

Innowacyjne formy zarządzania publicznego. Studium dogmatyczne i administracyjnoprawne

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

**Część I. Innowacyjne formy
zarządzania publicznego
– analiza dogmatyczna**

Rozdział I. Pojęcie innowacyjności w odniesieniu do prawa publicznego

Natalia Kohtamäki

Jak skutecznie stawić czoła stojącym przed nami wyzwaniom w kontekście niezwykle szybkich zmian zachodzących we współczesnym świecie? Przede wszystkim konieczne jest poszerzenie horyzontu w sposobie postrzegania otaczającej nas rzeczywistości.

Tarja Halonen¹

§ 1. Wprowadzenie

Innowacyjność jest terminem stosowanym w różnych dyscyplinach naukowych w odniesieniu do zmian, które mają charakter rozwojowy, nowatorski, modernizujący. W potocznym rozumieniu to, co innowacyjne, jest lepsze od stanu dotychczasowego. To pewna nowa wartość, inna od tego co znane². Atrybut innowacyjności ma wydźwięk pozytywny, traktowany jest jako określenie wskazujące na ulepszanie dotychczasowych rozwiązań, czyli realizowanie przyświecającej człowiekowi od kilkuset lat idei postępu. W takim pozytywnym kontekście terminy, takie jak „innowacja”, „innowacyjność” i „innowacyjny” będą wiązać się z konkretnymi korzyściami.

Ekonomiści, przywołując prekursora teorii innowacji w naukach ekonomicznych *Josepha A. Schumpetera*, zwracają uwagę, że przedsiębiorstwa dążą do maksymalizacji zysku i to jest głównym motywem wprowadzania przez nie

¹ Przedmowa *Tarji Halonen* (prezydent Finlandii w latach 2000–2012), w: *I. Taipale* (red.), 100 fińskich innowacji społecznych, s. 11.

² Zob. zestawienie synonimów pojęć innowacja/innowacyjność, w: *M. Ścigala*, Innowacyjność, s. 194–196.

stale nowych kombinacji czynników wytwórczych³. Takie rozumienie innowacji powiela tzw. Podręcznik Oslo wydawany przez OECD. Innowacją jest w nim wdrożenie nowego lub udoskonalonego produktu, procesu, nowej metody marketingowej lub organizacyjnej⁴. Innowacyjność jest natomiast tym, co prowadzi do takiej innowacji produktowej, procesowej, marketingowej czy organizacyjnej. Można ją uznać za pewną szczególną cechę, określoną skłonność czy zdolność związaną z kreatywnością, która warunkuje kreowanie innowacji. Innowacyjny będzie natomiast wskazaniem na daną cechę, którą posiada dane rozwiązanie, mechanizm czy instrument. Wszystkie trzy terminy są odnoszone w ekonomii nie tylko do konkretnych produktów czy procesów wprowadzanych na wolnym rynku, ale i do całej gospodarki, która żeby być konkurencyjna, musi współcześnie być innowacyjna⁵. W tym kontekście chodzi najczęściej o efektywne wykorzystywanie nowych technologii.

Nawiązując do analizy struktury „systemu-świata” przeprowadzonej przez *Immanuela Wallersteina*⁶, można stwierdzić, że aby państwo mogło utrzymać się w tzw. rdzeniu tego systemu, jego gospodarka powinna cechować się wysoką innowacyjnością. W tym rdzeniu znajdują się państwa, które mają zaawansowane środki produkcji, eksportują produkty wysoko przetworzone, a także charakteryzują się wprowadzeniem ustrojów demokratycznych i liberalnych zasad funkcjonowania rynku. Odróżnia je to od tzw. półperyferii i peryferii – czyli obszarów świata mniej zamożnych, często niestabilnych gospodarczo i politycznie, ze znaczną polaryzacją społeczną, które ze względu na zacofanie technologiczne nie są w stanie wytwarzać i eksportować w ramach „systemu-świata” produktów wysokoprzetworzonych (uznawanych często za innowacyjne, np. komputery, oprogramowanie, samochody itp.)⁷. Za-

³ Szerzej: G. Musiał, I. Chrzanowski, Schumpeter – Lange – Galbraith, s. 41 i n. Autorzy zwracają uwagę, że *Schumpeter* pojęciem innowacji określał jedynie pierwsze zastosowanie danego wynalazku w gospodarce (zob. s. 42). Por. także J.A. Schumpeter, Teoria rozwoju gospodarczego, s. 401.

