

Dariusz Prokopowicz
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

SPÓŁECZNE UWARUNKOWANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I INNOWACYJNOŚCI W KONTEKŚCIE ROZWOJU GMINNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH

**Social determinants of entrepreneurship and innovation in the context of local
self-government units development**

ABSTRAKT

Od początku lat 90. rośnie znaczenie możliwości efektywnej współpracy samorządów ze współistniejącymi w ujęciu lokalnym innymi instytucjami publicznymi oraz podmiotami gospodarczymi. W tych procesach rozwijane są społeczno-gospodarcze relacje samorządów z lokalną społecznością. W ostatnich latach rozwijana jest kwestia aktywizacji innowacyjności i przedsiębiorczości społeczności funkcjonującej w obszarze danej gminy. W wyniku procesów wzmocnienia ulegają społeczne determinanty współpracy, co prowadzi do wygenerowania obopólnych korzyści społecznych i ekonomicznych.

Słowa kluczowe: samorząd, społeczeństwo, gospodarka, innowacje, przedsiębiorczość, wzrost gospodarczy

ABSTRACT

Since the early 90's the importance of effective cooperation between local governments, other local public institutions and business entities has been growing. These processes develop socio-economic relationships between local self-governments and local community. In recent years, the issue of mobilization of entrepreneurship and innovation in communities of a given municipality has been developed. As a result, social determinants of cooperation are strengthened, which leads to mutual social and economic benefits.

Keywords: government, society, economy, innovation, entrepreneurship, economic growth

Wprowadzenie

W efektywnym funkcjonowaniu jednostek samorządowych, głównie gmin, szczególnie istotną rolę pełnią relacje tych podmiotów z lokalną społecznością. Podstawową funkcją tych relacji jest jakość powiązania celów działania instytucji samorządowych z potrzebami zgłaszanymi przez obywateli lokalnej społeczności. Determinantem tej jakości jest efektywność działania tej relacji, w tym jej dualny charakter relacji na płaszczyźnie obywatele i samorządy. Podstawą tych dualnych relacji jest systemowe stwarzanie warunków dla realizacji efektywnej współpracy między obywatelami społeczności lokalnej a instytucjami samorządowymi. Współpraca ta jest jednym z głównych aspektów podejmowanych w kontekście tej problematyki analiz socjologicznych [Tomasello 2015: 23].

Sprawność przepływu informacji, uwzględniania potrzeb obywateli społeczności lokalnej w programach rozwoju gmin, w istotnym zakresie przekłada się także na bieżące cele prorozwojowych polityk kreowanych i realizowanych w samorządach. W zakresie kształtowania

tych polityk do istotnych bieżących celów zalicza się aktywizowanie przedsiębiorczości i innowacyjności społeczności lokalnych. Aktywizowanie to jest pochodną rozpisywanych w ujęciu wieloletnim strategii rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych jednostek samorządowych, w których do kluczowych składowych tych strategii zalicza się opracowywanie i wdrażanie skutecznych instrumentów pobudzania wzrostu gospodarczego, jak również rozwoju kulturalnego, organizacyjnego, infrastrukturalnego itd. danego regionu. Biorąc pod uwagę dominujące obecnie standardy kształtowania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, coraz więcej gmin rozwija usługi rekreacyjne, sportowe i kulturalne, korzystając z dostępnych funduszy wsparcia finansowego UE. W ten sposób w gminach tych rozwijane są dodatkowe społeczne determinanty efektywnego rozwoju tych jednostek samorządowych [Wnuk-Lipiński 2008: 31].

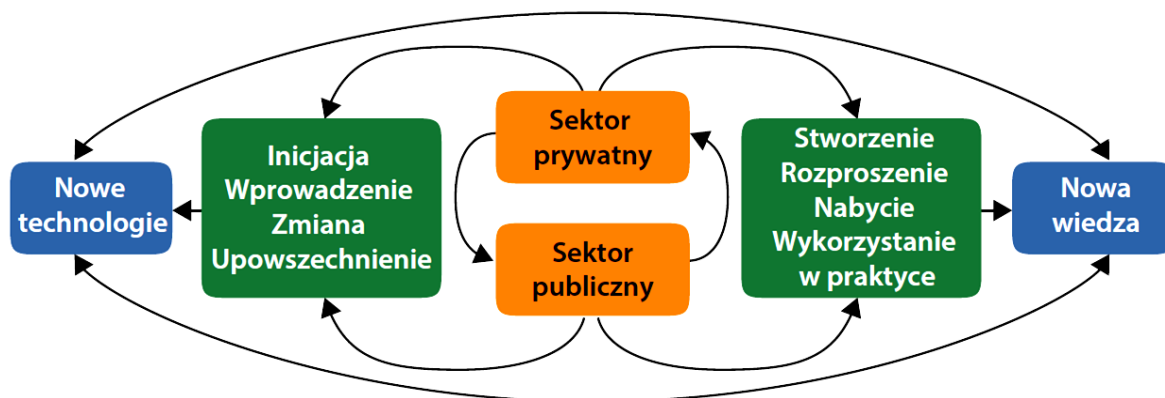
Prowadzony przez samorządy proces aktywizacji przedsiębiorczości społeczności lokalnej i innowacyjności podmiotów gospodarczych realizowany jest przede wszystkim poprzez zastosowanie określonych rozwiązań systemowych uwzględniających społeczne determinanty efektywnego rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu krajowej gospodarki. W problematyce kształtowania tych społecznych determinantów samorządy stosują wypracowane zwykle wieloletnim doświadczeniem, określone publiczne instrumenty systemowe [Morawski 2012: 49]. W ujęciu lokalnym do tych instrumentów zalicza się system fiskalny. W kontekście tego systemu kluczową kwestią jest udział samorządów w podatkach dochodowych odprowadzanych przez podmioty funkcjonujące na danym obszarze, np. gminy. W kształtowaniu prorozwojowego systemu fiskalnego gminy powinny mieć na względzie społeczne aspekty tych ekonomicznych instrumentów warunkujących funkcjonowanie jednostek samorządowych. Znaczenie tych aspektów odpowiednio rośnie, jeżeli lokalne podatki zostaną tak skonstruowane, aby promowały rozwój innowacyjności, np. w zakresie rozwoju usług oraz infrastruktury technicznej i społecznej. W kontekście efektywnego społecznego rozwoju gminy szczególnie istotnym czynnikiem jest kwestia aktywizacji przedsiębiorczości w społeczności lokalnej oraz innowacyjności w sektorze podmiotów gospodarczych. W ten sposób możliwe jest znaczące zwiększenie wpływów podatkowych do budżetu gminy [*Polskiej gospodarce potrzeba liderów innowacji* 2014: 38]. Z drugiej strony, ważna jest także poprawa relacji organizacyjno-społecznych między przedsiębiorstwami a organami władzy samorządowej [Bukowski, Jędrzejewski, Rączka 2011: 47].

