią także jeden z najczęściej wymienianych obszarów wsparcia w wymiarze polityki Unii Europejskiej, polityk krajowych i samorządowych różnych szczebli. Nikt nie ma wątpliwości, że wymienione zjawiska są niezbędne do uzyskania trwałych fundamentów rozwoju społeczno-gospodarczego.

Przedsiębiorczość analizowana jest w wielu kontekstach, które można sprowadzić do czterech najważniejszych: kontekstu osobistego (indywidualnego), społecznego, organizacyjnego oraz gospodarczego (Strojny, 2009). W pierwszym z wymienionych podejść przedsiębiorczość najczęściej jest utożsamiana z cechami indywidualnymi oraz zachowaniem człowieka. Najczęściej przyjmuje się, że przejawia się ona aktywnością gospodarczą. Zwraca się jednak uwagę, że osoby przedsiębiorcze wcale nie muszą być przedsiębiorcami, a ich aktywność może być widoczna także w innych obszarach życia społeczno-gospodarczego. W drugim z wymienionych kontekstów – kontekście społecznym – analizuje się wartości, normy społeczne i inne elementy relacji społecznych, które sprawiają, że przedsiębiorczość znajduje odpowiednie warunki do ekspresji, uzewnętrzniania się w postaci określonych działań. Niezmiernie istotny jest także kolejny wymiar, a więc przedsiębiorczość na poziomie organizacji. Podmioty różnego typu (nie tylko przedsiębiorstwa) mogą być określane jako przedsiębiorcze lub też nie. Ważnym zjawiskiem, które należy tutaj uwzględnić, jest intraprzsiębiorczość, która jest uzewnętrznieniem przedsiębiorczości w zachowaniach pracowników danej organizacji. Te trzy wymiary przedsiębiorczości kumulują się na poziomie systemu gospodarczego (np. gminy, powiatu, regionu czy kraju), dając podstawę do określenia tych systemów jako przedsiębiorczych.

Bardzo podobnie analizuje się innowacyjność. Zwraca się tutaj uwagę zarówno na kontekst personalny, organizacyjny, jak i systemowy (gospodarczy). W wielu analizach wskazuje się na postawy proinnowacyjne, zwłaszcza w kontekście pracowników przedsiębiorstw. W wymiarze organizacyjnym analizuje się także przejawy aktywności innowacyjnej (np. działalność B+R, patenty) oraz jej efekty (np. sprzedaż produktów innowacyjnych). Oczywiście mówi się także o innowacyjności w kontekście systemów gospodarczych (np. innowacyjności regionów) (Strojny, 2012a).

Włączając się w dyskusję na temat wymienionych wyżej zjawisk, autorzy dążą w niniejszym artykule do ich sprecyzowania i właściwego opisanie w kontekście funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Realizują ten cel, uzasadniając rolę przedsiębiorczości i innowacyjności jako istotnych determinant rozwoju regionalnego. Precyzują oba zjawiska pod kątem ich wykorzystania m.in. w definiowaniu założeń związanych z procesem zarządzania operacyjnego i strategicznego (Strojny, 2010).

Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynniki rozwoju

Gospodarka globalna, gospodarka oparta na wiedzy, konkurencja – wszystkie te pojęcia odnoszą się do cech współczesnego otoczenia, w którym zarówno ludzie i podmioty gospodarcze, jak i instytucje publiczne realizują swoje zamierzenia. W dyskursach prowadzonych w ramach nauk społecznych czy humanistycznych podkreśla się wysoką złożoność i zmienność nowych warunków zewnętrznych. Większość naukowców zgadza się z tym, że stanowią one bardzo duże wyzwanie dla działających w nich podmiotów, które dążąc do postawionych celów rozwojowych, muszą wykazać się cechami pozwalającymi na uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Warto również podkreślić, że w odniesieniu do ludzi, organizacji oraz systemów gospodarczych rozpatruje się podobny zestaw cech niezbędnych do utrzymania lub poprawy sytuacji

rozwojowej. Z całą pewnością można wśród nich wymienić przedsiębiorczość, a zwłaszcza – innowacyjność.

Autorzy skłaniają się do uznania słuszności stwierdzenia, że innowacyjność jest narzędziem przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania organizacji i zachowań ludzkich, rozumiana jest bowiem jako zdolność do wykorzystywania okazji rynkowych. Jednym z podstawowych sposobów reakcji na pojawiające się szanse jest natomiast innowacja, która stanowi swego rodzaju materializację nowatorskich pomysłów. Oczywiście oba zjawiska są złożone, a ich uwewnętrznienie się wymaga spełnienia określonych warunków zewnętrznych, zarówno w najbliższym otoczeniu (warunki organizacyjne, cechy grupy odniesienia), jak i w otoczeniu dalszym (warunki prawne, cechy rynku). Wydaje się, że należy także zgodzić się ze stwierdzeniem, że istotnym warunkiem zaistnienia omawianych zjawisk są także specyficzne cechy osobowe (osobowość, temperament).