⁴ „Innowacja to nowy lub ulepszony produkt lub proces (lub ich połączenie), który różni się znacząco od poprzednich produktów lub procesów danej jednostki i który został udostępniony potencjalnym użytkownikom (produkt) lub wprowadzony do użytku przez jednostkę (proces)”. Podręcznik Oslo w języku polskim dostępny : https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5496/18/1/1/podrecznik_oslo_2018_internet.pdf, s. 22, dostęp: 1.7.2024 r.

⁵ Ekonomiści identyfikują zdolność innowacyjną państwa. Do jej zbadania biorą pod uwagę czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Rozwój technologiczny badany jest m.in. przez wielkość nakładów sektora prywatnego i publicznego (wydatki na badania i wdrażanie innowacyjnych procesów produkcyjnych). Por. J. Rydarowska-Kurzbauer, Uwarunkowania innowacyjności, s. 156–158.

⁶ I. Wallerstein, Analiza systemów-światów.

⁷ Por. J. Dyduch, P. Mikiewicz, S. Rzeszółko, Krytyczne wprowadzenie, s. 41 i n.

tem w ujęciu ekonomicznym, pomimo faktu, że pojęcie innowacyjności jest subiektywne (można dane rozwiązanie różnorodnie oceniać), proponowane są różne wskaźniki, które mają je obiektywizować, czyli umożliwić zmierzenie poziomu innowacyjności danej gospodarki czy danego regionu integrującego się gospodarczo (np. UE w zestawieniu z gospodarkami zaawansowanych technologicznie państw, np. Stanów Zjednoczonych czy Japonii)⁸.

Odniesienie innowacji i innowacyjności jedynie do wymiaru gospodarczego jest jednak z punktu widzenia prawnika dużym zawężeniem i nie oddaje wielości zastosowań tych terminów. W przypadku prawa publicznego istotą działania prawodawcy, czy to na szczeblu krajowym, czy w przypadku rozwiązań międzynarodowych podejmowanych w ramach regulacji prawnomiędzynarodowych jest dobro wspólne lub interes publiczny – „wszystkie wspólnoty publicznoprawne (...) powstały po to, aby realizować idee dobra wspólnego, które uosabia interes publiczny, w jego różnych odsłonach”⁹. Zatem wprowadzana w procesie stanowienia lub stosowania prawa innowacja powinna realizować dobro wspólne i wpisywać się w interes publiczny. Innowacyjność w takim kontekście to zdolność organów tworzących rozwiązania normatywne i organów wdrażających prawo w życie do nowatorskiego postrzegania zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości społecznej i aktywnego, skutecznego, racjonalnego odpowiadania na pojawiające się wyzwania i coraz bardziej zróżnicowane potrzeby społeczne.

Realizacja takiego zadania nie jest prosta i wiąże się z koniecznością konceptualizacji różnorodnych strategii, które mają po pierwsze identyfikować takie wyzwania i potrzeby, i po drugie, proponować inicjatywy i działania, które będą na nie skuteczną odpowiedzią. W takiej konceptualizacji przodują państwa nordyckie, które dokonują pogłębionych analiz o charakterze interdyscyplinarnym (z zastosowaniem instrumentarium z nauk ekonomicznych i socjologicznych), aby identyfikować problemy i punktowo proponować konkretne nowatorskie rozwiązania normatywne i instytucjonalne. Wynika to ze specyficznych cech porządków normatywnych w tych krajach. Jedną z nich jest pragmatyzm, czyli podkreślanie praktycznego zastosowania konkretnych propozycji legislacyjnych¹⁰.

⁸ Zob. standardy pomiarowe w Podręczniku Oslo: https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5496/18/1/1/podrecznik_oslo_2018_internet.pdf, s. 33 i n., dostęp: 1.7.2024 r.

⁹ M. Woźniak, *Interes publiczny*, s. 155.

¹⁰ Por. np. H. Pihlajamäki, *Against Metaphysics in Law*, s. 469–487.

Pogłębiona konceptualizacja rozwiązań o charakterze innowacyjnym oznacza także w dłuższej perspektywie bardziej intensywne utożsamianie się społeczeństwa z takimi przemyślanymi i szeroko konsultowanymi propozycjami. Kraje nordyckie są pionierami nie tylko we wprowadzaniu innowacji technologicznych z zakresu produktów i usług, które usprawniają funkcjonowanie zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego, ale przodują również w kreowaniu innowacji organizacyjnych, modyfikujących procesy decyzyjne i innowacji społecznych usprawniających funkcjonowanie państwa w różnych obszarach. Innowacje społeczne są zmianami, które służą wspomnianemu wyżej dobru publicznemu. Jako że realizują interes publiczny wpisują się w strategię dotyczące kształtowania interesów narodowych, które „w szerszym (...) ujęciu (...) wyrażają pożądane stany zjawisk i procesów w środowisku międzynarodowym”¹¹.

