

*Dr Arkadiusz Tuziak*

*Dr Bożena Tuziak*

Instytut Socjologii

Zakład Polityki Regionalnej i Agrobiznesu

Uniwersytet Rzeszowski

## **Innowacyjność jako element kapitału ludzkiego kadr samorządowych województwa podkarpackiego**

### WSTĘP

Kapitał ludzki tworzy szereg wzajemnie powiązanych elementów składowych. Najważniejsze z nich to: umiejętności, zasób wiedzy, doświadczenie zawodowe, kwalifikacje i kompetencje, poziom motywacji jednostki, jej zdrowie, energia witalna itp. Kapitał ludzki determinuje zdolności do pracy, do adaptacji w sytuacji permanentnych zmian w otoczeniu zewnętrznym oraz możliwości kreacji nowych (innowacyjnych) rozwiązań w różnych dziedzinach.

Kapitał ludzki odgrywa kluczową rolę w tworzeniu kapitału intelektualnego i należy do cennych, strategicznych zasobów niematerialnych nowoczesnych organizacji. Jakość kapitału ludzkiego ulokowanego w strukturach administracji samorządowej jest jednym z istotnych czynników rozwoju na poziomie lokalnym. Władze samorządowe wyznaczają zasadnicze kierunki rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz są odpowiedzialne za jego praktyczną realizację. Jeśli przyjąć, że rozwój na poziomie lokalnym to kreowanie nowych wartości materialnych i niematerialnych, to oczywiste staje się, że szeroko rozumiana innowacyjność odgrywa w nim zasadniczą rolę.

Innowacyjność jest efektem aktywności ludzi, w związku z tym bardzo ważne są jej podmiotowe uwarunkowania. W literaturze przedmiotu innowacyjność jest różnie ujmowana. Najczęściej przyjmuje się, że jest to zdolność jednostki do skutecznego realizowania procesu innowacyjnego rozumiana jako gotowość, umiejętności i możliwości wyszukiwania (kreowania) rozwiązań, opracowywania, wdrażania i upowszechniania innowacji<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> T. Bał-Woźniak, *O podmiotowych uwarunkowaniach innowacyjności, czyli pierwotnych przyczynach braku aktywności innowacyjnej*, [w:] *Przedsiębiorczość i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw – wyzwania współczesności*, pr. zbior. pod red. A. Kalety, K. Moszkowicz, L. Woźniak, Prace Naukowe Nr 1030 Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 21.

Należy podkreślić, że procesy innowacyjne mają złożony charakter, ponieważ polegają nie tylko na wykorzystywaniu posiadanej wiedzy, ale także na tworzeniu nowej. Korzystanie z wiedzy polega na poznaniu i stosowaniu gotowych algorytmów działania. Innowacja natomiast to znalezienie, stworzenie nowego algorytmu, dzięki któremu możliwe jest osiągnięcie pożądanego efektu. Odkrycie nowego rozwiązania jest indywidualnym aktem twórczym, ale jego podstawą jest wymiana informacji między ludźmi sprzyjająca skojarzeniu i pokonywaniu barier twórczego myślenia. Zasadniczy problem innowacyjności struktur organizacyjnych (w tym także administracyjnych) sprowadza się do połączenia indywidualizmu nowych pomysłów i propozycji z zespołowym charakterem dostarczania im tworzywa w postaci informacji<sup>2</sup>.

Innowacyjność pracowników administracji samorządowej jest w nowych warunkach organizacyjnych i systemowych traktowana jako ważna cecha ich umiejętności oraz postaw wobec zmieniającej się rzeczywistości. Determinuje ona aktywny, nastawiony na podnoszenie skuteczności działań stosunek do pracy rozpatrywanej przez pryzmat jej znaczenia dla funkcjonowania i rozwoju społeczności lokalnych.

#### UWARUNKOWANIA I WYMIARY INNOWACYJNOŚCI WŁADZ SAMORZĄDOWYCH.

Problematyka szeroko rozumianej innowacyjności kadr samorządowych była przedmiotem badań przeprowadzonych na terenie województwa podkarpackiego w pierwszej połowie 2004 roku<sup>3</sup>. Uwarunkowania postaw i obszary działań innowacyjnych kadr samorządowych ujęto w badaniach i analizach w wymiarze indywidualnym i instytucjonalnym.