Podmioty, które nazwiemy przedsiębiorczymi i innowacyjnymi, mają zdolność szybkiej, skutecznej i efektywnej reakcji na to, co się dzieje w otoczeniu (wysoka reaktywność). Co więcej, ze względu na rosnącą niestabilność otoczenia coraz większe znaczenie przypisuje się zdolności do jego kreowania, a więc proaktywności. To właśnie tego typu podejście warunkuje zdolność do osiągnięcia nawet ambitnych zamierzeń. Oczywiście wysoka reaktywność oraz proaktywność wymagają osiągnięcia wysokiej sprawności na płaszczyźnie operacyjnej i w sferze myślenia strategicznego. Skuteczność i efektywność działania oraz ciągłe doskonalenie w celu utrzymania tych parametrów stanowią we współczesnej gospodarce kluczowy warunek rozwoju, a coraz częściej także – przetrwania. Rosnąca konkurencyjność powoduje bowiem malejącą tolerancję błędów i strat, których ponoszenie może powodować trwałą utratę pozycji rynkowej.

Mówiąc o przedsiębiorczości w kontekście rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST), warto zwrócić uwagę na istotny, a relatywnie słabo eksploatowany obszar badań, jakim jest intraprzsiębiorczość w instytucjach administracji publicznej, wyrażana aktywną postawą pracowników, orientacją na klienta, a często nawet gotowością do podejmowania ryzyka związanego z realizacją różnego rodzaju przedsięwzięć związanych zarówno z restrukturyzacją wewnętrzną, jak i z poprawą jakości usług publicznych wykonywanych na rzecz zdefiniowanych grup klientów. Warto podkreślić, że mówienie o intraprzsiębiorczości w instytucji sektora publicznego, a w szczególności JST, wydaje się coraz bardziej uzasadnione ze względu na zmieniające się wymagania względem zakresu aktywności tego typu instytucji. Zawężanie się do wykonywania *stricte* zadań administracyjnych i realizacji zapisów ustawowych, narzucających pewien katalog usług, jest niewystarczające. Instytucje powinny aktywnie działać na rzecz inicjowania procesów rozwojowych i wychodzić poza te ramy. Jest to szczególnie ważne w przypadku przyjęcia pewnych kierunków specjalizacji terytorialnej (strategia *smart specialization*) (Strojny, 2012a), które wymagają znacznego zaangażowania w działania poprawiające konkurencyjność JST w wybranych obszarach.

Dążąc do większej skuteczności i efektywności działania, instytucje administracji publicznej coraz częściej decydują się na wdrożenie nowoczesnych rozwiązań zarządczych (Strojny, 2012b). Część z nich jest wynikiem powstawania nowych warunków prawnych (np. kontrola zarządcza), inne zaś są elementem dobrowolnego procesu doskonalenia (np. budżetowanie zadaniowe) (uofp, kmf). Implementację nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych do praktyki zarządzania działalnością instytucji administracji publicznej traktować można jako efekt intraprzsiębiorczości pracowników oraz przejaw innowacyjności. Często prócz bardzo istotnych dostosowań w strukturze organizacji i sposobie działania, wymagają one także wdrażania oprogramowania wspomagającego przebieg procesów wewnętrznych. Można tutaj mówić

zatem przynajmniej o dwóch typach innowacji, opisanych w *Podręczniku Oslo*. Są to: innowacje organizacyjne i procesowe (OECD, 2008).