Innowacje społeczne stają się więc istotnym elementem tzw. marki narodowej, budują tożsamość kulturową państwa. Do takich społecznie innowacyjnych rozwiązań można zaliczyć wskazane w części szczegółowej niniejszej monografii rozwiązania, takie jak karta mieszkańca, e-usługi administracji publicznej w Estonii czy rozwiązania z zakresu prawa podatkowego i energetycznego wprowadzane na poziomie gminnym. W państwach nordyckich wskazuje się na pomysły dotyczące walki z bezdomnością (rozwinęty system mieszkalnictwa socjalnego), nowatorskie rozwiązania dotyczące zakwaterowania studenckiego, system zasiłków z tytułu opieki domowej nad dziećmi, osobami chorymi czy starszymi, pomysły dotyczące kredytów socjalnych, systemu upowszechniania czytelnictwa czy organizacji edukacji i opieki zdrowotnej w ramach specjalnych jednostek samorządu terytorialnego (np. w Finlandii tzw. *wellbeing services counties*)¹².

W przypadku rozważań podejmowanych w niniejszej monografii, gdy mowa o innowacjach, autorzy poszczególnych rozdziałów mają na myśli przede wszystkim rozwiązania normatywne, instytucjonalne i organizacyjne, które w ramach krajowego porządku prawnego lub w strukturze zintegrowanej, jaką jest Unia Europejska, przybierają postać nowatorskich propozycji zmieniających dotychczasowe praktyki działania. Innowacyjność w tym przypadku często nie ma hermetycznego, tj. krajowego charakteru. Wraz z europeizacją systemów normatywnych państw członkowskich innowacje regulacyjne

¹¹ S. Bielen, *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Aspra-JR 2010, s. 77.

¹² Por. <https://stm.fi/en/wellbeing-services-counties>, dostęp: 1.7.2024 r. Na temat innowacji społecznych zob. I. Taipale (red.), 100 fińskich innowacji.

wprowadzane w prawie europejskim wdrażane są we wszystkich porządkach prawnych (tzw. europeizacja wertykalna)¹³. Rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne, które uznawane są za innowacyjne, a zatem funkcjonalnie atrakcyjne dla pozostałych, są natomiast przejmowane w sposób „horyzontalny” nawet bez koordynującego udziału instytucji unijnych¹⁴.

§ 2. Konserwatyzm v. innowacyjność w naukach prawnych

Prawo jest dyscypliną naukową, która zwłaszcza w doktrynie europejskiej jest postrzegana jako konserwatywna gałąź nauki. Nie ulega ona dynamicznym zmianom i pozostaje wierna wielowiekowym modelom rozwojowym sięgającym tradycji rzymskich¹⁵. Mowa jest w tym kontekście o szczególnej europejskiej kulturze, która przez wieki oddziaływała na inne kontynenty, a jej częścią jest kultura prawna. Termin kultura prawna można uznać za termin o charakterze złożonym, który obejmuje wiele zjawisk, takich jak zbiorowe wyobrażenia nt. prawa i jego stosowania, normatywne wytyczne dotyczące postępowania zgodnego z prawem, oczekiwania społeczne, które znajdują swoje odzwierciedlenie w projektach aktów normatywnych, czy reakcje różnych grup społecznych, w tym decydentów politycznych, na większe i mniejsze konflikty, które mają być rozwiązywane za pomocą prawa¹⁶. Postępująca homogenizacja modeli prawnych w Europie pozwala na stwierdzenie, że wraz z upływem czasu kształtuje się coraz dojrzalsza kultura prawna w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, która jest bytem odrębnym od ogólnie rozumianej kultury europejskiej w tym sensie, że w dużej mierze ma charakter zinstytucjonalizowany i jej legitymizacja wynika wprost z ustaleń traktatowych, czyli z tzw. prawa pierwotnego UE¹⁷.

Pomimo wciąż istniejących różnic kulturowych systemy prawne państw członkowskich, zwłaszcza w wyniku trwających kilka dekad wysiłków harmo-

¹³ Por. np. *K. Wach*, Wymiary europeizacji, s. 29 i n.