Rozwój społecznych relacji warunkuje efektywność w kwestii aktywizacji przedsiębiorczości i innowacji w podmiotach funkcjonujących na obszarze danej gminy. Aktywizacja ta najefektywniej się rozwija w sytuacji synergicznie podejmowanych działań zarówno przez jednostki samorządowe, jak i podmioty gospodarcze. Istotna jest więc współpraca tych podmiotów dla rozwoju analogicznych celów – wzrostu przedsiębiorczości i innowacyjności. Efektywność przebiegu tych procesów społecznych jest także zdeterminowana zakresem ich dwukierunkowego działania na płaszczyźnie relacji samorządów ze społecznościami lokalnymi [Wiktorska-Święcka, Kozak 2015: 72].

Z badań ankietowych przeprowadzonych w 2013 r. wśród pracowników jednostek samorządowych wynika, że dominują dwa rodzaje interpretacji pojęcia innowacyjności, tj. jako czegoś:

- a) zupełnie nowego, niezwykłego, co powstaje po raz pierwszy;
- b) nowego dla danego kraju, miasta, terytorium [*Innowacje w sektorze publicznym. Raport...* 2013: 25].

Rysunek 1. Konceptualny model innowacji obrazujący społeczne interakcje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym



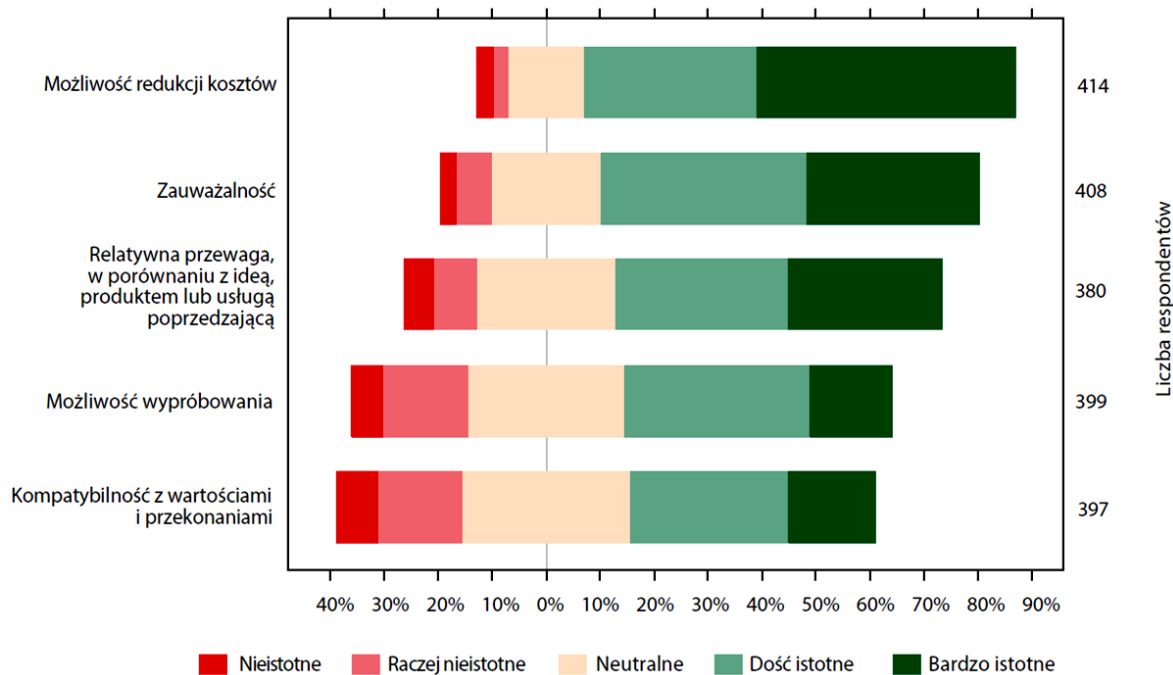
Źródło: *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy.* (2013), Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Complex Challenges Innovative Cities, Innovation In The Public Sector, Sofia: 37.