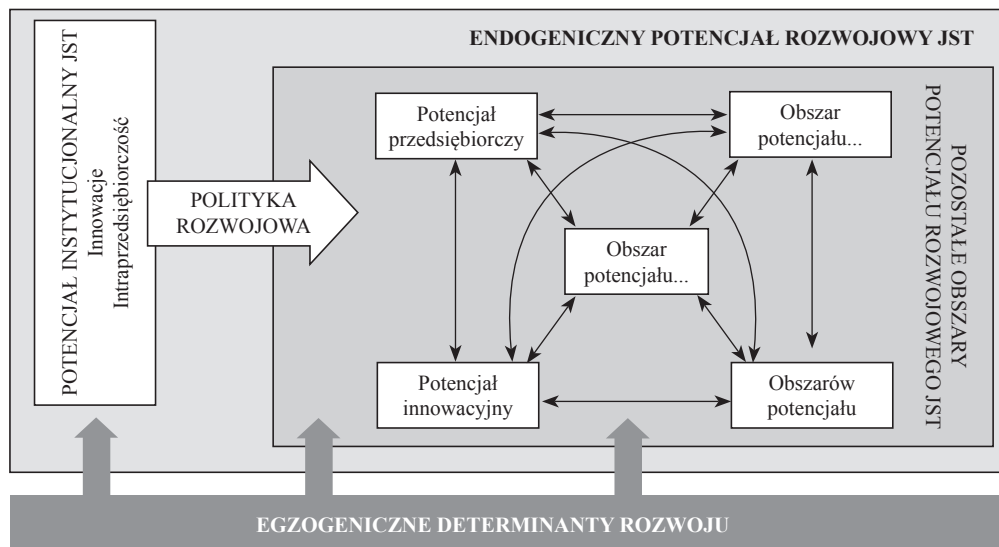
Istnieje oczywiście także znaczny potencjał dotyczący wdrażania pozostałych typów innowacji, a więc produktowych lub marketingowych. Niektóre polskie miasta (np. Kraków czy Szczecin), regiony (np. Świętokrzyskie czy Dolny Śląsk), a nawet niewielkie gminy (np. Solec Zdrój) dostrzegają możliwości uzyskania pozytywnych efektów rozwojowych dzięki odpowiednio przygotowanej i przeprowadzonej strategii marketingowej, opartej na czytelnym produkcie. Oczywiście wymienione przykłady opierają się na produkcie turystycznych, ale samorządy mogą adresować swoją ofertę także do innych sektorów rynku (np. inwestorów, studentów). Innowacje ukierunkowane rynkowo, czy to w wymiarze produktowym, czy w wymiarze strategii marketingowej, osadzać się powinny w odpowiednio zdefiniowanej strategii specjalizacji, której podstawą są mocne strony danej JST.

Institucje, w których panują warunki sprzyjające postawom przedsiębiorczym oraz wdrażaniu innowacji, mają szansę na skuteczniejsze oddziaływanie na procesy rozwojowe, a wręcz nawet na ich kreowanie. W tym właśnie obszarze innowacyjność i przedsiębiorczość instytucji administracji publicznej (wymiar indywidualny i organizacyjny) można powiązać z innowacyjnością i przedsiębiorczością jednostki samorządu terytorialnego (wymiar systemu gospodarczego). Reaktywność, a niekiedy nawet proaktywność instytucji mają bowiem przełożenie na procesy rozwojowe kształtujące inne endogeniczne elementy potencjału rozwojowego. Pozwala to zwiększyć prawdopodobieństwo skutecznego przeciwdziałania zjawiskom drenażu tego potencjału, a niekiedy także wykreować mechanizmy jego wzbogacania dzięki pozyskiwaniu nowego kapitału z zewnątrz.

Scharakteryzowane wyżej wymiary przedsiębiorczości i innowacji oraz zależności między nimi można opisać za pomocą ogólnego modelu, którego schemat przedstawiono na ryc. 1. Obejmuje on następujące elementy:

- endogeniczny potencjał rozwojowy, a więc wszelkie elementy jednostki samorządu terytorialnego istotne z punktu widzenia przebiegu procesów rozwojowych (Strojny, 2010),

Ryc. 1. Wymiary przedsiębiorczości i innowacyjności JST



Źródło: opracowanie własne.

- potencjał instytucjonalny, czyli element składowy potencjału rozwojowego, determinowany intraprzedsiębiorczością oraz zdolnością do implementacji innowacyjnych rozwiązań w jednostkach organizacyjnych samorządowej administracji publicznej,
- politykę rozwojową, czyli ogół działań samorządu ukierunkowanych na kreowanie i wspieranie procesów rozwojowych w poszczególnych obszarach (elementach składowych) potencjału rozwojowego,
- potencjał przedsiębiorczy – obszar (element) potencjału rozwojowego oznaczający zdolność społeczeństwa i podmiotów gospodarczych do kreowania zachowań nastawionych na tworzenie wartości dodanej, w tym w szczególności gotowość do przejawiania aktywności gospodarczej,
- potencjał innowacyjny – obszar (element) potencjału rozwojowego oznaczający zdolność podmiotów gospodarczych i instytucji naukowych do wytwarzania nowej wiedzy oraz jej materializacji w postaci innowacji organizacyjnych, procesowych, marketingowych i produktowych,
- egzogeniczne determinanty rozwoju – wszystkie czynniki determinujące przebieg procesów rozwojowych, wynikające z otoczenia danej jednostki samorządu terytorialnego, w tym w szczególności – trendy na rynku kapitału mobilnego (zmiany preferencji lokalizacyjnych).