¹⁴ Chociaż coraz częściej popularyzującą dobrych praktyk i koordynacją wdrażania innowacyjnych rozwiązań w sposób uporządkowany zajmują się tzw. agencje zdecentralizowane UE. Por. np. *N. Raschauer* (red.), *Europäische Agenturen*, s. 3 i n.

¹⁵ Z odwołaniem do bogatej, europejskiej literatury przedmiotu zob. np. *O. Lepsius*, *Rechtswissenschaft in der Demokratie*, s. 157–186.

¹⁶ Szerzej: *R. Michaels*, *Rechtskultur*, s. 1255–1259.

¹⁷ Por. *D. Nelken*, *Using the Concept*.

nizujących w ramach procesów integracji europejskiej, podlegają tendencjom synchronizującym. Ta synchronizacja dotyczy zarówno rozwiązań natury instytucjonalnej, jak i regulacyjnej. Przywiązanie do spójnych modeli przede wszystkim w obszarze prawa publicznego (tzw. europejska przestrzeń administracyjna) warunkuje pogłębianie postaw konserwatywnych. Wypracowywane w długotrwałych procesach negocjacyjnych rozwiązania przybierają postać rozwiązań trwałych, które trudno dynamicznie zmieniać, ponieważ wymaga to zgody wszystkich uczestników współpracy i jednolitej implementacji do porządków prawnych państw członkowskich¹⁸.

Jednak widzenie rozwiązań prawnych tylko w kontekście ich konserwatywności oznaczałoby odrzucenie możliwości ich innowacyjności. Konserwatyzm identyfikowany jest bowiem z obroną „starego porządku”, ewolucyjnym rozumieniem problemów społecznych oraz pewną zachowawczością w poszukiwaniu form normatywnego opisu świata¹⁹. Takie podejście nie sprawdza się w obliczu różnorodnych zagrożeń, które pojawiają się coraz częściej i rozprzestrzeniają coraz szybciej w związku z postępującą internacjonalizacją życia społecznego. Tę należy rozumieć jako „siłę napędową” rozwoju stosunków międzynarodowych, oznaczającą narastanie współzależności pomiędzy różnymi podmiotami w skali światowej. Te współzależności umożliwiają rozwój gospodarczy, ale także wiążą się z ryzykiem szybkiego rozprzestrzeniania się różnorodnych zagrożeń (turbulencje na rynkach finansowych, kryzysy epidemiologiczne, kryzysy migracyjne itp.). Stąd od co najmniej kilku dekad, tj. od zakończenia zimnej wojny, zakłada się, że w takim internacjonalizującym się świecie niezbędne jest poszukiwanie rozwiązań nowatorskich, innowacyjnych.

Inspirująca może być w tym kontekście myśl *Hanny Arendt*, która analizując kondycję ludzką zakładała, że konceptualizacja działań człowieka powinna zawsze wynikać z najnowszych doświadczeń i zidentyfikowanych na ich podstawie obaw²⁰. Te bowiem stanowią bezpośredni impuls do identyfikowania instrumentów służących zapewnieniu bezpieczeństwa, które jest podstawową, pierwotną potrzebą, realizowaną w ramach każdej grupy społecznej, m.in. poprzez mechanizmy normatywne. W ramach filozoficznej koncepcji *H. Arendt* wypracowanie mechanizmów doskonałych, czyli takich, które można byłoby uznać za innowacyjne, wymaga „odpowiedniej przestrzeni”, żeby uzyskać wła-

¹⁸ Zob. *M.W. Bauer, J. Trondal, The Administrative System of the European Union*, s. 9 i n.

¹⁹ Por. np. *K. Piatkowski, Konserwatyzm czy konserwatyzm?*, s. 90–95.

²⁰ Np. w: *H. Arendt, The Origins of Totalitarianism*, s. 334 i n. Szeroka analiza tej koncepcji *Hanny Arendt*, w: *J. Norberg, Arendt in Crisis*, s. 133 i n.