Rysunek 2 przedstawia wyrazy najczęściej powtarzające się w definicjach innowacji, które zostały zebrane w ramach badań ankietowych przeprowadzonych na grupie 859 respondentów pochodzących z 10 krajów członkowskich UE, głównie pracowników administracji lokalnej. Reprezentacja poszczególnych krajów przez przebadanych respondentów nie rozkładała się równomiernie, ponieważ największy odsetek badanych osób pochodził z Polski (33% respondentów). Następnie kolejne 33% respondentów badanej grupy reprezentowało Włochy i Rumunię. Pozostała część badanej grupy reprezentowała kilka innych krajów UE (Hiszpania, Bułgaria, Szwecja, Estonia, Finlandia, Zjednoczone Królestwo, Holandia). Graficznie ujęta wielkość danego wyrazu jest proporcjonalna do częstotliwości jego występowania w odpowiedziach na zadawane pytania. Badane osoby własnymi słowami określały pojęcie innowacji w kontekście sektora publicznego i prywatnego. Definiowanie pojęcia innowacji przez samorządowców zasadniczo pokrywa się z problematyką innowacyjności społecznej [Moroń, Klimowicz, Wiktorska-Święcka 2015: 35].

Od wielu lat przyjmuje się powszechnie, że instytucje samorządowe pełnią istotną rolę w kształtowaniu społecznych aspektów rozwoju danej społeczności lokalnej [Wiktorska-Święcka, Kozak 2015: 83]. Samorzady z ich funkcjami społecznymi stanowią kluczową składową sektora publicznego, a poszczególne jednostki samorządu terytorialnego tworzą istotną część sektora finansów publicznych. W zakresie problematyki finansów jednostek samorządowych będących znaczącą częścią publicznego sektora finansowego, do głównych kwestii zalicza się procesy gromadzenia finansowych środków publicznych oraz ich wydatkowania. Wydatkowanie środków jednostek samorządowych dotyczy przede wszystkim sfinansowania zadań własnych oraz zleconych przez państwo [Dolnicki 2014: 37]. Podejmowane działania mające na celu aktywizację przedsiębiorczości i innowacyjności wymagają przeznaczenia na nie środków finansowych, które w znaczącej części mają pochodzić z dotacji UE w ramach nowej perspektywy finansowej 2015–2020. Kluczową przesłanką tej aktywizacji jest oczekiwana poprawa jakości życia obywateli społeczności danej gminy.

Źródła przedmiotowe podają, że od kilku lat rośnie znaczenie innowacji zarówno w zakresie funkcjonowania instytucji samorządowych, jak i w odniesieniu do problematyki aktywizowania innowacyjności podmiotów i społeczności lokalnych [Pilipec, Szreniawski 2014: 71]. Na podstawie wspomnianych badań ankietowych, przeprowadzonych wśród pracowników jednostek samorządowych, ustalono także główne cechy innowacji wprowadzanych w instytucjach sektora publicznego. Zdaniem pracowników sektora publicznego, głównym czynnikiem wprowadzania innowacji pozostaje możliwość redukcji kosztów prowadzonej działalności, a najmniej istotna jest kompatybilność z wartościami i przekonaniem.

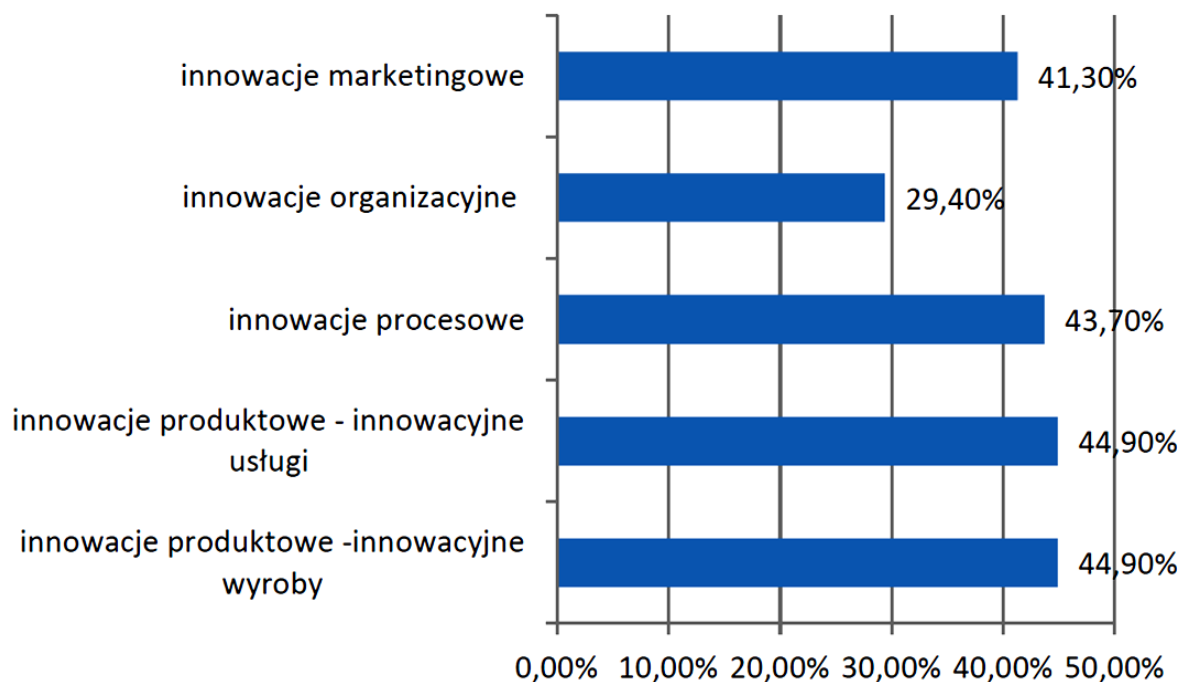
Wykres 1. Cechy innowacji najbardziej istotne dla sektora publicznego.



Źródło: *Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy*. (2013) Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Complex Challenges Innovative Cities, Innovation In The Public Sector, Sofia: 31.