Przedstawiony wyżej model opisano bliżej w kolejnych dwóch punktach artykułu. W pierwszym z nich opisano wybrane przejawy przedsiębiorczości i innowacyjności na poziomie instytucji administracji publicznej. Zwrócono uwagę na kulturowe i proceduralne uwarunkowania kształtowania się postaw przedsiębiorczych w administracji publicznej. Zaproponowano także niektóre rozwiązania organizacyjne, które wspomagają kreowanie intraprzedsiębiorczości. W drugim punkcie przedstawiono ogólnie założenia kompleksowego podejścia do polityki rozwojowej w samorządzie administracyjnym w wymiarze strategicznym. Skupiono się tutaj głównie na mechanizmach oddziaływania na potencjał przedsiębiorczy i innowacyjny, przygotowując propozycję ewaluacji stanu oraz osiągniętych tam efektów interwencji.

Przedsiębiorczość i innowacyjność instytucji administracji publicznej

Instytucje administracji publicznej działają w otoczeniu konkurencyjnym, tworzącym warunki przypominające w coraz większym stopniu otoczenie przedsiębiorstw. Uwzględniając tę specyfikę, niektóre samorządy angażują się w szereg działań, mających na celu zwiększenie sprawności działania przez podniesienie skuteczności i efektywności interwencji w procesy rozwojowe jednostki. Koncepcja tzw. inteligentnych specjalizacji wymusza na samorządach poszukiwania czynników wyróżniających daną jednostkę na tle otoczenia, podobnie jak czynią to firmy na rynkach docelowych dla swoich produktów. Aktywne postawy pracowników urzędów, ich zaangażowanie, pomysłowość, umiejętności organizacyjne stają się bardzo pożądane i użyteczne. Podobnie jak w przedsiębiorstwach, przynajmniej niektóre stanowiska pracy wymagają zachowań zgodnych z definicją intraprzedsiębiorczości.

Stworzenie warunków sprzyjających pojawieniu się intraprzedsiębiorczości w urzędzie jest sprawą dość trudną. Wymaga bowiem zarówno świadomego kształtowania odpowiedniej kultury organizacyjnej, jak i implementacji szeregu rozwiązań organizacyjnych. Do tych ostatnich należą m.in.¹:

¹ Przedstawiony katalog działań jest efektem doświadczeń zebranych w ramach projektu wdrożeniowego „Nowotarski-Nowatorski. Samorząd zorientowany projektowo”, w którym J. Strojny był kierownikiem wdrożenia po stronie wykonawcy. Jednym z możliwych rozwiązań sprzyjających intraprzedsiębiorczości może być tzw. podejście zadaniowe, opierające się na metodzie zarządzania projektami. Obejmuje ono zarówno zmiany o charakterze organizacyjnym (struktura macierzowa), jak i implementację wielu technik planowania i controllingu zadań (Dałkowski B. i in., 2009; Frame J.D., 2001; Lewis J.P., 2005, PMI, 2008).

- odpowiedni system nadzoru, umożliwiający możliwie szerokie delegowanie uprawnień,
- odpowiednia organizacja pracy, znajdująca odzwierciedlenie w uelastycznionej strukturze oraz regulaminie organizacyjnym,
- system wynagrodzeń premiujący postawy aktywne, przedsiębiorcze, proinnowacyjne,
- system ocen pracowniczych oparty na metodzie zarządzania przez cele (kontraktach o cele).

Kształtowanie kultury organizacyjnej wymaga odpowiednio przeprowadzonego procesu socjalizacji. Główną rolę odgrywa w tym kadra zarządzająca, a w szczególności osoby pełniące funkcje kierowników jednostek (marszałkowie, starostowie, prezydenci miast, burmistrzowie czy wójtowie). Chodzi tutaj przede wszystkim o zachęcanie do aktywności i wspieranie takich zachowań zarówno za pomocą instrumentów mniej formalnych (np. pochwała), jak i sformalizowanych, w postaci odpowiednio skonstruowanego regulaminu premiowania oraz ocen pracowniczych.

Przedsiębiorczość, nawet ta realizowana wewnątrz organizacji, wymaga jednak akceptacji ryzyka, a co za tym idzie – także odpowiedzialności za jego powstanie. W jednostkach samorządu terytorialnego, podobnie jak w innych instytucjach sektora finansów publicznych, istnieje szereg ograniczeń mających na celu ochronę wydatkowania środków publicznych. Dlatego też swoboda działania jest znacznie mniejsza, a udowodnienie nadzoru nad działalnością pracowników – konieczne. Jest to możliwe wówczas, gdy jasno określono w opisach stanowisk pracy zakresy odpowiedzialności poszczególnych osób za określone zadania oraz ich efekty, a także gdy istnieje sprawny system informowania kierownictwa.