ściwą skuteczność. Tę „odpowiednią przestrzeń” można identyfikować z praktyką, czyli faktycznym stosowaniem wypracowywanych rozwiązań, np. w wymiarze zarządzania publicznego. Zdaniem *H. Arendt* szczególnym momentem umożliwiającym sprawdzenie skuteczności działań podejmowanych w sferze publicznej jest kryzys, „który zrywa fasady i zaciera uprzedzenia”, legitymizuje podejmowane przez państwo decyzje, mające nierzadko charakter interwencyjny. Innowacyjność w kryzysie może przybierać zatem formy zmian rewolucyjnych, wymuszając odrzucenie rozwiązań zachowawczych na rzecz takich, które radykalnie zmieniają dotychczasowy stan rzeczy²¹.

Innowacyjność będzie stać w sprzeczności z postawami o charakterze konserwatywnym. Oznacza ono tworzenie, wdrażanie czy wprowadzanie nowych, nowatorskich rozwiązań, mechanizmów, środków, produktów, które udoskonalają stan dotychczasowy. Innowacyjność to w związku z tym określone zjawisko wpisywane do strategii politycznych i dokumentów typu *soft law*, aby wskazać na wybrane kierunki rozwoju zwłaszcza w kontekście sektorowym. Integracja europejska od połowy lat 90. XX w. intensyfikuje się bowiem przede wszystkim sektorowo, w konkretnych obszarach gospodarki. Innowacyjność to także pewien proces tworzenia rozwiązań nowatorskich. W tym drugim kontekście innowacyjność wpisuje się w myśl oświeceniową zakładającą ciągły postęp ludzkości, wynikający z racjonalności człowieka. Innowacyjność to w takim ujęciu dążenie do ciągłego doskonalenia. Do tego nawiązują krajowe i międzynarodowe dokumenty deklarujące podstawowe założenia „polityk innowacji”, które najczęściej łączą działania z zakresu polityki naukowej i polityki technologicznej: „działania (te) (...) ukierunkowane są (...) na tworzenie rozwiązań systemowych umożliwiających efektywne powiązania pomiędzy nauką, techniką, administracją i rynkiem”²².

W „społeczeństwie sieciowym”, o którym pisał *Manuel Castells*, mamy do czynienia z rekonfiguracją dotychczasowych oddziaływań społecznych, czyli tworzeniem tzw. przestrzeni wpływów. Wpływy te zachodzą w oderwaniu od konkretnych miejsc, w wymiarze ponadterytorialnym (w literaturze w tym kontekście pojawia się także pojęcie supraterytorialności)²³. Innowacyjność umożliwia kształtowanie takiej nowoczesnej przestrzeni wpływów. Wpisuje się w strategię budowania skutecznej marki narodowej poszczególnych państw, które promują swoje rozwiązania normatywne i instytucjonalne związane

²¹ Por. *N. Siegel*, *The Roots of Crisis*, s. 62–71.

²² Za: *J. Dyduch*, *Polityki innowacji*, s. 156.

²³ Por. *M. Castells*, *Galaktyka Internetu*.

m.in. z zarządzaniem w sferze publicznej, czy właśnie w ramach wymienionych wyżej konkretnych sektorów gospodarki, jako szczególnie skuteczne. Podstawowym punktem odniesienia w tworzeniu i wdrażaniu takich rozwiązań jest przestrzeń publiczna, czyli myślenie w kontekście zwiększania aktywności społecznej, podnoszenia stopy życiowej, poprawiania stanu edukacji i stanu zdrowia obywateli, a także gwarantowanie ogólnego dobrobytu²⁴.

Zmiany, o których mowa wyżej, powodują, że konserwatywne dotychczas nauki prawne (zwłaszcza w odniesieniu do tzw. prawa publicznego, realizującego interes publiczny) powinny rozwijać nowe instrumentarium badawcze i same stawać się „innowacyjne” w sensie sięgania do metod badawczych, charakterystycznych dla innych dyscyplin naukowych. Tradycyjna metoda prawnodogmatyczna – charakteryzująca prawnicze myślenie dedukcyjne – powinna zdaniem niektórych teoretyków prawa, w obliczu wspomnianych procesów internacjonalizacji/europeizacji i technologizacji prawa zostać wzbogacona o metody praktyczne zapożyczane z innych dziedzin, w tym przede wszystkim nauk ekonomicznych (ekonomiczna analiza prawa), nauk o zarządzaniu, socjologii czy nauk politycznych²⁵. Potwierdza to skuteczność wspomnianych we wstępie pragmatycznych rozwiązań regulacyjnych wprowadzanych w państwach nordyckich. Podobne poglądy przeciwstawiające „law in books” praktycznym rozwiązaniom odnoszonym do faktycznych potrzeb społecznych – „law in action”, popularyzowane są w doktrynie anglosaskiej²⁶.