Powszechnie przyjęte jest, że jednostki samorządowe, w tym przede wszystkim gminy, pełnią istotne społeczne funkcje w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa obywatelskiego. Procesy decyzyjne dotyczące gospodarki finansowej samorządów wpływają znacząco na rozwój społeczno-gospodarczy kraju [Gliniecka, Juchniewicz, Sowiński 2014: 118]. Efektywność zarządzania tymi finansami istotnie przekłada się na jakość życia mieszkańców danej gminy. Szczególnie istotne jest więc, aby samorzady tak kształtowały swe finanse i procesy decyzyjne, by w możliwie najefektywniejszym stopniu aktywizować przedsiębiorczość i innowacyjność w odniesieniu do podmiotów gospodarczych i społeczności lokalnych [Strzelecki 2013: 72].

Wykres 2. Rodzaje innowacji wprowadzonych przez przedsiębiorstwa w województwie mazowieckim w latach 2010–2012.



Źródło: *Analizy potencjału innowacyjnego sektora MŚP w województwie mazowieckim* (2013) [w:] Badania i analizy dotyczące innowacyjności regionu Mazowsza oraz przygotowanie raportów w ramach projektu „Budowa systemu monitoringu i podstaw ewaluacji wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji dla Mazowsza” cz. II, Raport końcowy, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa: 62.

Wobec powyższego jednostki samorządowe powinny sprawnie funkcjonować w zmiennym otoczeniu społeczno-gospodarczym, mając na względzie realizację funkcji społecznych i pośrednio rozwijając kwestię aktywizacji przedsiębiorczości i innowacji. W tym miejscu warto dodać, że w nowej perspektywie funduszy dotacji Unii Europejskiej 2015–2020 skierowanych na rynek Polski znaczna ich część ma na celu właśnie aktywizację przedsiębiorczości i innowacji. Problemem pozostaje niejednokrotnie kwestia dotacji z budżetu centralnego finansów publicznych [Dylewski i in. 2006: 115]. Sprowadza się on do tego, że centralna administracja państwowa nakłada kolejne nowe zadania do realizacji na podmioty sektora samorządowego, jednak często zdarza się tak, że dzieje się to bez przekazania stosownych środków finansowych służących do ich realizacji. Z drugiej strony, organy władzy samorządowej zwykle wychodzą naprzeciw rosnącemu zapotrzebowaniu na dobra i usługi publiczne zgłaszane przez społeczności lokalne. W ostatnich latach wiele samorządów w Polsce musiało radzić sobie także z problemem rosnącego długu publicznego [Saar 2011: 38]. Można żywić nadzieję, że poprawa koniunktury, jaka pojawiła się od ubiegłego roku (2015), zdeterminuje znaczące zmniejszenie skali tych problemów. Formy i funkcje przedsiębiorczości oraz działań innowacyjnych omówiono w dalszej części opracowania na przykładzie gminy Otwock w województwie mazowieckim.

Według danych GUS, społeczność Otwocka szacowana jest na 45 044¹ mieszkańców o gęstości zaludnienia 952 os./km² (stan na koniec roku 2014). Miasto Otwock jest ośrodkiem administracyjnym, usługowym, leczniczym i wypoczynkowym. Otwock znany jest jako ośrodek letniskowo-uzdrowiskowy. Bliskość Warszawy i dostępność komunikacyjna, położenie wśród lasów Mazowieckiego Parku Krajobrazowego stwarzają dobre warunki dla rozwoju społeczno-gospodarczego Otwocka. Rozwój społeczno-gospodarczy Otwocka charakteryzuje się określoną specyfiką. Sektor przemysłu nie jest w Otwocku rozwinięty, nie funkcjonują duże zakłady przemysłowe. Z drugiej strony, efektywnie rozwija się sektor rzemiosła, drobnej wytwórczości oraz handlu i usług. Specyficzne położenie Otwocka, tj. bliskość położenia aglomeracji warszawskiej, w istotny sposób wpłynęło na jego dotychczasowe tradycje rozwojowe, związane w dużym stopniu ze świadczeniem usług na rzecz stolicy. Mikroklimat, brak surowców przemysłowych spowodowały, że Otwock praktycznie nie posiada przemysłu. Istotnym czynnikiem w tym względzie pełnią ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego, które w znacznym stopniu chronią obszary leśne i zakazują lokalizacji nowych, dużych zakładów produkcyjnych. Natomiast rozwija się efektywnie rzemiosło i drobna wytwórczość. Ta specyficzna struktura gospodarki gminy otwockiej w istotnym zakresie determinuje rozwój społeczny tego regionu. W kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego omawianego regionu także w odniesieniu do wspomnianych powyżej sektorów istotna jest aktywizacja przedsiębiorczości i innowacyjności społeczności lokalnej. Proces tej aktywizacji powinien być koordynowany przede wszystkim przez lokalne instytucje samorządowe, ponieważ to właśnie te podmioty są w bezpośrednich relacjach z obywatelami lokalnej społeczności [Wiktorska-Świącka, Kozak 2015: 94].

Spoglądając w przeszłość, należy stwierdzić, że dokonująca się od 1989 r. reforma gospodarki kraju, wprowadzająca zasady i mechanizmy rynkowe, zaktywizowała procesy społeczne, wyzwoliła aktywność gospodarczą i przedsiębiorczość miejscowej społeczności. W wyniku wzrostu przedsiębiorczości nastąpił szybki rozwój takich istotnych gałęzi gospodarki, jak: handel, pośrednictwo finansowe, obsługa nieruchomości i firm oraz innych usług. Dokonujące się w kraju przekształcenia natury społeczno-gospodarczej istotnie wpłynęły również na zmiany w strukturze gospodarki Otwocka w latach 90.