Badania wykazały, że pojmowanie innowacji przez respondentów cechuje się znaczną różnorodnością, przy czym dominuje bardzo ogólnikowe (nieprecyzyjne) rozumienie tego pojęcia. Wiedza o innowacjach ma z reguły charakter ograniczony i fragmentaryczny. Świadczy to o niewystarczającym rozwinięciu komponentu poznawczego w postawach badanych przedstawicieli lokalnych władz samorządowych.

---

<sup>2</sup> C. Sikorski, *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 134.

<sup>3</sup> Badaniem objęto struktury władzy lokalnej z terenu całego Podkarpacia. Stosując metodę ankiety pocztowej, wywiadu pogłębionego i analizy zawartości lokalnych strategii rozwoju, uzyskano bogaty materiał empiryczny ze 144 jednostek (zob. D. Bobrecka-Jamro, A. Tuziak, B. Tuziak, W. Jastrzębska, *Informator o wynikach badań postaw i działań administracji samorządowej i rządowej województwa podkarpackiego w zakresie innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004.

Najpełniejsze rozumienie innowacji, z podkreśleniem jej procesowego, dynamicznego i twórczego charakteru stwierdzono w urzędach, które zadeklarowały, że wdrożyły lub wdrażają systemy zarządzania jakością. Takie systemy wprowadzono jedynie w co ósmej, objętej badaniem, jednostce samorządu terytorialnego.

Stwierdzono wśród badanych przedstawicieli administracji lokalnej i regionalnej wysokie deklarowane poparcie dla wprowadzania innowacji w sferze zarządzania i kierowania zespołami ludzkimi. Deklaracjom „proinnowacyjnym” nie towarzyszą jednak, na takim poziomie, na jakim należałoby oczekiwać, działania i rozwiązania innowacyjne – podejmowano je w niespełna jednej trzeciej przebadanych urzędów. Komponent behawioralny postaw innowacyjnych jest zatem stosunkowo słabo rozwinięty.

Komponent emocjonalno-oceniający postaw respondentów wobec innowacji cechuje się znaczną ambiwalencją – u większości z nich innowacje wywołują mieszane uczucia – zarówno obawy, jak i nadzieje. Wydaje się to naturalne, gdyż zmiany często wywołują poczucie lęku i utraty bezpieczeństwa, co w rezultacie może wzmacniać opór wobec nowych rozwiązań zwłaszcza w sferze organizacji i działania struktur administracyjnych.

Analiza poziomu wiedzy i umiejętności pracowników administracji w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym wskazuje, że zarządzanie rozumieją oni bardziej praktycznie niż teoretycznie. Badani wyrażali przekonanie, że takie zarządzanie polega głównie na kreatywnym oddziaływaniu, prowadzącym do ujmowania potencjału zmiany zbiorowości podmiotów społecznych i gospodarczych objętych wspólnotą samorządową w ramach określonego terytorium.

Większość respondentów jest świadoma, że w podstawowym zakresie rozwój regionalny i lokalny to kreowanie nowych wartości, do których zalicza się przede wszystkim:

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

Uzyskane wyniki nie potwierdzają w pełni hipotezy, że terenowe jednostki administracji publicznej nie rozwijają współpracy z instytucjami wsparcia, jednostkami badawczo-rozwojowymi, uczelniami wyższymi itp. Większość samorządów deklaruje, że taka współpraca ma miejsce. Urzędy najczęściej współ-

pracują z agencjami i stowarzyszeniami rozwoju lokalnego i regionalnego. Współpraca ta dotyczy głównie: kursów i szkoleń, przygotowania wniosków o środki z funduszy unijnych, wymiany doświadczeń, przygotowania różnych projektów, wprowadzania nowych metod organizacji i zarządzania, promowania nowych produktów i lokalnych walorów.

O efektywności działań prorozwojowych urzędów administracji publicznej świadczy między innymi skuteczność w pozyskiwaniu inwestorów zagranicznych. Zdecydowana większość urzędów (ponad 80%) nie pozyskała w ciągu ostatnich trzech lat żadnego inwestora zagranicznego dla podległego im terenu.