§ 3. Innowacyjność w kontekście publicznoprawnym

Najczęściej w literaturze z zakresu różnych dziedzin, w tym z zakresu prawa, zwraca się uwagę na następujące założenie przyczynowo skutkowe – postęp technologiczny „wymusza” zmiany w aktach normatywnych, ponie-

²⁴ Przedmowa *Sauli Niinistö* (prezydent Finlandii w latach 2012–2024), w: *I. Taipale* (red.), 100 fińskich innowacji społecznych, s. 9.

²⁵ Por. *B. Sitek*, Innowacyjność w naukach prawnych?, s. 45. Autor wyraża następujący pogląd: „Rozwój techniki niewątpliwie ma duży wpływ na teorię i praktykę prawniczą. Zmieniła się zdecydowanie pozycja prawa. Prawnicy nie tworzą już reguł, według których adresat normy prawnej winien postępować. Zajmują się raczej porządkowaniem nowej rzeczywistości, budowanej w różnych obszarach przez naukowców, którzy najczęściej nie stawiają sobie pytań o obowiązujące normy prawne”.

²⁶ Szerzej: *J.M. Ptaschunder*, Behavioral International Law, s. 1–9.

waż warunkuje zmiany społeczne, które powinny zostać odpowiednio uregulowane²⁷. Innowacja technologiczna jest zatem przyczyną innowacji innego typu wskazanych wyżej (np. społecznych czy regulacyjnych). Warto się jednak zastanowić, czy nie jest odwrotnie. Innowacje technologiczne są charakterystyczne dla państw rozwiniętych gospodarczo, stabilnych politycznie, które mogą wykazać się wysoko rozwiniętymi systemami edukacji, bogatą infrastrukturą badawczą i zaawansowanymi regulacjami prawnymi (m.in. w prawie autorskim, które jest często traktowane jako wskaźnik innowacyjnego zaawansowania danego systemu prawnego, ze względu na powiązanie przepisów prawnoautorskich z rozwojem technologii).

Innowacyjność danego społeczeństwa w wymiarze społecznym, kulturowym, politycznym i instytucjonalnym jest warunkiem niezbędnym do tworzenia innowacji technologicznych i modernizowania struktur społecznych. Tak szeroko pojęta innowacyjność buduje potencjał państwa, wpływa na realizację przez nie interesu publicznego, warunkuje procesy stanowienia „dobrego” prawa i przemysłanego stosowania przyjętych norm, zwiększając wrażliwość organów administracji publicznej na zmieniającą się rzeczywistość. Innowacyjne społeczeństwo to takie, które jest w stanie reorganizować procesy wykonywania zadań publicznych, angażować do ich wykonywania także podmioty prywatne, a jednocześnie w sposób otwarty i niestereotypowy postrzegać problemy, które pojawiają się z coraz większą dynamiką równoległe w wielu sektorach gospodarki²⁸.

Proponowane rozwiązania powinny więc coraz częściej mieć charakter transsektorowy, łączący wiedzę z wielu dyscyplin, umożliwiającą widzenie strategii wyjścia z impasu w sposób kompleksowy, a nie incydentalny i jednostkowy. Taka transsektorowość w działaniu organów państwowych, a także instytucji międzynarodowych wymusza skuteczny przepływ informacji pomiędzy wieloma podmiotami. Tego często brakuje nawet w wymiarze krajowym. Budowanie potencjału innowacyjnego jest jednak w sposób naturalny związane z dzieleniem się wiedzą, informacjami i doświadczeniami zarówno w ramach struktur administracji publicznej w jednym kraju (np. szczebel centralny i samorządowy), jak i w ramach europejskiej przestrzeni administracyjnej (zob. w niniejszym opracowaniu cz. I, rozdział III pt. „Innowacyjne zarządzanie publiczne w regulacjach Unii Europejskiej”).

²⁷ Tak, np. B. Sitek, *Innowacyjność*, s. 45.

²⁸ Por. D. Forbes, *How Can We Define „Innovation”?*.