Aktywizacja procesów społecznych, jaka dokonała się od początku przemian społeczno-gospodarczych, tj. od 1989 r., stała się podstawą dla rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności społeczności lokalnych, w tym podmiotów gospodarczych. Kluczowym czynnikiem rozwoju przedsiębiorczości i innowacji są podmioty gospodarcze. Liczba podmiotów gospodarczych działających w Otwocku kształtuje się od kilku lat na poziomie około 5 tys., wśród których dominują przedsiębiorstwa handlowe i usługowe. Dużą grupę stanowią instytucje administracyjne, oświatowe oraz służby zdrowia. Zdarzające się w perspektywie wieloletniej wahania koniunktury, umiarkowany poziom bezrobocia oraz łatwość podejmowania działalności gospodarczej to czynniki sprzyjające znacznej fluktuacji liczby podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON [Miszczyk i in. 2012: 43]. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego Otwocka, istotny jest jednak fakt, że w ostatnich latach więcej nowych przedsiębiorców rejestrowało działalność, niż ją kończyło. Kierunek zmian w gospodarce Otwocka, a także szerzej – kraju, daje się zaobserwować poprzez analizę zmiany liczby podmiotów w poszczególnych

¹ Główny Urząd Statystyczny, http://warszawa.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_mazowieckie/portrety_gmin/otwocki/1417021_otwock.pdf.

sekcjach. Coraz mniej jest firm produkcyjnych, budowlanych i eksportowo-importowych, a coraz więcej usługowych i gastronomicznych.

W dokonujących się procesach społeczno-gospodarczych uwidaczniają się połączenia społecznego, ekonomicznego i systemowego wymiaru funkcjonowania samorządów z aktywnością ludności zamieszkującej daną gminę, jak również z innymi instytucjami publicznymi i podmiotami gospodarczymi. Podstawą tych relacji jest stwarzanie warunków systemowych dla realizacji efektywnej współpracy, będącej przedmiotem analiz socjologicznych w kontekście niniejszej problematyki [Tomasello 2015: 28]. W przykładowej gminie otwockiej odnotowano w ostatnich latach, mimo nie najlepszej koniunktury gospodarczej, tendencję wzrostową w zakresie nowych podmiotów gospodarczych [Żołnierski 2012: 26]. Wzrost liczby firm usługowych i transportowych przy jednoczesnym zmniejszeniu przemysłowych jest zbieżny z ogólną tendencją w modernizowanej gospodarce narodowej. W związku z poprawą koniunktury w gospodarce narodowej w 2015 r. można zakładać, że tendencja ta powinna być kontynuowana w kolejnych kwartałach i być może kolejnych latach. Z drugiej strony, niepokojące jest spowolnienie rozwoju wielu firm budowlanych w ostatnich latach, ze względu na bardzo inwestycyjny charakter tej branży gospodarki oraz wciąż nie w pełni zaspokojone potrzeby mieszkaniowe wielu mieszkańców gminy [*Lokalny program rewitalizacji...* 2009: 74]. Sytuacja ta była związana z regresem w całej branży, który przypadł właśnie na lata 2008–2014. Natomiast w ubiegłym roku (2015) liczba podmiotów zasadniczo przestała spadać, co jest związane z poprawą koniunktury gospodarczej i pozytywnymi procesami społecznymi.

Poza podmiotami władz samorządowych na terenie gminy funkcjonują także inne instytucje, które mogą pełnić znaczącą rolę w dokonujących się procesach społeczno-gospodarczych, w tym w kwestii aktywizacji przedsiębiorczości i innowacji w sektorze przedsiębiorstw i w społeczności lokalnej. Są to zwykle instytucje pełniące rolę zaplecza dla biznesu, w tym różnych rodzajów przedsiębiorstw [Miszczuk i in., 2012: 58]. W Otwocku efektywnie działa zaplecze dla biznesu. Między innymi funkcjonuje Cech Rzemiosł Różnych i Przedsiębiorczości, który liczy ok. 300 członków. Cech reprezentuje interesy rzemiosła wobec organów władzy państwowej i samorządowej oraz dba o dobre imię rzemiosła wobec odbiorców jego działalności. We wspomnianym Biurze Cechu można uzyskać pomoc w następujących kwestiach prowadzenia podmiotów gospodarczych, w tym zakładów usługowych:

- a) poradnictwo podatkowe i pomoc w sporządzaniu deklaracji podatkowych,
- b) wszelkie informacje niezbędne do prawidłowego funkcjonowania zakładu,
- c) informacje odnośnie mistrzów szkolących w zawodzie, wolnych miejsc w zakładach, zawieranie umów na szkolenie uczniów i refundacje kosztów szkolenia,
- d) porady w zakresie bhp.

Przedstawiony Cech Rzemiosł Różnych i Przedsiębiorczości w Otwocku jest członkiem Mazowieckiej Izby Rzemiosła i Przedsiębiorczości oraz Związku Rzemiosła Polskiego. Do niedawna wskazywano na brak organizacji skupiającej lokalnych przedsiębiorców, przez co mieli oni utrudniony sposób artykułowania swoich potrzeb, zgłaszania władzom miasta postulatów. Od kilku lat działa Forum Przedsiębiorców Powiatu Otwockiego, które zostało powołane właśnie w tych celach. Jednym z kluczowych obszarów działalności Forum jest aktywizacja przedsiębiorczości i innowacji w sektorze przedsiębiorstw i wzrost efektywnej współpracy między samorządem a przedsiębiorstwami. Od stycznia 2016 roku główne funkcje tego Forum przejęła nowo utworzona Izba Gospodarcza Przedsiębiorców Powiatu Otwockiego. Instytucje te pełnią

więc ważne funkcje w kontekście aktywizacji rozwoju społeczno-gospodarczego gminy otwockiej.