Pracownicy blisko połowy przebadanych urzędów administracji publicznej nie posiadają wystarczającej wiedzy na temat stanu i zaawansowania innowacji produktowych, technicznych, technologicznych i organizacyjnych w firmach działających na ich obszarze.

Uzyskane dane wskazują również, że ponad trzy piąte urzędów biorących udział w badaniach nie promowało w ciągu ostatnich trzech lat żadnych innowacji oraz nie wspierało finansowo małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) wdrażających innowacje<sup>4</sup>.

Umiarkowanym optymizmem napawa fakt, że około jedna trzecia urzędów udziela jednak wsparcia innowacyjnym MŚP, podejmując w tym zakresie następujące działania:

- bezpłatne przekazywanie informacji o funduszach pomocowych dla MŚP,
- udostępnianie Internetu (własnych stron www),
- udostępnianie własnego terenu,
- stosowanie zwolnień i ulg podatkowych.

Instrumenty wspierania przedsiębiorczości, które mogą kształtować i stosować władze lokalne i regionalne podzielić można na instytucjonalne i finansowe.

Ustalono, że najczęściej rozwijane instytucjonalne instrumenty wspierania MŚP działających na terenie podległym poszczególnym jednostkom administracji to:

- ośrodki szkoleniowo-doradcze,
- inkubatory przedsiębiorczości,
- parki przemysłowe,
- centra transferu technologii,
- parki technologiczne.

---

<sup>4</sup> Zob. B. Tuziak, A. Tuziak, *Działania samorządu terytorialnego na rzecz tworzenia środowiska innowacyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] *Przedsiębiorczość i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw – wyzwania współczesności*, pr. zbior. pod red. A. Kalety, K. Moszkowicz, L. Woźniak, Prace Naukowe Nr 1030 Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 268–279.

Najczęściej stosowane finansowe instrumenty wspierania MŚP działających na terenie podległym poszczególnym jednostkom administracji to:

- ulgi inwestycyjne,
- fundusze pożyczkowe,
- fundusze poręczeniowe,
- fundusze dotacji inwestycyjnych,
- granty (subwencje) na badania.

Zidentyfikowane dzięki badaniom dobre praktyki w zakresie przedsięwzięć innowacyjnych administracji publicznej można podzielić na dwie grupy:

- dobre praktyki w wymiarze „wewnętrznym” – dotyczące struktury i funkcjonowania samego urzędu,
- dobre praktyki „zewnątrzne” – dotyczące inicjatyw i działań proinnowacyjnych w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego.

Wskazane powyżej dwa wymiary (obszary) dobrych praktyk są oczywiście wobec siebie komplementarne, wzajemnie się warunkują i uzupełniają. W praktycznym zarządzaniu i kierowaniu rozwojem dobre praktyki są efektem kreatywnego podejścia do rzeczywistości oraz konsekwencji podejmowanych działań.

Ustalono, że stosowane przez urzędy dobre praktyki w zakresie funkcjonowania struktur administracyjnych polegają głównie na:

- przedsięwzięciach reorganizacyjnych zwiększających efektywność działania urzędu oraz jakość świadczonych usług,
- działaniach na rzecz tworzenia systemu przepływu informacji między jednostkami administracji terenowej celem koordynacji wspólnych działań,
- komputeryzacji urzędu,
- tworzeniu zespołów zadaniowych,
- zarządzaniu przez jakość,
- uzyskaniu certyfikatów ISO,
- dbałości o rozwój kapitału ludzkiego organizacji,
- promocji nowych rozwiązań i własnych inicjatyw,
- otwartości na współpracę z otoczeniem zewnętrznym,
- współpracy i wymianie personalnej z zagranicą,
- opanowaniu procedur pozyskiwania środków z funduszy pomocowych,
- gotowości włączenia się w realizację Regionalnej Strategii Innowacji.

Dobre praktyki i innowacyjne przedsięwzięcia w obszarze zarządzania rozwojem to:

- działania na rzecz rozwoju infrastruktury technicznej będącej podstawą rozwoju gospodarczego i nadrabiania zapóźnień cywilizacyjnych,
- koordynacja procesu dostosowywania podmiotów gospodarczych do standardów UE,
- tworzenie stref ekonomicznych,

- tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości,
- tworzenie parków przemysłowo-technologicznych,
- działania stymulujące rozwój sektora MŚP,
- utworzenie funduszu poręczeń kredytowych,
- działania na rzecz budowania infrastruktury rynku,
- tworzenie ośrodków informacji i wspierania biznesu,
- tworzenie centrów informacji dla bezrobotnych,
- innowacyjne metody promocji lokalnych walorów, produktów i usług,
- stosowanie systemu ulg inwestycyjnych w celu zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej oraz pobudzenia rozwoju lokalnego,
- tworzenie systemu powiązań (związków i porozumień gmin, powiatów) celem zwiększenia efektywności działań i podniesienia poziomu szans rozwojowych.

Objęte badaniem urzędy administracji lokalnej i regionalnej dostrzegają potencjalnie szerokie i zróżnicowane możliwości współpracy między nimi a MŚP, jednostkami badawczo-rozwojowymi oraz instytucjami wsparcia. Największą otwartość i wolę współpracy w zakresie tworzenia „pola kontaktu” dla firm, ośrodków sektora B+R oraz instytucji wsparcia, wykazuje Urząd Marszałkowski.

Główne, zidentyfikowane poprzez badania bariery utrudniające innowacyjny rozwój na poziomie wspólnot samorządowych to:

- niedobór środków finansowych,
- przepisy i ich zmienność,
- niedoinwestowanie w urządzenia szeroko rozumianej infrastruktury technicznej,
- długi okres przygotowywania planów przestrzennego zagospodarowania,
- brak profesjonalnych instytucji wspierających innowacyjność,
- małe zaangażowanie społeczności lokalnej,
- nieuregulowane stosunki własnościowe gruntów,
- zbyt niskie wpływy z podatków.

Poziom innowacyjności kadr samorządowych uwidacznia się między innymi w tworzonych z ich udziałem strategiach rozwoju lokalnego. W większości przeanalizowanych powiatowych strategii rozwoju, atutów i możliwości rozwoju lokalnego upatruje się w rozwijaniu innowacyjności i przedsiębiorczości w branży turystycznej. Dziedzinami, które zdaniem przedstawicieli samorządów, należy rozwijać i wspierać są także: przetwórstwo rolno-spożywcze, produkcja zdrowej żywności, nowoczesne i ekologiczne rolnictwo, przemysł drzewny oraz handel, usługi i drobna wytwórczość oparta głównie na lokalnych zasobach.

Ujęte w ogólnej perspektywie rezultaty przeprowadzonych prac badawczych (ankiety, wywiady pogłębione, analizy strategii rozwoju, studia literatu-

rowe w zakresie problematyki innowacyjności itp.) prowadzą do wniosku, że konsekwentne budowanie otoczenia sprzyjającego działalności gospodarczej, przedsiębiorczości i innowacyjności jest jednym z najważniejszych działań samorządów zorientowanych na zdynamizowanie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

## PODSUMOWANIE

Obecnie samorząd terytorialny w coraz większym stopniu staje się uczestnikiem społecznego procesu uczenia się i tworzenia wiedzy organizacyjnej wspólnoty lokalnej. W tym procesie istotną rolę odgrywa szeroko rozumiana innowacyjność. Dwa elementy przesadzają o sukcesie podejmowanych działań:

- koordynacja rozwoju, współpracy, koegzystencji na poziomie wspólnoty,
- osiągnięcia dokonane przez poszczególne jednostki.

Konieczne jest uwzględnienie synergii elementów rozwoju i zdolności do twórczego i innowacyjnego poszukiwania nowych indywidualnych strategii przez poszczególne grupy członków społeczności samorządowej. Takie zrównoważone podejście zmniejsza ryzyko rozwojowe i stwarza szansę wyzwolenia zróżnicowanej aktywności.

Charakterystyczną cechą nowoczesnego rozwoju jest efektywne wykorzystanie nowych potencjalnych szans tkwiących w otoczeniu i twórczych rozwiązań zwiększających konkurencyjność regionu w warunkach globalizującej się gospodarki opartej na wiedzy.

Podstawą zrównoważonego rozwoju regionu jest wykorzystanie już istniejącej oraz modernizowanej infrastruktury technicznej do nowych potrzeb inwestycyjnych oraz stworzenie zupełnie nowej infrastruktury wspomagania przedsiębiorczości i nauki, transferu technologii w celu rozwoju nowej rodzimej przedsiębiorczości bazującej na nowej myśli technicznej rozwijanej w połączeniu z inwestycjami kapitału krajowego i zagranicznego.

Wyniki badań i analiz wskazują, że istnieje pilna potrzeba upowszechniania wiedzy na temat podejmowania inicjatyw gospodarczych, zdobywania niezbędnych umiejętności i kwalifikacji. Pożądane jest zatem kształcenie w zakresie inicjatyw lokalnych, zachęcanie do praktycznych działań i aktywności społecznej i gospodarczej i podejmowania w tym zakresie szerszych kontaktów również w wymiarze międzynarodowym.

Usprawnienie komunikacji dzięki nowym technologiom może przyczynić się do większej partycypacji społecznej w decyzjach dotyczących całej wspólnoty samorządowej i większej aktywności poszczególnych osób oraz porównania

i konfrontacji własnej aktywności w tym zakresie z celami i efektami działań podejmowanych przez wspólnotę.

Przyjęta w badaniach ogólna hipoteza mówiąca o niskim poziomie innowacyjności struktur administracji publicznej nie została w pełni potwierdzona. O praktycznym zainteresowaniu problematyką szeroko pojętej innowacyjności świadczy chociażby fakt, że ponad trzy piąte jednostek administracji odpowiedziało na ankietę. Na zawarte w końcowej części ankiety pytanie o możliwość włączenia się w proces tworzenia i realizacji strategii innowacji zdecydowana większość badanych odpowiedziała pozytywnie. Zatem zainteresowanie i potencjalne pole aktywności w tym względzie jest znaczne. Należy tę gotowość działania uaktywnić i wykorzystać, stymulując wzrost innowacyjności między innymi poprzez usprawnienie systemu wymiany wiedzy i informacji, podnoszenie kwalifikacji pracowników oraz propagowanie dobrych praktyk i efektów przedsięwzięć innowacyjnych.

## LITERATURA

- Bal-Woźniak T., *O podmiotowych uwarunkowaniach innowacyjności, czyli pierwotnych przyczynach braku aktywności innowacyjnej*, [w:] *Przedsiębiorczość i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw – wyzwania współczesności*, pr. zbior. pod red. A. Kalety, K. Moszkowicz, L. Woźniaka, Prace Naukowe Nr 1030 Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Bobrecka-Jamro D., Tuziak A., Tuziak B., Jastrzębska W., *Informator o wynikach badań postaw i działań administracji samorządowej i rządowej województwa podkarpackiego w zakresie innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004.
- Domański R. S., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Sikorski C., *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Tuziak B., Tuziak A., *Działania samorządu terytorialnego na rzecz tworzenia środowiska innowacyjnego dla małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] *Przedsiębiorczość i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw – wyzwania współczesności*, pr. zbior. pod red. A. Kalety, K. Moszkowicz, L. Woźniaka, Prace Naukowe Nr 1030 Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.

## **Innovation Ability as an Element of Human Capital of Self-Government Personnel of the Podkarpackie Province**

### *Summary*

The article undertakes problems of a widely understood innovation ability of representatives of local self-government authorities. The innovation ability, constituting an essential element of human capital, was formulated both in an individual and institutional dimension.

The article presents complex conditions of innovative attitudes and various areas of innovation activities of self-government administration determining its level of openness to changes and readiness in the scope of creative adaptation to contemporary developmental challenges.

A basis of analyses contained in the article are results of the empirical research (presented in a synthetic form) carried out in the scope of realisation of the target project of the Ministry of Education and Computer Science Implementation No. 6 RSI2003C/5997 "Regional Strategy of Innovation of the Podkarpackie Province.