Wolfgang Hoffmann-Riem trafnie zwraca uwagę na fakt, że teoretyzowanie nt. innowacyjności danej dziedziny działań człowieka wiąże się z poszukiwaniem przyczyn powstawania konkretnych innowacji i uzasadnień dla ich określonego zastosowania (tak jest przede wszystkim we wspomnianych we wstępie naukach ekonomicznych w kontekście rozwiązań produktowych i procesowych). Takie ramy teoretyczne możemy odnieść także do nauk prawnych. W rozważaniach teoretycznoprawnych analizie pod kątem innowacyjności wprowadzanych zmian można poddać niemal każde rozwiązanie normatywne i nie musi ono wcale w ramach języka prawnego zastosowanego w danym akcie normatywnym być nazwane „innowacyjnym”. Rzadko spotykamy się z definicją legalną „innowacyjności” – przyjmujemy raczej w sposób intuicyjny lub na podstawie badań empirycznych (aktywności organu administracji publicznej w danym obszarze, np. w odniesieniu do liczby pozytywnie rozstrzyganych spraw), że jest to regulacja nowatorska, która przynosi określone korzyści, a zatem spełnia zakładane cele „racjonalnego prawodawcy”, który tworząc prawo, powinien odpowiednio antycypować możliwe stany faktyczne²⁹.

W. Hoffmann-Riem podkreśla jednak, że same innowacje natury normatywnej nie wyczerpują potencjału innowacyjnego w kontekście kultury prawnej danego państwa. Odpowiednie prawo to tylko jedna strona medalu. Innowacyjność, czyli określona zdolność państwa do zmian i doskonalenia przyjmowanych rozwiązań normatywnych, powinna być wzbogacona o umiejętność modyfikowania struktur instytucjonalnych i modernizowania organizacji pracy organów administracji publicznej. Dobra, skuteczna administracja to często administracja innowacyjna. Żeby urzędnicy byli w stanie realizować coraz trudniejsze zadania wynikające z innowacyjności gospodarek krajowych (sektorowa fragmentaryzacja prawa, ekspertyzacja przyjmowanych norm), sami muszą uzyskiwać nowe kompetencje i zwiększać doświadczenie zawodowe. Kompetencje wiążą się nie tylko z wiedzą merytoryczną z danego sektora (np. prawo farmaceutyczne, energetyczne, finansowe itp.), ale także z kompetencjami cyfrowymi i umiejętnością skutecznego korzystania z nowych technologii³⁰. Te elementy bierze się pod uwagę w ocenie potencjału innowacyjnego danego państwa w międzynarodowych rankingach (por. cz. I,

²⁹ Szerzej: W. Hoffmann-Riem, *Soziale Innovationen*, s. 589–591.

³⁰ *Ibidem*.

rozdział III pt. „Innowacyjne zarządzanie publiczne w regulacjach Unii Europejskiej”³¹.

Innowacji nie należy postrzegać w sposób zindywidualizowany. Rzadko zdarza się, żeby rozwiązania modernizujące dotychczasowe praktyki pojawiały się znikąd. Bazują one na wypracowanych wcześniej praktykach i wiedzy. Stąd rozwinięty potencjał innowacyjny warunkuje powstawanie nowych innowacji, czyli rozwiązań o charakterze nowatorskim, także w prawie publicznym. Takie założenie weryfikowalne empirycznie w ramach statystyk tzw. liderów innowacji potwierdza niestety tezę *Immanuela Wallersteina*, że państwa bogate, czyli państwa tzw. rdzenia, mając większy potencjał w różnych obszarach, także w obszarze innowacyjności, stale ten potencjał powiększają. Państwa półperyferyjne i peryferyjne w ramach koncepcji *I. Wallersteina* nie mogą wyrwać się z określonych zależności ekonomicznych i nie są w związku z tym w stanie zbudować potencjału pozwalającego im na „awansowanie” do rdzenia w „systemie-świecie”³².

Niezależnie od pesymistycznego wydźwięku tej tezy potwierdza ona założenie wstępne, że to innowacyjność kulturowa (w tym także w ramach kultury prawnej), społeczna, polityczna i gospodarcza jest warunkiem koniecznym do kształtowania innowacyjności technologicznej, a nie odwrotnie. Jeśli zatem myślimy o innowacyjności danego państwa, to warto w pierwszej linii przyrzeć się konkretnym rozwiązaniom w ramach prawa publicznego (w tym przede wszystkim administracyjnego i konstytucyjnego), a dopiero w drugiej kolejności analizować np. zastosowanie nowych technologii przez organy administracji publicznej, bo to jest dopiero kolejnym elementem „dojrzewania” potencjału innowacyjnego. Ten potencjał wiąże się z tzw. otwartością innowacyjną i odpowiedzialnością innowacyjną. Oba te terminy można identyfikować ze świadomością organów państwa. Otwartość na innowacje w prawie publicznym oznacza zdolność prawa do umożliwienia i w razie potrzeby stymulowania innowacji. Odpowiedzialność za innowacje w prawie publicznym odnosi się do konieczności stworzenia odpowiednich zabezpieczeń, tak aby wdrażane innowacje były zgodne z dobrem wspólnym³³.