Istnieją pewne obszary w zakresie specyfiki działalności i funkcji społeczno-gospodarczych samorządów, w których daje się zaobserwować wiele cech wspólnych i charakterystycznych dla tych instytucji rodzajów działań i przedsięwzięć [Majer 2010: 39]. W ostatnich latach do tych przedsięwzięć zalicza się także te, które mają docelowo spowodować podniesienie poziomu przedsiębiorczości podmiotów społeczności lokalnej oraz także zwiększenie innowacyjności. Aktywizacja innowacyjności w działalności jednostek samorządowych jest szczególnie istotna, ponieważ w niektórych obszarach funkcjonowania samorządy w Polsce znacząco ustępują pod względem efektywności i innowacyjności działalności analogicznych podmiotów w krajach rozwiniętych. Jedną z dziedzin, w których samorządy rozwijają innowacyjność, są elektroniczne kanały dostępu do oferty informacyjnej, doradczej i innej tych instytucji. Elektroniczny, zdalny dostęp szczególnie intensywnie rozwija się w ostatnich latach i dotyczy także samorządów działających w Polsce. Rozwój ten zdeterminowany jest głównie upowszechnianiem Internetu oraz urządzeń mobilnych typu: telefon, tablet, notebook z dostępem do tej globalnej sieci [Guzek, Ślęzak 2012: 162]. Tę dziedzinę działalności jednostek samorządowych zaczęto określać jako e-government. Rozwój informatyzacji i internetyzacji działalności oraz oferty jednostek samorządowych według koncepcji e-government skorelowany jest z nowymi analogicznymi trendami w różnych dziedzinach ekonomii i finansów. W zakresie tych nowych trendów pojawiła się w ekonomii szkoła myślenia, którą nazwano wikinią. Procesy te są nieodłącznym atrybutem obecnej globalizacji ekonomicznej [Chądzyński, Nowakowska 2012: 193]. Niestety, od wielu już lat obserwowany jest sukcesywny spadek pozycji Polski w międzynarodowym rankingu innowacyjności sektora jednostek samorządowych w zakresie e-government. Ranking ten jest cyklicznie opracowywany przez ONZ. Rzeczkowski wskazuje, że aby wyjaśnić przyczyny tej niskiej innowacyjności i efektywności działania sektora administracji publicznej w Polsce, należy skoncentrować się przede wszystkim na zbadaniu poszczególnych aspektów funkcjonowania gmin [Rzeczkowski 2015: 38].

Sukcesywnie rosnąca skala wykorzystania Internetu w różnych obszarach pracy i egzystencji społeczności lokalnych, presja na skrócenie czasu realizacji określonych czynności dokonywanych coraz częściej zdalnie, internetowo za pośrednictwem urządzeń mobilnych to główne powody, dla których coraz więcej ludzi zainteresowanych jest rozwojem relacji z instytucjami samorządowymi według koncepcji e-government. Rozwój tej koncepcji generuje wzrost kreatywności i innowacyjności w relacjach obywatel–gmina. W związku z tym samorządy starają się dostosowywać do dokonującego się postępu technologicznego w zakresie teleinformatyki i modyfikują swoją ofertę, i kanały udostępniania w kontekście nowych, upowszechniających się standardów i preferencji społeczności lokalnej. Są to także trendy krajowe i globalne, w które w coraz większym stopniu wpisują się działające w Polsce samorządy. Poza tym kierunki rozwoju samorządów w Polsce według koncepcji e-government zdeterminowane są także rekomendacjami Komisji Europejskiej oraz programami celowymi wspieranymi przez dotacje finansowe UE. Jest to związane już z ponaddziesięcioletnim członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Członkostwo to determinuje określone wyzwania modernizacyjne, które są pochodną konieczności dostosowywania krajowych normatywów prawnych do standardów wspólnoty i doskonalenia procesu realizacji poszczególnych polityk wspólnotowych. Szczególnym rodzajem organu instytucjonalnego, który kształtuje poziom

efektywności uczestnictwa Polski w strukturach Unii Europejskiej są samorządy [Małecki, Mołdawa, Wojtaszczyk 2003: 127].

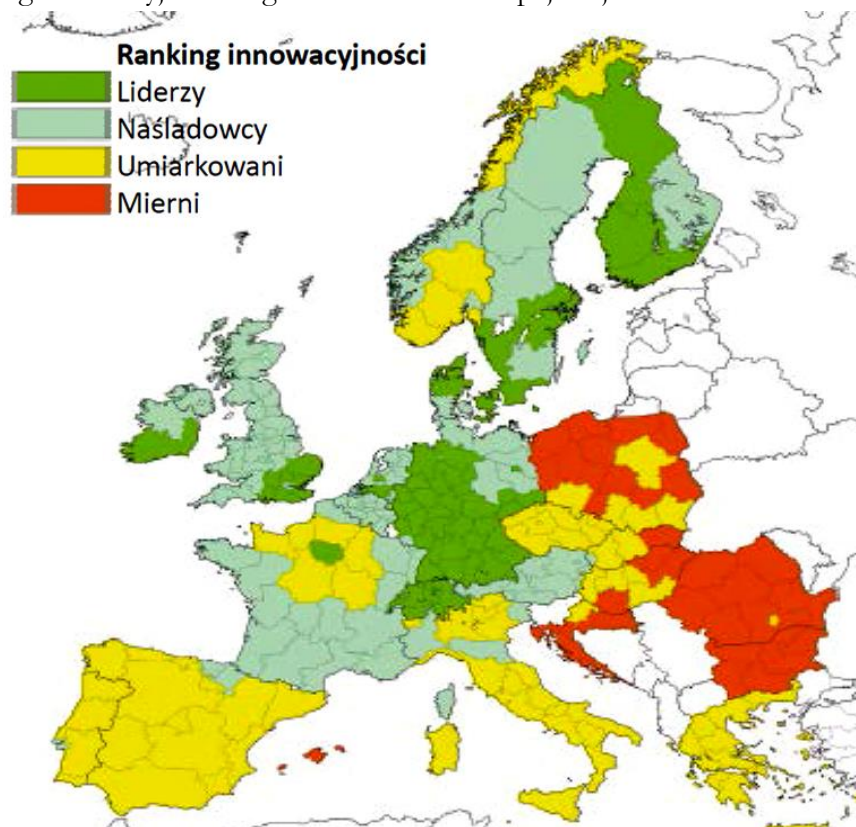
Kolejnym wymiarem działalności samorządów, w którym istotną kwestią jest kształtowanie efektywności i innowacyjności, jest zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędach administracji publicznej. Kluczowy normatyw prawny, tj. ustawa o służbie cywilnej, obliguje instytucje publiczne do opracowania, wdrożenia i doskonalenia programu zarządzania zasobami ludzkimi. W ten sposób formułowane są standardy dla pozostałych grup pracowników administracji publicznej, w tym także zatrudnionych w samorządach. Poprawa efektywności funkcjonowania urzędów administracji samorządowej powinna uwzględniać oczekiwania odbiorców usług tych urzędów, między innymi w zakresie wprowadzania innowacyjnych rozwiązań komunikacji obywateli z samorządami.

Szczególnie istotną kwestią dla poprawy efektywności świadczenia usług publicznych przez instytucje samorządowe jest zdiagnozowanie determinantów kształtujących problematykę zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej. W ostatnich latach do grupy determinant, które powinny być uwzględniane w tej problematyce, zalicza się zintegrowany system zarządzania jakością w oparciu o normę ISO 9001 i ustawę o pracownikach instytucji samorządowych. Realizowana w ten sposób poprawa sprawności działania instytucji publicznych, w tym samorządowych, oraz świadczonych przez te instytucje usług publicznych uznaje się obecnie za główny priorytet w działalności sektora publicznego.

W społeczeństwie polskim powszechnie dominuje opinia, że wysoka jakość oferty usług publicznych to jeden z kluczowych czynników sprawnego funkcjonowania administracji państwa, w tym także samorządowej [Modzelewski 2009: 37]. Nieodłącznym atrybutem poprawy tej sprawności działania instytucji samorządowych jest potrzeba aktywizacji rozwoju innowacyjności w działalności samorządów. Od rozwoju innowacyjności zależy pośrednio stopień zadowolenia społeczności lokalnej z jakości obsługi i pomocy doradczej w zakresie załatwiania różnych spraw urzędowych i korzystania z usług publicznych. Całokształt tych społecznych procesów warunkuje tempo rozwoju regionalnego, pośrednio kształtując sprawność działalności instytucji państwa [Właźlak 2010: 173]. Poszczególne regiony, w tym województwa, znacząco różnią się pod względem tempa tego rozwoju oraz efektywności w zakresie aktywizacji przedsiębiorczości społeczności lokalnych i innowacyjności podmiotów gospodarczych.

Z badań przeprowadzanych na zlecenie Komisji Europejskiej w ramach Regional Innovation Scoreboard wynika, że od kilku lat województwo mazowieckie należy do najbardziej innowacyjnych regionów w Polsce. W 2014 r. także województwa: dolnośląskie małopolskie, podkarpackie, śląskie dołączyły do grona umiarkowanych innowatorów, podczas gdy wszystkie inne oprócz mazowieckiego zajmowały pozycje miernych innowatorów [Weresa 2015: 7]. Relatywnie dobra pozycja województwa mazowieckiego na tle kraju jest jednak jednocześnie słabą pozycją względem regionalnych liderów innowacyjności, tj. regionów umiejscowionych w Niemczech, Finlandii oraz niektórych jednostek samorządowych w Szwecji i Wielkiej Brytanii. Na tle Europy Polska pod względem innowacyjności wypada więc słabo, co oznacza, że jest jeszcze w tej kwestii wiele do zrobienia.

Rysunek 4. Ranking innowacyjności regionów w Unii Europejskiej.



Źródło: Weresa M. (2015), *Innowacyjność Mazowsza na tle innych regionów w Polsce i w UE*. [w:] "Innowacje dla Mazowsza – jak wdrażać innowacje w naszym regionie?", Konferencja organizowana w ramach projektu systemowego pn. „Budowa systemu monitoringu i podstaw ewaluacji wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji dla Mazowsza”, Warszawa: 7.

Podsumowanie

Wobec powyższego w efektywnym funkcjonowaniu samorządów istotną rolę pełnią obopólne relacje tych podmiotów z lokalną społecznością. Kluczowym determinantem tych relacji jest zakres synergii celów działania instytucji samorządowych z potrzebami zgłaszanymi przez obywateli lokalnej społeczności. W związku z tym niezbędne stają się systemowe stwarzanie warunków dla realizacji efektywnej współpracy między samorządami, obywatelami społeczności lokalnej oraz innymi instytucjami publicznymi i podmiotami gospodarczymi. Istotnym aspektem socjologicznym, który występuje w kontekście tej problematyki, jest zakres i jakość podejmowanej współpracy między omawianymi powyżej rodzajami podmiotów i instytucji a społecznością lokalną funkcjonującą w obszarze danej gminy [Tomasello 2015: 23]. Jedną z ważniejszych determinant tej współpracy jest kwestia przepływu informacji. Sprawność tego przepływu informacji, uwzględnianie potrzeb obywateli społeczności lokalnej w programie rozwoju gminy skorelowane są ze społeczno-gospodarczą strategią rozwoju jednostki samorządowej. W realizowanych obecnie i projektowanych na kolejne lata tego typu strategiach wpisywane jest aktywizowanie przedsiębiorczości i innowacyjności społeczności lokalnych.

W kontekście opisanych w niniejszym opracowaniu perspektywicznych procesów społeczno-gospodarczych w zakresie strategii rozwoju gminy otwockiej wykazano, że prognozowana poprawa wzrostu gospodarczego w Polsce powinna wygenerować wzrost zamożności mieszkańców, podniesienie jakości życia społecznego ludności i pośrednio także

wzrost dochodów budżetu miasta. Istotnym czynnikiem, który jest wpisany w ten pozytywny scenariusz, jest proces sprawnego aktywizowania przedsiębiorczości i innowacyjności społeczności lokalnej [Izdebski 2006: 127].

Efektywne wdrażanie programów aktywizujących przedsiębiorczość i innowacyjność zdeterminowane jest jakością wzajemnej współpracy społeczności lokalnej z samorządami. Wzrost gospodarczy w Polsce jest w znaczącym stopniu uwarunkowany wspomnianą innowacyjnością i przedsiębiorczością. Z drugiej strony, aktywizacja innowacyjności i przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych może być istotnym czynnikiem poprawy finansów jednostek samorządowych. Efektywny rozwój przedsiębiorstw przyczynia się, bowiem do poprawy wpływów dochodowych z tytułu podatków lokalnych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Zależności te i związane z nimi procesy społeczne dotyczą także powiatu otwockiego.

Zależności te wpisane są w strategię rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych jednostek samorządowych. Do kluczowych składowych tych strategii zalicza się opracowywanie i wdrażanie skutecznych instrumentów pobudzania wzrostu gospodarczego, jak również rozwoju kulturalnego, organizacyjnego, infrastrukturalnego, itd. danego regionu [Wnuk-Lipiński, 2008: 31]. Biorąc pod uwagę dominujące obecnie standardy kształtowania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, coraz więcej gmin rozwija usługi rekreacyjne, sportowe i kulturalne, korzystając z dostępnych funduszy wsparcia finansowego UE. W ten sposób w gminach tych kształtowane są oraz rozwijane społeczne determinanty efektywnego rozwoju podmiotów samorządowych.

Bibliografia

- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P. (2011), *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania.
- Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2012), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. Warszawa: CeDeWu.
- Dolnicki B. (2014), *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dylewski M. i in. (2006), *Finanse samorządowe, narzędzia, decyzje, procesy*. Warszawa: PWN.
- Gliniecka J., Juchniewicz E., Sowiński T. (2014), *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Guzek E., Ślęzak E. (2012), *Innowacyjna bankowość internetowa. Bank Web 2.0*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Innowacje w sektorze publicznym. Raport przedstawiający aktualny stan wiedzy* (2013), Fundusz na rzecz Badań Stosowanych i Komunikacji, Complex Challenges Innovative Cities, Innovation In The Public Sector, Sofia.
- Izdebski H. (2006), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Lokalny program rewitalizacji miasta Otwocka 2009–2015*. Powiat otwocki, województwo mazowieckie, Otwock, maj 2009, Załącznik do Uchwały nr XXXV/233/09 Rady Miasta Otwocka z dnia 26 maja 2009 roku.
- Małecki M., Mołdawa T., Wojtaszczyk K.A. (red.), (2003), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra.
- Majer A. (2010), *Socjologia i przestrzeń miejska*. Warszawa: PWN.
- Miszczuk A. i in. (2012), *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: PWN.
- Morawski W. (2012), *Socjologia ekonomiczna. Problemy, teoria, empiria*. Seria Socjologia ekonomiczna,

- Warszawa: PWN.
- Modzelewski P. (2009), *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*. Warszawa: CeDeWu.
- Moroń D., Klimowicz M., Wiktorska-Święcka A. (2015), *Zarządzanie innowacjami społecznymi. Trendy, perspektywy, wyzwania*. Warszawa: Difin.
- Pilipiec S., Szreniawski P. (2014), *Socjologia administracji. Zarys wykładu*. Warszawa: Adam Marszałek.
- Polskiej gospodarce potrzeba liderów innowacji*, (2014), komunikat prasowy, KPMG.
- Rzeczkowski D. (2015), *Potencjał innowacyjności sektora administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Saar M.A. (2011), *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*. Warszawa: CeDeWu.
- Strzelecki Z. (2013), *Gospodarka regionalna i lokalna*. Warszawa: PWN.
- Tomasello M. (2015), *Dlaczego współpracujemy*. Warszawa: Copernicus Center Press.
- Weresa M. (2015), *Innowacyjność Mazowsza na tle innych regionów w Polsce i w UE*. (w:) "Innowacje dla Mazowsza – jak wdrażać innowacje w naszym regionie?", Konferencja organizowana w ramach projektu systemowego pn. „Budowa systemu monitoringu i podstaw ewaluacji wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji dla Mazowsza” , Warszawa.
- Wiktorska-Święcka A., Kozak K. (2015), *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*. Warszawa: Atut.
- Właźlak K. (2010), *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wnuk-Lipiński E. (2008), *Socjologia życia publicznego*, t. 3. Seria Wykłady z socjologii, Warszawa: Scholar.
- Żołnierski A. (2012), *Znaczenie kapitału społecznego w procesach zarządzania innowacjami*. [w:] T. Baczek (red.), *Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2011 roku*, Warszawa: INE PAN.