Zdaniem autorów, fundamentem sprawnego procesu nadzoru jest odpowiednie powiązanie ze sobą mapy procesów ze strukturą organizacyjną. Nowoczesne samorządy dysponują systemem jakości ISO oraz różnymi innymi rozwiązaniami (np. budżet zadaniowy), które wymagają stworzenia takiej struktury procesów. Stanowi ona punkt wyjścia do budowania dwóch wymiarów struktury organizacyjnej, Są to: wymiar stały (liniowy) i wymiar tymczasowy (projektowy). Pierwszy powinien opierać się na zadaniach o charakterze ciągłym (powtarzalnych), tworząc układ hierarchiczny, obejmujący: działy, wydziały, biura, referaty itd. Oczywiście szczegółowe rozwiązanie organizacyjne musi być dostosowane do specyfiki konkretnej jednostki organizacyjnej, uwzględniając ilość pracy, zatrudnienie, kompetencje pracowników itd. Bardzo ważną kwestią jest utrzymanie kryterium merytorycznego podziału pracy między komórkami, co pozwala na uniknięcie problemów z nakładaniem się kompetencji bądź brakiem jasnego określenia odpowiedzialności za zadanie. Większą czytelność podziału pracy uzyskuje się także przez wydzielanie zespołów projektowych odpowiedzialnych za wykonanie konkretnego przedsięwzięcia (projektu). W ten sposób pojawia się stosunkowo nowa dla samorządu rola organizacyjna, czyli rola kierownika projektu.

Czytelny podział pracy jest podstawą budowania otoczenia sprzyjającego rozwojowi intraprzesiębiorczości, jednak nie jest to warunek wystarczający. Bardzo ważnym elementem oddziaływania na pracowników jest system motywacyjny i powiązany z nim system ocen pracowniczych. Tutaj właśnie pojawiają się narzędzia, za pomocą których można promować określone wzorce zachowań, utrwalając wartości istotne z punktu widzenia przedsiębiorczości. System motywacyjny w instytucjach publicznych najczęściej zawężony jest do wymiaru finansowego i rzeczywiście proefektywnościowy system wynagrodzeń wydaje się jednym z najważniejszych instrumentów oddziaływania na zachowania pracownicze. Brakuje często jednak także czytelnej polityki rozwoju kompetencji pracowników, powiązanej ze ścieżkami kariery zawodowej, a więc możliwościami awansu w różnych wariantach. Podobnie rzecz się ma z systemem ocen pracowniczych, który także powinien wspierać proces motywowania pracowników, a często bywa on niejasny i niekonsekwentnie stosowany.

W niniejszym artykule zwrócono uwagę na jeden z ważniejszych – zdaniem autorów – problemów związanych z tworzeniem systemu motywacyjnego i systemu ocen pracowniczych. Dotyczy on konieczności ukierunkowaniu ludzi, a zatem także tworzonych przez nich stałych i tymczasowych komórek organizacyjnych, na uzyskiwanie określonych efektów. Jednym z podstawowych narzędzi, które można tutaj zastosować, jest wprowadzenie tzw. kontraktów o cele. Oznacza to, że uwzględniając cele strategiczne, na poziomie operacyjnym uzgadnia się określone efekty, które poszczególne komórki i osoby powinny osiągnąć w określonym czasie. Istotnym elementem tego typu podejścia jest weryfikacja stopnia realizacji celów w ramach controllingu operacyjnego, będącego niezbędnym elementem systemu kontroli zarządczej. W konsekwencji system ocen pracowniczych zyskuje dwa wymiary – okresowy (tzw. ocena okresowa pracowników, np. raz do roku) oraz bieżący – weryfikacja efektywności i skuteczności realizacji powierzonych celów, zgodnie z przyjętym cyklem controllingu (np. kwartalnie).

Wzmocnieniem podejścia opartego na metodzie zarządzania przez cele mogłoby być wdrożenie proefektywnościowego systemu wynagrodzeń. Zadanie to jest niezwykle trudne w instytucjach administracji publicznej, choć aktualny system prawny – zdaniem autorów – pozwala na podjęcie takich prób (uops, rrm). O wiele większą przeszkodą jest opór, i to nie tylko pracowników, ale także często organów uchwałodawczych (rady gminy, powiatu, sejmiku wojewódzkiego). W przypadku pracowników obserwuje się awersję do wszelkich działań zmniejszających poczucie bezpieczeństwa. Tymczasem z założenia w proefektywnościowym systemie wynagrodzeń część wynagrodzenia jest niepewna i uzależniona od osiągniętych wyników. Znacząco może to pogarszać komfort psychiczny pracowników, którzy nie są do takich rozwiązań przygotowani. Z drugiej strony, czytelny system celów i wynikających z nich zasad wynagradzania może być też pozytywnie odbierany przez pracowników, dostrzegających, że często w samorządach występuje uznaniowość i nie do końca jasne zasady wynagradzania pomimo istniejących ram prawnych. Druga wymieniona grupa osób, stwarzających potencjalnie opór wobec wprowadzenia systemu proefektywnościowego, to lokalni czy regionalni politycy. Występuje tu ryzyko politycznej oceny zamiarów związanych z wprowadzeniem premii dla urzędników. Wydaje się jednak, że taki czytelny system może być zdecydowanie bardziej pożądany przez społeczeństwo niż aktualna praktyka związana z przyznawaniem nagród, bez żadnego odniesienia do aktywności pracowników.

Przedstawione tutaj podejście oczywiście można rozwijać w wielu różnych kierunkach, odnosząc się do innych istotnych aspektów funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego. Pominięto je jednak ze względu na ograniczone rozmiary niniejszego artykułu. Podsumowując jednak przedstawiony wyżej obraz, można stwierdzić, że odnosi się on do instytucji ujętej w pewne systemowe ramy różnorodnych, nowoczesnych podejść do realizacji procesu zarządzania charakterystycznych dla organizacji nastawionych na zysk. Rosnąca konkurencyjność pomiędzy systemami gospodarczymi wymaga jednak właśnie transferu metod i technik oraz szeregu rozwiązań z sektora prywatnego (głównie z biznesu) do sektora publicznego. Dzięki wprowadzeniu takich narzędzi instytucje publiczne uzyskują możliwość realnego, a nie postulatycznego reagowania na zjawiska i wpływania na rozwój systemów gospodarczych.

Przedsiębiorczość i innowacyjność jako obszary interwencji w zarządzaniu strategicznym rozwojem JST

Przyjęty w niniejszym artykule model opisu zjawiska przedsiębiorczości i innowacyjności w kontekście zarządzania rozwojem JST zakłada istnienie pewnego związku przyczynowo-skutkowego. Zachodzi on między procesem doskonalenia mechanizmów zarządzania w instytucjach administracji publicznej a intensywnością procesów rozwojowych w wymiarze systemu

gospodarczego, za który te instytucje odpowiadają. Przyjąć należy, że system gospodarczy może być opisany w wymiarach tworzących jego endogeniczny potencjał rozwojowy (Kozuch, 2011). Można więc mówić o pewnym aktualnym poziomie tego potencjału oraz o zmianach, które go dotyczą, a które mogą mieć charakter rozwojowy lub regresywny. Pomiar zarówno potencjału, jak i dotyczących go zmian, jest istotny z punktu widzenia oceny sprawności procesu zarządzania strategicznego.

Jednym ze sposobów opisu systemu gospodarczego jest model priorytetowych wymiarów potencjału rozwojowego, obejmujący cztery główne obszary potencjału²:

- potencjał społeczeństwa,
- potencjał gospodarki,
- potencjał otoczenia,
- potencjał instytucjonalny.

Analizowane w niniejszym artykule zjawiska opisane są po pierwsze w wymiarze czwartym (potencjał instytucjonalny), który obejmuje dwa parametry – sprawność instytucji oraz kompetencje samorządowców. Szczególnie istotny z punktu widzenia efektów intraprzedsiębiorczości i innowacyjności instytucji administracji samorządowej jest pierwszy z wymienionych obszarów. Jeśli chodzi natomiast o wymiar systemu gospodarczego, to w modelu zaproponowano dwa parametry, czyli przedsiębiorczość i innowacyjność, wchodzące w skład potencjału gospodarczego. Zawężają one oczywiście oba zjawiska, utożsamiając je z działalnością sektora przedsiębiorstw. Jest to jednak konieczne ze względu na system dostępnych danych statystycznych, służących do oceny zjawiska. W ramach innowacyjności uwzględniono: innowacyjność przedsiębiorstw zlokalizowanych w danym systemie gospodarczym oraz potencjał badawczo-rozwojowy.

Ważnym elementem omawianej koncepcji jest zestaw danych, służących do budowania zasobu informacji strategicznej. Ze względu na dostępność oraz koszty gromadzenia danych najbardziej odpowiednim, choć mającym wiele wad, jest zbiór danych statystycznych, gromadzonych w GUS. Jednym z narzędzi, które mogą obecnie być wykorzystywane do tego typu analiz – oprócz Banku Danych Lokalnych, jest serwis STRATEG (www.strateg.stat.gov.pl). Oczywiście zbiór danych do analizy musi być jak najbardziej dostosowany do specyfiki danego obszaru potencjału rozwojowego. I tak, charakteryzując przedsiębiorczość systemu gospodarczego, zaproponować można listę następujących zmiennych:

- liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1 tys. mieszkańców,
- udział spółek handlowych w podmiotach gospodarki narodowej sektora prywatnego,
- liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego na 1 tys. mieszkańców,
- udział firm średnich w ogólnej liczbie podmiotów gospodarki narodowej sektora prywatnego,
- wartość nakładów inwestycyjnych w sektorze MŚP na 1 podmiot,
- wartość współczynnika aktywności zawodowej w grupie osób w wieku produkcyjnym.

Analizując w ramach potencjału innowacyjnego aktywność przedsiębiorstw w obszarze kreowania innowacji, wykorzystać można kolejny zestaw danych:

- wartość nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach przemysłowych w przeliczeniu na 1 zatrudnionego w przemyśle,
- wartość nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach usługowych w przeliczeniu na 1 zatrudnionego w usługach,
- udział przedsiębiorstw przemysłowych, które poniosły nakłady na działalność innowacyjną w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych,

² Model jest efektem prac badawczych prowadzonych przez J. Strojnego i A. Prusaka w JST (Strojny, Prusak, 2013).

- udział przedsiębiorstw usługowych, które poniosły nakłady na działalność innowacyjną w ogólnej liczbie przedsiębiorstw usługowych,
- udział małych firm przemysłowych współpracujących w zakresie działalności innowacyjnej w ogólnej liczbie małych firm,
- udział małych firm usługowych współpracujących w ramach działalności innowacyjnej w ogólnej liczbie małych firm.

Oczywiście, istnieje także możliwość oceny natężenia prowadzonej na danym terenie działalności badawczo-rozwojowej. Jest ona niezwykle istotnym elementem całego systemu innowacyjnego, tworzy bowiem fundament do wprowadzania konkretnych rozwiązań w wymiarze produktowym, procesowym czy rynkowym. Wśród zmiennych dostępnych w systemie statystyki publicznej użyteczne wydają się:

- wartość nakładów na B+R w przeliczeniu na mieszkańca,
- liczba zatrudnionych w B+R na 1 tys. osób aktywnych zawodowo,
- liczba zgłoszonych wynalazków na 1 tys. mieszkańców,
- liczba udzielonych patentów na 1 tys. mieszkańców.

Konkretne cele strategiczne związane z podejmowanymi działaniami długofalowymi powinny być mierzalne. Zaproponowane zmienne pozwalają na uzyskanie takiego miernika (oceny zagregowanej) dla przedsiębiorczości, innowacyjności oraz innych elementów endogenicznego potencjału rozwojowego. Dzięki temu uzyskuje się możliwość oceny skuteczności podejmowanych działań nie tylko pod kątem identyfikacji stopnia realizacji określonych zadań inwestycyjnych, ale także właśnie w kontekście tempa zmian rozwojowych. Zastosowanie identycznego sposobu oceny w innych JST otwiera ponadto szerokie możliwości analizy porównawczej (benchmarkingu strategicznego). Dzięki wprowadzeniu takiego rozwiązania samorządy mogą uzyskać czytelny obraz pozycji konkurencyjnej, którą aktualnie zajmują na tle innych, wybranych punktów odniesienia (JST stanowiących benchmarki).

Zakończenie

Zjawiska zachodzące w JST są współcześnie coraz bardziej złożone. Tradycyjną rolę administracyjną tego typu instytucji rozbudowuje się o inne role, związane z aktywnym oddziaływaniem na procesy rozwojowe. Mówiąc o zjawiskach, takich jak przedsiębiorczość i innowacyjność w kontekście rozwoju JST, nie można więc zawęzić się jedynie do wymiaru dotyczącego systemów gospodarczych. Konieczne jest natomiast uwzględnienie problematyki związanej z kreowaniem innowacyjności i przedsiębiorczości w samych instytucjach administracji publicznej. Ten stosunkowo nowy w polskiej praktyce samorządowej aspekt nabiera znaczenia wraz z upowszechnianiem się działań ukierunkowanych na podnoszenie sprawności procesów zarządzania w administracji publicznej.

Literatura References

- Dałkowski, B., Staško, L., Zalewski, M. (2009). *Polskie wytyczne kompetencji IPMA*. Stowarzyszenie Project Management Polska, Gdańsk.
- Frame, J.D. (2001). *Zarządzanie projektami w organizacjach*, WIG-PRESS, Warszawa.
- Koźuch, A., (2011). Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego. W: Koźuch, A., Noworól, A. (red.). *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.

- Lewis, J.P (2005). *Podstawy zarządzania projektami*. Gliwice: Helion.
- Lock, D. (2009). *Zarządzanie projektami*. Warszawa: PWE.
- OECD/European Communities (2008), *Podręcznik Oslo*. Warszawa.
- Project Management Institute (2008), *PMBok Guide 4th Edition*. USA.
- Strojny, J. (2009). *Zarządzanie przedsiębiorczością w małej i średniej firmie*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów.
- Strojny, J. (2010). Model zarządzania rozwojem lokalnym w gospodarce globalnej. W: *Polska wschodnia – zarządzanie rozwojem*, B. Plawgo (red.), Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Strojny, J. (2012a). *Innowacyjne zarządzanie regionem, powiatem i gminą*. Rzeszów: Politechnika Rzeszowska.
- Strojny, J. (2012b). *Innowacyjność i kreatywność w rozwiązywaniu problemów biznesowych*, Rzeszów: Politechnika Rzeszowska.
- Strojny, J., Prusak, A. (2013). *Analiza potencjału rozwojowego w powiecie nowotarskim. Raport z badań*. Kraków–Rzeszów–Nowy Targ (materiały niepublikowane).

Pozostałe źródła

- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*, DzUrz. Min. Fin. nr 15, poz. 84. (kmf)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych*, DzU z 2009 r. nr 50, poz. 398. (rrm)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, DzU nr 157, poz. 1240, ze zm. (uofp)
- Ustawa z dnia 29 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*, DzU z 2008 r. nr 223, poz. 1458, ze zm. (uops).
- www.strateg.stat.gov.pl

Jacek Strojny, dr, Politechnika Rzeszowska.

Ekonomista, doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu, adiunkt w Katedrze Ekonomii Wydziału Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej, pełnomocnik ds. projektów rozwojowych i komercjalizacji badań. Specjalizuje się w problematyce implementacji metod i technik zarządzania w przedsiębiorstwach i jednostkach administracji publicznej, zarówno na poziomie zarządzania strategicznego, jak i operacyjnego. Jest autorem kilkudziesięciu publikacji dotyczących przedsiębiorczości i innowacji, rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zarządzania projektami. Koordynował projekty wdrożenia innowacyjnych systemów zarządzania w kilkudziesięciu przedsiębiorstwach i samorządach. Jest także autorem strategii rozwoju lokalnego na poziomie gminnym oraz powiatowym.

Jacek Strojny, PhD, Rzeszow University of Technology.

He is an assistant professor in the Department of Economics, the Faculty of Management in the Rzeszow University of Technology, The plenipotentiary of the dean for development and commercialization. He specializes in the implementation of methods and techniques in companies and public administration institutions on the strategic and operational level. The author of several dozen publications related to entrepreneurship, innovations, local and regional development as well as project management. He was a coordinator of many innovative implementation projects in companies and public institutions. He is the author of strategic documents prepared on the municipality and district level.

Adres/Address: Politechnika Rzeszowska
al. Powstańców Warszawy 12
35-959 Rzeszów, Polska
e-mail: jstrojny@prz.edu.pl

Małgorzata Baran, dr, Collegium Civitas.

Ekonomistka, prorektor ds. rozwoju strategicznego Collegium Civitas, doktor nauk ekonomicznych w dziedzinie nauk o zarządzaniu. Jest autorką kilkudziesięciu publikacji naukowych oraz raportów z badań w obszarze klastrów przedsiębiorstw, zarządzania przedsiębiorstwami, wiedzy i innowacji, zarządzania projektami oraz zarządzania wiekiem. Specjalistka w dziedzinie przygotowywania projektów unijnych i zarządzania projektami. Ekspert powołany przez Ministra Rozwoju Regionalnego do oceny projektów realizowanych z funduszy unijnych, jednocześnie od 2006 r. akredytowany trener funduszy europejskich.

Małgorzata Baran, PhD, Collegium Civitas.

Małgorzata Baran is an economist, the vice-rector for strategic development of the Collegium Civitas. The author of many scientific publications and research reports in the area of clusters, enterprise management, knowledge and innovation, project management and age management. A specialist in the field of EU funds and project management. An expert appointed by the Minister for Regional Development to assess projects from EU funds, the accredited trainer on European funds since 2006.

Adres/Address: Collegium Civitas
Plac Defilad 1
00-825 Warszawa, Polska
e-mail: malgorzata.baran@collegium.edu.pl