³¹ <https://europapnews.pap.pl/rozwoj-innowacyjnosci-w-unii-europejskiej-na-ktorym-miejscu-jest-polska>, dostęp: 1.7.2024 r.

³² Por. *T. Pawłuszko*, *Rozwój cywilizacji kapitalistycznej*, s. 66 i n.

³³ Por. *W. Hoffmann-Riem*, *Innovationsoffenheit und Innovationsverantwortung durch Recht*, s. 265 i n.

§ 4. Podsumowanie

W potocznym rozumieniu identyfikuje się innowacje i innowacyjność z rozwojem i kreatywnością w poszukiwaniu nowych rozwiązań. Takie rozumienie jest powielane przez decydentów i media, budując powszechne postrzeganie tych terminów jako synonimów sukcesu i dobrobytu. W przypadku rozwiązań normatywnych nie jest to jednak zawsze tożsame. Wymagają one szczególnej dojrzałości i wiedzy. Samo określenie „innowacyjny” stosowane dla propagowania określonych, często warunkowanych politycznie decyzji nie oznacza jeszcze, że proponowane rozwiązania przyniosą zakładany i oczekiwany społecznie efekt. Z tego powodu można stwierdzić, że mamy do czynienia z inflacją innowacji w sektorze publicznym. Niemal każde rozwiązanie, zwłaszcza takie, które wymaga dopiero akceptacji społecznej, nazywa się innowacyjnym, aby tę legitymizację uzyskać.

Dla prawdziwych innowacji niezbędny jest dojrzały potencjał innowacyjny. Aby powstał, potrzeba wielu lat pracy ze strony różnych podmiotów w szeroko rozumianej przestrzeni administracyjnej. Współcześnie nie wystarczają do tego mechanizmy państwowe. Niezbędna jest koordynacja i synchronizacja działań wielu organów administracji krajowej i europejskiej. Podstawowym elementem sukcesu jest dzielenie się wiedzą i chęć przyjmowania sprawdzonych rozwiązań z jednoczesnym dopasowywaniem ich do konkretnego kontekstu społecznego i kulturowego. Innowacyjność oznacza bowiem przede wszystkim otwartość. Dopiero wola przyjęcia i stosowania rozwiązań innowacyjnych może skutkować ich faktycznym zaistnieniem w przestrzeni publicznej.

Rozdział II. Innowacyjność w perspektywie historycznej

Magdalena Wilczek-Karczewska

Badacz kultury ma przed sobą dwa zadania:

- a) *ustalać pojawienie się jednorazowych i niepowtarzalnych w czasie i przestrzeni dóbr i wartości, tj. wszelkich innowacji, odkryć praw rządzących przyrodą, pojawienie się nowych form społecznego podziału pracy, dalej powstanie dzieł oryginalnych w dziedzinie życia duchowego i artystycznego;*
- b) *śledzić rozprzestrzenianie się tych innowacji w społeczeństwach ludzkich (kręgach kulturowych), ich recepcję i adaptację i tworzenie na ich podstawie swoistych postaw, sposobów bycia i zachowania. A w tym pierwszym wypadku mamy do czynienia z historią kultury we właściwym tego słowa znaczeniu, w drugim o ściśle od niej uzależnioną historią cywilizacji.*

Gerard Labuda¹

§ 1. Wprowadzenie

Tematyka innowacyjności jest ściśle powiązana z badaniami historycznymi i zajmuje poczesne miejsce w historiografii. Historia jest nauką o dziejach człowieka, ten zaś kształtuje cywilizację, której innowacyjność, czy też szerzej – zmienność, jest immanentną cechą. Progres jest więc punktem odniesienia do historycznej narracji. Niemniej opis ludzkiej działalności na przestrzeni czasu nie zawsze uwzględnia teoretyczny koncept „innowacyjności”. Tak ujęty problem koncentruje się wokół dążenia ludzi do zmian, a w konsekwencji uczyńnięcia ich życia lepszym na wielu płaszczyznach – gospodarczej, społecznej,

¹ G. Labuda, Rozważania nad teorią i historią kultury i cywilizacji, s. 6.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl