

**Artykuł przeglądowy**  
**Review Article**

*Data wpływu/Received:* 12.12.2014

*Data recenzji/Accepted:* 15.01.2015/20.01.2015

*Data publikacji/Published:* 2.06.2015

**DOI: 10.5604/18998658.1154748**

*Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora*

**Authors' Contribution:**

- (A) Study Design (projekt badania)
- (B) Data Collection (zbieranie danych)
- (C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)
- (D) Data Interpretation (interpretacja danych)
- (E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)
- (F) Literature Search (badania literaturowe)

*mgr inż. Monika Nawojczyk<sup>F</sup>*

*Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej*

**NOWOCZESNE FORMY ZARZĄDZANIA  
W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

**MODERN FORMS OF MANAGEMENT  
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

**Streszczenie:** Innowacyjność, postęp technologiczny, wyższy poziom wykształcenia społeczeństwa, wzrost konkurencyjności i przedsiębiorczości instytucji implikuje rozwój społeczno-gospodarczy krajów. Sprawne funkcjonowanie dzisiejszych społeczeństw, stawiane przez nie wymagania i oczekiwania zmuszają obecne rządy do poszukiwania nowatorskich rozwiązań w systemie zarządzania. Coraz większe wymagania społeczeństw nakreślają nową rolę rządu, który staje się jednym z wielu partnerów, graczy, inicjując wymianę doświadczeń pomiędzy różnymi organizacjami. Celem takiego kierunku zmian jest stworzenie konstelacji sieci powiązań różnych instytucji, od których zależy kształt polityki. Niniejszy artykuł stanowi próbę pokazania wyzwań stających przed nowoczesną administracją publiczną w zakresie zarządzania skomplikowaną siecią powiązań i koordynacji polityki gospodarczej. Autor wskaże wady tradycyjnego administrowania, które ewoluuje w kierunku zarządzania sieciowego.

**Słowa kluczowe:** innowacje, administracja publiczna, RSI, governance, partnerstwo

**Abstract:** The innovations, technological progress, higher level of society education, the institutions' increase in the field of the competitiveness and entrepreneurship imply socio-economic development of the countries. The efficient workings of present societies and its requirements and the expectations force the present government to look for the innovative solutions of the management system. Higher societies' requirements create the new role of the government which is going to be, among others, the one of partners who initiates experiences exchange between the different organizations. The aim of this change's direction is to built the net of connections of the different institutions by which the shape of policy is created. This article shows the challenges which are defeated by the new public administration in the scope of management of the complicated connections' net and the economic policies' coordination. The author indicates the disadvantages of traditional administer which evolves a new public management style – network governance.

**Key words:** innovations, public administration, RSI, governance, partnership

## Wstęp

Innowacyjność, postęp technologiczny, wyższy poziom wykształcenia społeczeństwa, wzrost konkurencyjności i przedsiębiorczości instytucji implikuje rozwój społeczno-gospodarczy krajów. Sprawne funkcjonowanie dzisiejszych społeczeństw, stawiane przez nie wymagania i oczekiwania zmusza obecne rządy do poszukiwania nowatorskich rozwiązań w systemie zarządzania na szczeblu lokalnym i w skali państwa, traktując ciągłą zmianę, innowacje jak efektywny sposób na sukces. Coraz większe wymagania społeczeństw nakreślają nową rolę rządu, który staje się jednym z wielu partnerów, graczy, inicjując wymianę doświadczeń pomiędzy różnymi organizacjami społecznymi i ekonomicznymi, aktywizując współpracę w ramach społeczności na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. W ramach powstających zmian będących wynikiem prywatyzacji bądź deregulacji rządy utraciły monopol na wiele świadczonych usług, zarezerwowanych wcześniej tylko dla służb publicznych. Inne organizacje, które zyskują zaufanie społeczne, stały się konkurencyjne wobec rządowych poprzez tworzone partnerstwa. Rząd zaczyna konkurować już nie tylko w sferze usług publicznych, ale także w zakresie kreowania polityki, na którą traci wyłączność. Celem takiego kierunku zmian jest stworzenie konstelacji sieci powiązań różnych instytucji, od których zależy kształt polityki i których działanie przyczynia się do wzmocnienia demokratycznych procesów podejmowania decyzji i zwiększenia partycypacji społecznej w tym zakresie. Zachodzące zmiany są nie tylko źródłem powstawania nowych metod zarządzania i odpowiedzią na wyzwania przyszłości, ale również mają wpływ na charakter narzędzi, którymi dysponują władze, rodzaj instytucji, z którymi władze tworzą partnerstwa oraz formułowanie rozwiązań na oczekiwania społeczne.

Europejska kultura innowacji musi obejmować wszystkich: przedsiębiorców, obywateli i administrację publiczną. Innowacyjność to sposób myślenia i działania, którego podstawą jest wykorzystanie i rozwój zasobów intelektualnych, tworzenie sieci wymiany informacji i współpracy, promowanie gotowości do zmiany i umiejętności zarządzania nią<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> B. Kocowska, *Profil innowacyjny Dolnego Śląska*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 1 (27), s. 113.

Niniejszy artykuł dotyka tematu Regionalnej Strategii Innowacji, która jest narzędziem wspomagającym władze samorządowe we wdrożeniu systemu wsparcia innowacyjności w regionie i tworzenia partnerstwa „złotego trójkąta” (jst, nauka, firmy), który jest najważniejszym ogniwem polityki innowacyjności.

## 1. Tradycyjny model administracji publicznej i jego ograniczenia

Fundamenty tradycyjnego modelu administracji publicznej stworzone zostały przez Woodrowa Wilsona i Maxa Webera. Wilson głosił potrzebę instrumentalnej i merytorycznej separacji polityki od administracji, uważał bowiem, iż „administracja leży poza właściwą sferą polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi”<sup>2</sup>. Postulował przydzielenie politykom odpowiedzialności za podejmowanie decyzji, a urzędnikom odpowiedzialność za ich realizację<sup>3</sup>. Bardzo istotny wpływ na ukształtowanie się tradycyjnego modelu administracji wywarł również Max Weber, którego model idealnej biurokracji został przedstawiony w jego dziele „The Theory of Social and Economic Organization”. Weber zdefiniował i wyróżnił trzy typy władzy: racjonalną, która jest oparta na bezosobowej hierarchii pozycji, tradycyjną, związaną z przyjętymi w danym społeczeństwie tradycjami i zwyczajami, charyzmatyczną, odwołującą się do osobowości przywódcy.

Weber opisywał biurokrację jako strukturę racjonalną, opartą na precyzyjnych, godnych zaufania, powszechnych oraz efektywnych zasadach. Model administracji publicznej według Webera rozumiany jest jako idealna organizacja, w której urzędnicy posiadają jasno zdefiniowany zakres kompetencji i precyzyjnie określone role, działają wyłącznie dla interesu publicznego. Biurokracja według Webera określana była również mianem technostruktury lub rządów specjalistów ze względu na charakteryzujące ją cechy, tj. profesjonalizm, precyzję działania, subordynację<sup>4</sup>.

Peters opisuje ewolucję tradycyjnego modelu administracji publicznej, który przetrwał w większości krajów zachodnich do lat 80. XX w. prawie w niezmienionym kształcie. Wyróżnił sześć kluczowych cech już ukształtowanego tradycyjnego modelu administracji, do których należą: apolityczność pracowników szczebla administracyjnego, hierarchiczność i sztywne reguły działania, trwałość i stabilność struktur, zinstytucjonalizowana służba cywilna, wewnętrzne regulacje i porównywalność rezultatów<sup>5</sup>.

Wspomniany tradycyjny model administracji publicznej poddany został krytyce ze względu na rozwiązania organizacyjne określone jako biurokratyczne i nieefektywne oraz zarządzanie silnie zorientowane na stanowisko pracy, a nie pracownika, pomniejszające w ten sposób jego rolę w organizacji. Biurokracja wiązała się z depersonalizacją, nie brała pod uwagę ludzi, została stworzona, aby załatwiać sprawy<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> W. Wilson, *The study of Administration*, “Political Sciences Quarterly” 1941, No 56, s. 494.

<sup>3</sup> O.E. Hughes, *Public Management and Administration. An introduction*, Palgrave Macmillan, London, 1994, s. 28.

<sup>4</sup> R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje, struktura*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 33.

<sup>5</sup> B.G. Peters, *The Future of Governing. Four Emerging Models*, Kansas 1996, s. 4-13.

<sup>6</sup> R. Hummel, *The Bureaucratic Experience*, St. Martin's New York, New York 1977, s. 24-25.

Herbut podważa również racjonalność atrybutów tradycyjnej administracji, mówiąc m.in. o marginalizacji czynnika ludzkiego, dążeniu urzędników do maksymalizacji budżetu i znaczenia urzędów, zagrożeniu wolności obywateli i rynkowej nieefektywności<sup>7</sup>.

## 2. Nowoczesna administracja publiczna. Przesłanki i koncepcja

Z powodu dezaktualizacji kluczowych cech tradycyjnego modelu, dążąc do poprawy funkcjonowania sektora publicznego i chcąc sprostać nadchodzącym wyzwaniom, tradycyjny model administracji publicznej zaczął ulegać transformacji tworząc tym samym podstawy nowej koncepcji określonej mianem „nowe zarządzanie publiczne” (New Public Management). Nowe zarządzanie publiczne pojawiło się w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach 70. i 80., gdy okazało się, że rządy tych państw zaczęły mieć trudności z wywiązywaniem się z obciążających je rozbudowanych zadań w zakresie służby zdrowia, edukacji, świadczeń socjalnych<sup>8</sup>. Na początku lat 90. nowe zarządzanie pojawiło się również w Stanach Zjednoczonych na skutek powszechnie panującej opinii wśród społeczeństwa co do bezużyteczności tradycyjnej administracji publicznej, wyrażającej się tym, iż społeczeństwo amerykańskie utraciło wiarę w administrację publiczną<sup>9</sup>.

Nie ma jasnej i zgodnej definicji, czym jest obecnie nowe zarządzanie publiczne nie tylko w procesie tworzenia, ale również czym powinno być. Wyróżnia się co najmniej 4 różne modele nowego zarządzania publicznego, każdy z nich reprezentuje kierunek rozbieżny z modelami tradycyjnej administracji publicznej<sup>10</sup>. Są nimi:

- a) Model 1 – orientacja na wydajność (Efficiency Driver),
- b) Model 2 – ograniczenie wpływu państwa i decentralizacja (Downsizing and Decentralization),
- c) Model 3 – poszukiwanie doskonałości (In Search of Excellence),
- d) Model 4 – orientacja na usługi publiczne (Public Service Orientation)<sup>11</sup>.

Istotą nowego zarządzania publicznego jest zmiana polegająca na odchodzeniu od tradycyjnego administrowania i przechodzeniu do zarządzania polegającego na osiąganiu rezultatów, czyli zarządzania kojarzonego z sektorem prywatnym oraz otwarcie na sektor organizacji non-profit, oraz włączenie ich do realizacji zadań publicznych. Nowe zarządzanie publiczne to orientowanie na obywatela – klienta i pewnym sensie upodabnianie się sektora publicznego do sektora biznesu. Rozwój nowego zarządzania publicznego jest

<sup>7</sup> R. Herbut, *Administracja publiczna – modele, funkcje, struktura*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka...*, s. 33-36.

<sup>8</sup> H. Habuda, L. Habuda, *Zarządzanie w zachodniej administracji publicznej. Nowe zarządzanie publiczne*, [w:] R. Wiszniewski (red.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 94.

<sup>9</sup> A. Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, The Report of National Performance Review, Washington 1993, s. 1.

<sup>10</sup> E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald, A. Pettigrew, *The New Public Management in Action*, Oxford University, Oxford 1996, s. 10. "...There is no clear or agreed definition of what the new public management actually is and not only is there controversy about what is, or what is in the process of becoming, but also what ought to be. At least four new public management models can be discerned (...)"

<sup>11</sup> Ibidem, s. 10-15.

odpowiedzią na nieprzystosowanie tradycyjnego modelu administracji publicznej do wyzwań współczesności. Nowe zarządzanie publiczne wspiera modele tradycyjne poprzez:

- 1) przekonanie, że świadczenie usług publicznych jest w istocie bardziej związane z zarządzaniem niż administrowaniem,
- 2) ataki dotyczące zakresu i skali sektora publicznego,
- 3) zmiany następujące w nauce ekonomii oraz towarzyszące tym zmianom przekształcenia sektora prywatnego.

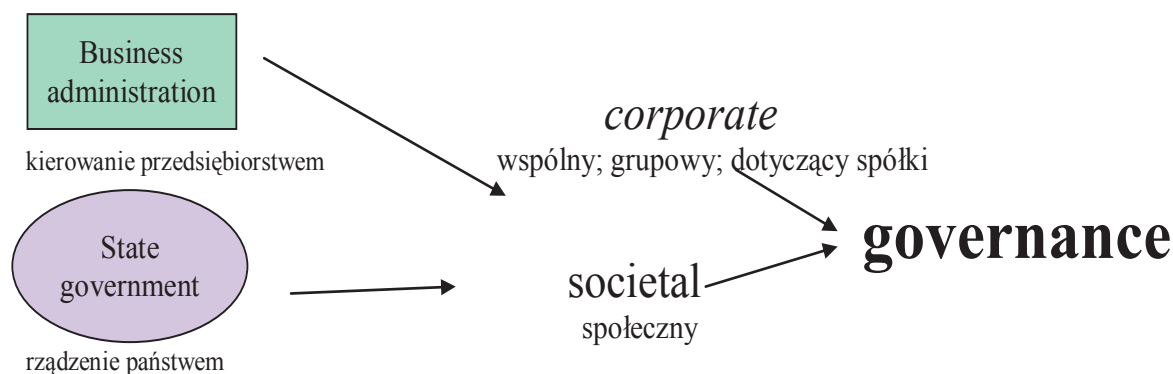
Zdefiniowano kluczowe wartości nowego zarządzania publicznego, do których należą m.in. oddzielenie roli klienta od roli dostawcy lub kontraktora usług, rozwój umów kontraktowych, odpowiedzialność za wyniki, uelastycznienie płacy i warunków pracy, oddzielenie czynności politycznych od procesów zarządzania, wprowadzenie elementów rynkowych i quasi-rynkowych, stosowanie zasady społeczeństwo to klient, regulacja procesów dostarczania usług publicznych. Wartości te stanowią wspólny mianownik różnych interpretacji nowego zarządzania publicznego, którymi są: 1) decentralizacja władzy, zapewnienie elastyczności; 2) uzyskanie rezultatów, kontrola odpowiedzialności za wyniki; 3) poprawa konkurencji i możliwość dokonywania wyboru; 4) dostarczanie usług odpowiadających zapotrzebowaniu; 5) doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi; 6) optymalizowanie technologii informatycznych; 7) doskonalenie jakości stosowanych regulacji; 8) wzmacnianie funkcji sterujących na centralnym szczeblu władzy<sup>12</sup>.

### 3. Governance jako filar nowoczesnej administracji publicznej

Obecna społeczna rzeczywistość ukazuje upadek władzy państwa i malejącą jego suwerenność. Wewnątrz objawia się to poprzez federalistyczne państwo, rosnący regionalizm, obniżającą się państwowość w międzynarodowym reżimie politycznym, rosnącą autonomię przedsiębiorstw (*multinational corporation*), zamazywanie się różnic pomiędzy sferą publiczną i prywatną, prawem i decyzjami politycznymi (PPP, Lagos, QANGOs). Wzrasta znaczenie i efektywność władzy wewnątrz narodu, maleje rola państwa poprzez „zwykłych członków demokracji” (rząd partycypacyjny). Na zewnątrz w kontekście międzynarodowym malejąca suwerenność widoczna jest poprzez powstanie na poziomie ponadnarodowym takich struktur jak EU, Rada EU, NATO, Światowa Organizacja Handlu (WTO), czy organizacji takich jak Greenpeace, Amnesty International, Czerwony Krzyż itd.

Nowym wyzwaniem staje się wielopoziomowy rząd w zakresie podejmowania decyzji i kompleksowa sieć publiczno-prywatna różnych organizacji. Jak zarządzać tak złożoną strukturą – siecią instytucji i państwem? Odpowiedź ukryta jest w pojęciu *governance*, które stało się alternatywą dla *government*.

<sup>12</sup> M. Zawicki, *Wykorzystanie instrumentów nowego zarządzania publicznego w Polsce*. Rozprawa doktorska, Akademia Ekonomiczna w Krakowie (materiał niepublikowany) Kraków 2005.



**Rysunek 1.** Governance<sup>13</sup>

**Źródło:** V. Ronge, *From government to governance. What is happening? In political theory, in social/societal reality* (wykład niepublikowany), PWSZ w Legnicy, Legnica 15.11.2005 r.

Pojęcie *governance* obejmuje szeroki zakres kompleksowych zagadnień w ramach nowoczesnego zarządzania publicznego. Zgodnie z definicją Banku Światowego termin ten obejmuje formę reżimu politycznego, proces sprawowania władzy, zarządzanie gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju na rzecz jego rozwoju oraz zdolność rządu do projektowania, formułowania i wdrażania programów politycznych oraz do realizowania przypisanych mu funkcji.

Komisja ds. Rządzenia Światowego (*Commission on Global Governance*) zdefiniowała ten termin jako sumę różnorodnych metod, jakimi jednostki i instytucje, publiczne i prywatne, zarządzają wspólnymi sprawami. Jest to ciągły proces, który umożliwia uwzględnienie sprzecznych i zróżnicowanych interesów i podejmowanie wspólnych działań. Obejmuje on zarówno formalne instytucje i reżimy uprawnione do egzekwowania posłuszeństwa, jak i nieformalne uzgodnienia, na które ludzie lub instytucje udzielili zgody, uznali za zgodne z własnym interesem. W kontekście używanym przez OECD termin *governance* odnosi się do wzajemnych powiązań i dlatego nie ogranicza się do samej administracji publicznej oraz instytucji, metod i narzędzi sprawowania władzy. Obejmuje on również cały zestaw stosunków między rządem a obywatelem, traktowanym zarówno jako jednostka, jak i uczestnik zbiorowych instytucji, takich jak partie polityczne, przedsiębiorstwa produkcyjne, grupy interesu, środki masowego przekazu, bądź jako osoba korzystająca z ich pośrednictwa.

*Governance* to pojęcie o szerokim znaczeniu, odnoszące się do roli i możliwości państwa lub władz publicznych w zakresie kształtowania, umożliwiania i podejmowania działań na rzecz promocji takich celów społecznych, które nie są w dostateczny sposób realizowane przez rynek i społeczeństwo obywatelskie<sup>14</sup>.

Nie ma bezpośredniego odpowiednika w języku polskim dla słowa *governance*. Tłumaczone jest jako „koordynacja”, „rządzenie bez udziału rządu”.

<sup>13</sup> V. Ronge, *From government to governance. What is happening? In political theory, in social/societal reality* (wykład niepublikowany), PWSZ w Legnicy, Legnica 15.11.2005 r.

<sup>14</sup> *Rząd przyszłości*, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2002, s. 126.

*Governance* zdefiniowane zostało przez Mayntza jako sposób społecznej koordynacji lub porządek społeczny, wedle Kooimana to rządzenie ujmowane jako wzorzec postępowania lub struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym, stanowiąc wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników<sup>15</sup>.

Termin *governance* jest bardzo popularny, ale nieprecyzyjny, ma on kilka znaczeń, a jego bieżące użycie nie stanowi synonimu słowa *government*, gdyż oznacza ono nawiązanie do nowego procesu rządzenia czy też nową metodę, sposób czy system, poprzez które społeczeństwo jest rządzone<sup>16</sup>.

B. Kohler-Koch i B. Rittberger stwierdzają również, iż pojęcie *governance* nie jest jednoznaczne i niesie mnóstwo niejasności w zakresie konceptualizacji tego terminu. Często jest używane przez naukowców socjologów i praktyków, którzy stwierdzają, iż niejasność pojęciowa tego terminu jest sekretem jego sukcesu<sup>17</sup>.

Jabłoński pisze: „W szerszej interpretacji kategoria ta ilustruje nową sytuację, gdzie tradycyjny hierarchiczny system rządów zostaje zastąpiony przez inny, w którym zaciera się hierarchiczny układ zależności i maleje zakres suwerenności centralnego aparatu państwowego, na jego zaś miejscu powstają bardziej kompleksowe układy współzależności między różnymi ośrodkami władzy i administracji państwowej i prywatnej. Według definicji R.A. Rhodesa *governance* oznacza taki system rządzenia, w którym państwo staje się zbiorem powiązanych sieci (*networks*) złożonych z aktorów rządowych i społecznych, z których żaden nie posiada władzy umożliwiającej mu sterowanie lub regulację całego systemu”<sup>18</sup>.

Pojęcie to zakłada, że problemy i wyzwania, które są poza zasięgiem i zdolnością regulacji przez państwo, powinny być rozwiązywane zbiorowo. *Governance* w dynamicznym wzajemnym oddziaływaniu składa się z różnych aktorów i instytucji, które pochodzą z różnych aren politycznych, nie ogranicza się do terytorium. Pojęcie *governance* używane jest w celu określenia „multi-level i multi-actor constellations” wewnątrz politycznego systemu Unii Europejskiej<sup>19</sup>.

W polityczno-analitycznej literaturze ostatniej dekady *networks* jest jednym z najczęściej używanych terminów. Pojęcie to wydaje się szczególnie dobrze pasować do pojmowania istoty *multi-level governance* w Unii Europejskiej, wydaje się być głównym oponentem intergovernmentalizmu<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> J. Hausner, *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego. Podstawy zarządzania interaktywnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 11.

<sup>16</sup> „Unfortunately, even the most cursory inspection reveals that governance has several distinct meaning. (...) Sammy Finer defines government as: - the activity or process of governing or governance (...), There are at least six separate uses of governance: - as the minimal state,- as corporate governance,- as the new public management,- as 'good governance',- as a socio-cybernetic system,- as self-organizing networks”. Rhodes, Rhoderick A.W. (1996), „*The New Governance: Governing without Government*”, *Political Studies* (44), s. 652-653.

<sup>17</sup> B. Kohler-Koch, B. Rittenberger, *The Governance Turn in EU Studies*, JCMS “Annual Review” 2006, Vol. 44, s. 28.

<sup>18</sup> A.W. Jabłoński, *Tendencje przeobrażeń administracji publicznej na Zachodzie*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka...*, s. 86.

<sup>19</sup> Autor w dalszej części artykułu skupia się na “external governance” używając terminologii “externalization of EU governance”. Ganzle S., *Externalizing EU Governance and the European Neighbourhood Policy: Towards a Framework for Analysis*, str. 4, Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, UBC, Vancouver, June 4-6 2008.

<sup>20</sup> M. Jachtenfuchs, *The Governance Approach to European Integration*, “*Journal of Common Market Studies*”, June 2001, Vol. 39, No 2, s. 253-254.

*Network governance*, tzw. zarządzanie sieciowe, jak pisze Meyer-Stamer „wyłania się, kiedy istotne zasoby są rozdystrybuowane wśród rządowych i nierządowych aktorów i tylko łączenie zasobów, inicjowanie bezpośrednich interakcji między tymi aktorami może prowadzić do adekwatnego definiowania problemów i do opartego na niej tworzenia programów, których celem jest rozwiązanie problemów. Sieciowe zarządzanie jest ważne w tym zakresie, że sam rząd nie może już rozwiązywać problemów, a ponadto aktorzy społeczni oczekują zaangażowania ich w formułowanie programów. Angażowanie aktorów społecznych staje się istotne, kiedy kluczowe zasoby – informacje, umiejętności, czas, pieniądze – nie są już w sposób dominujący w rękach rządu, ale są raczej rozdystrybuowane wśród różnych aktorów, w tym w spółkach i stowarzyszeniach biznesowych, NGO, instytucjach szkoleniowych i badawczych”<sup>21</sup>.

Jak pisze A. Zybała, zarządzanie sieciowe nie należy do łatwych, gdyż bardzo trudny jest proces ścierania się interesów i tworzenia wspólnego planu działania. Organizacje zarządzane w sposób sieciowy napotykają najczęściej na problemy związane z odpowiedzialnością za działanie, mają dylemat zaufania, samoorganizacji, komunikacji, legitymacji i kompatybilności<sup>22</sup>.

#### 4. Partnerstwo – złoty trójkąt, partnerstwo społeczne i obywatelskie

W powyższym kontekście partnerstwo staje się istotnym elementem w systemie zarządzania na szczeblu lokalnym i w skali państwa. Lokalne partnerstwa społeczne dysponują olbrzymim potencjałem, który umożliwia samorządom i społecznościom lokalnym lepsze zarządzanie w istotnych sferach dotyczących np. zatrudnienia, rozwoju, polityki społecznej, a także edukacji czy nawet lokalnego bezpieczeństwa. Takie wnioski wynikają z doświadczeń wielu krajów, które zdecydowały się rozwijać partnerstwa. W raporcie OECD czytamy: „Partnerstwa jako porozumienia w sprawie długoterminowych priorytetów – w szerokim gronie interesariuszy (stakeholders) – mogą być wykorzystywane jako zasady przewodnie umożliwiające formułowanie programów i usług zgodnych z lokalnymi warunkami oraz pozwalające na alokowanie zasobów w sposób sprzyjający trwałemu rozwojowi. Partnerstwa ułatwiają konsultację, współpracę i koordynację. Krótko mówiąc są narzędziami usprawniającymi zarządzanie”. Partnerstwa odgrywają rolę koordynatora rozwoju zintegrowanego. Wiele krajowych sieci partnerstw ma za zadanie kreślenie całościowej strategii rozwojowej dostosowanej do wymogów danego obszaru i opartej na korzyściach wpływających z osiągnięcia wysokiego poziomu konkurencyjności<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> J. Meyer-Stamer, *Governance and Territorial Development*, “Policy, Politics and Polity in Local Economic Development mesopartner working paper” 2004, No 7; A. Zybała, *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007, s. 35.

<sup>22</sup> A. Zybała, *Siła partnerstwa...*, s. 35-36.

<sup>23</sup> A. Zybała, *Siła lokalnego partnerstwa: lepsze zarządzanie, celniejsze diagnozy*, [w:] W. Misztal, A. Zybała (red.), *Partnerstwo społeczne – model rozwoju*, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2008, s. 119.



W partnerstwie kluczową rolę odgrywają jednostki samorządu terytorialnego, które powinny wspierać rozwój społeczno-gospodarczy. Aktywna i sprawna administracja samorządowa przyczynia się do rozwoju lokalnego np. poprzez stwarzanie odpowiednich warunków funkcjonującym przedsiębiorcom, ale może również hamować rozwój blokując napływ nowych inwestycji. Szeroko rozumiany rozwój lokalny wymaga jednak zaangażowania wielu partnerów, gdyż administracja nie jest w stanie teraz sama planować i implementować programów rozwoju, które z założenia wymagają wielostronnej współpracy, łączenia wiedzy i doświadczeń ze względu na skomplikowany charakter. Potrzebne są zatem szerokie uzgodnienia, które mogą powstać w formule tzw. „złotego trójkąta”.

Światowe doświadczenie pokazało, że szanse na przełom w innowacyjności mają zwłaszcza te kraje, w których doszło do uzgodnienia celów i kierunków działania w trójkącie, którego trzy kąty tworzą biznes, państwo i nauka. Wspomniany powyżej „złoty trójkąt” z samego założenia wymaga dialogu. Jest to bardzo trudne, przy czym bez uzgodnienia pomiędzy rządem a opozycją chociaż minimum celów dalsze etapy tego dialogu mogą nie dać oczekiwanych rezultatów. Wymagałoby to zmiany profilu obecnej Komisji Trójstronnej rządu, pracodawców i związków zawodowych w kierunku bardziej długofalowym. Dialog społeczny, w jego najszerszym ujęciu, odgrywa istotną rolę w tworzeniu Polski innowacyjnej, w jej modernizacji i realizacji celów rozwojowych. Potrzebny jest nam po to, aby dojść do konsensusu, czyli sformułowania pewnej jednolitej płaszczyzny działania ponad mniej ważnymi różnicami interesów i poglądów. Powinien on jednak służyć także do tego, aby inicjować dyskusję, która pozwoliłaby weryfikować błędy i nieprofesjonalne poglądy<sup>24</sup>.

Dialog obywatelski, podobnie jak dialog społeczny, stwarza przestrzeń do konfrontacji interesów różnych grup społecznych i negocjowania rozwiązań na zasadzie konsensusu<sup>25</sup>. Obie formy dialogu mogą służyć nie tylko przewyciężaniu i zapobieganiu kryzysom społecznym, ale także stać się czymś w rodzaju filozofii sprawowania władzy<sup>26</sup>.

Partnerstwa tworzone są zazwyczaj, gdy istnieje możliwość pozyskania środków z UE i stworzenia wspólnych projektów. W związku z tym, iż żadna ze stron nie mogłaby działać samodzielnie i osiągnięcie zakładanych celów w projekcie byłoby niemożliwe, instytucje uświadamiają sobie, że powstanie partnerstwa jest konieczne. Pojawiają się również wzajemne zależności i konieczność współpracy i podejmowania decyzji oraz przejmowania odpowiedzialności za decyzje podejmowane przez partnerów. Partnerstwo, jeśli jest prawidłowo realizowane i rozumiane przez wszystkich partnerów, przyczynia się do osiągnięcia zakładanych celów i rezultatów realizowanych projektów. Przyczynia się to do rozwoju życia społecznego i gospodarczego poprzez realizację polityki zatrudnienia i rynku pracy, innowacyjności i przedsiębiorczości, edukację itd. Partnerstwa stają się bazą do tworzenia nieformalnych sieci powiązań i budowania przestrzeni wymiany in-

<sup>24</sup> A. Karpiński, *Rola dialogu w tworzeniu innowacyjnej Polski*, [w:] W. Misztal, A. Zybała (red.), *Partnerstwo społeczne...*, s. 56-60.

<sup>25</sup> W. Kwiatkowska, *Uwagi na temat znaczenia dialogu społecznego*, [w:] W. Misztal, A. Zybała (red.), *Partnerstwo społeczne...*, s. 13.

<sup>26</sup> M. Fałkowski, *Instytucjonalizacja dialogu trójstronnego w Polsce po roku 2001*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 6 s. 35.

formacji i doświadczeń przy wykorzystaniu kapitału i wiedzy pochodzących ze źródeł zewnętrznych.

Partnerstwo zaczęło funkcjonować w systemie prawa w Polsce poprzez regulację w sposób ustawowy (Ustawa z dnia 20 kwietnia o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Dz.U. z dnia 1 maja 2004 r., z późn. zm.)<sup>27</sup>.

Jednym z narzędzi służących budowania partnerstwa są Regionalne Strategie Innowacji, a polityka innowacyjna w Polsce staje się jednym z głównych czynników poprawy konkurencyjności gospodarki.

## 5. RSI – instrumenty działania – narzędzie polityki innowacyjnej regionu

Władze samorządowe dysponują narzędziami do sprawnego zarządzania polityką innowacyjną na poziomie regionu, do których m.in. należą Regionalne Strategie Innowacji (RSI). Z tego też względu istotne staje się również zbadanie kompetencji i wiedzy JST w zakresie budowania i wdrażania RSI. W powyższym kontekście przywołano definicję Regionalnych Strategii Innowacji, które służą budowaniu partnerstwa i konsensusu w regionie pomiędzy gospodarką, nauką i samorządem regionalnym. „Strategie innowacyjne winny być opracowywane dla lokalnych społeczności niezależnie od szczebla hierarchii w systemie administracji państwa. Wszędzie tam gdzie można ukształtować elity przywódcze i gdzie istnieją pewne możliwości samodzielnego działania. W Polsce wszędzie gdzie działają samorządy lokalne”<sup>28</sup>.

Regionalna Strategia Innowacji (pol. RSI, ang. RIS) ma na celu wspomaganie władz regionalnych lub lokalnych oraz innych organizacji rozwoju regionalnego w zdefiniowaniu i wdrożeniu efektywnego systemu wspierania innowacyjności w regionie. Strategia tworzona jest na podstawie analizy potrzeb technologicznych, możliwości i potencjału sektora badawczego i naukowego, a także przedsiębiorstw, w zakresie zarządzania, finansów, szkolenia, organizacji oraz samej technologii. Strategia powinna określać kierunki polityki innowacyjnej i sposoby budowy i optymalizacji regionalnej infrastruktury wspomagającej innowacyjność<sup>29</sup>.

Samorząd regionalny jest podmiotem polityki innowacyjnej regionu i w związku z tym na nim spoczywa odpowiedzialność za realizację (poprzez wdrażanie RSI) tej polityki. Regionalne strategie innowacji mają na celu wspomaganie władz regionalnych we wdrożeniu efektywnego systemu wspomaganie innowacyjności w regionie. Władze te powinny dołożyć wszelkich starań, aby zapisy RSI przełożyć na logiczny system zarządzania wdrażaniem strategii. Okres programowania 2007–2013 musi zostać wykorzystany na dokonanie zmian w świadomości społecznej, przede wszystkim przedsiębiorców, naukowców i administracji. Ta transformacja świadomości społecznej powinna doprowa-

<sup>27</sup> Rozdział 3, paragraf 6.1., pozycja 6 wymienia się wśród instytucji rynku pracy również instytucje partnerstwa lokalnego.

<sup>28</sup> W.A. Kasprzak, K.I. Pelc, *Strategie innowacyjne i techniczne. Prognozy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2008, s. 148.

<sup>29</sup> [http://www.nauka.gov.pl/mein/index.jsp?layout=2&news\\_cat\\_id=74&place=Menu06](http://www.nauka.gov.pl/mein/index.jsp?layout=2&news_cat_id=74&place=Menu06) [dostęp: 6.11.2008].

dzić do postrzegania innowacji jako najważniejszej szansy rozwojowej dla Polski i podstawy budowania przewagi konkurencyjnej w regionach<sup>30</sup>.

Regionalne Strategie Innowacji w założeniach jako mechanizm wzmocnienia sieci poprzez wsparcie w budowaniu partnerstwa pomiędzy trzema grupami partnerów: władzami publicznymi, sferą nauki oraz przedsiębiorcami – nie sprawdził się. Powołując się na opracowanie przygotowane przez ekspertów z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Krajowego Punktu Kontaktowego 6 Programu Ramowego wskazano, iż „zupełnie pominięto etap pierwszy prac nad strategiami – budowę konsensusu między trzema grupami partnerów: władzami publicznymi – sferą nauki oraz przedsiębiorcami – etap szczególnie ważny, inicjujący tworzenie szerokiej świadomości na temat roli innowacji we współczesnym świecie [...] Nie mając wystarczającej wiedzy o poszczególnych wierzchołkach „złotego trójkąta rozwoju” [...] niewiele można powiedzieć o powiązaniach między tymi ogniwami. Powiązania te są kluczowym elementem struktury wspierającej innowacyjność i najważniejszym ogniwem polityki innowacyjności”<sup>31</sup>.

## Podsumowanie

Władze wielu regionów Europy podejmują różne działania zmierzające do zwiększenia potencjału innowacyjnego swoich regionów. Potencjał innowacyjny jest powiązany z potencjałem badawczym, czyli ilością instytucji badawczo-rozwojowych, w tym szkół wyższych występujących w subregionie. Jednak samo posiadanie potencjału intelektualnego nie wystarczy do tego, aby subregion można było nazwać innowacyjnym. Niezbędnym elementem całości jest po pierwsze funkcjonowanie firm w subregionie, które są w stanie wykorzystywać innowacyjne rozwiązania dostarczane przez naukowców, a po drugie – rozwinięty system komunikacji pomiędzy sferą nauki i gospodarki. Dlatego też tworzenie pomostu (brokera partnerstw) wymiany informacji, promocji i kreacji innowacji w postaci klastrów, inkubatorów technologicznych i parków technologicznych jest istotnym elementem, który wpływa na potencjał innowacyjny subregionu. Istotnym elementem jest również opracowany i wdrożony zakres zadań dla władz w regionach w zakresie ułatwienia prowadzenia działalności innowacyjnej firmom działającym na ich terenie. Nie jest to łatwe, gdyż wiąże się z otwartością na innowacje władz w regionach i lokalnych, które poprzez wdrożenie strategii innowacyjnych tworzyłyby regionalne systemy innowacyjnej współpracy i absorpcji środków z UE na poziomie gminy i regionu. Ponadto ciągle doskonalenie i wdrażanie RSI staje się niezbędnym elementem prawidłowego funkcjonowania i rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Prawidłowe funkcjonowanie JST objawiać się może wprowadzaniem innowacji w zarządzaniu rozwojem

<sup>30</sup> Raport końcowy, *Przeprowadzenie ewaluacji procesu wdrażania RSI 15 regionów pod kątem implementacji projektów wynikających ze strategii*, Projekt zrealizowany na zlecenie PARP przez WYG International IMC Consulting, Warszawa 2006, Rekomendacje (pkt 1.3.2.).

<sup>31</sup> G. Gorzelak, A. Bąkowski, M. Kozak, A. Olechnicka, A. Płoszaj, *Regionalne Strategie Innowacji w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 27, s. 106-110.

JST np. poprzez tworzenie partnerstwa publiczno-prywatnego, pobudzanie aktywności społeczności lokalnej (partycypacja społeczna), zdobywanie wiedzy i budowanie kompetencji w zakresie tworzenia i wdrażania RSI.

## Bibliografia

- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A., *The New Public Management in Action*, Oxford University, Oxford 1996.
- Gore A., *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*. The Report of National Performance Review Washington, 1993.
- Gorzela G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., *Regionalne Strategie Innowacji w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 27.
- Fałkowski M., *Instytucjonalizacja dialogu trójstronnego w Polsce po roku 2001*, „Trzeci Sektor” 2006.
- Habuda H., Habuda L., *Zarządzanie w zachodniej administracji publicznej. Nowe zarządzanie publiczne*, [w:] R. Wiszniewski (red.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- [http://www.nauka.gov.pl/mein/index.jsp?layout=2&news\\_cat\\_id=74&place=Menu06](http://www.nauka.gov.pl/mein/index.jsp?layout=2&news_cat_id=74&place=Menu06).
- Hausner J., *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego. Podstawy zarządzania interaktywnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- Hughes O.E., *Public Management and Administration. An introduction*, Palgrave Macmillan, London, 1994.
- Herbut R., *Administracja publiczna – modele, funkcje, struktura*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Hummel R., *The Bureaucratic Experience*, St. Martin's New York, New York 1977.
- Jabłoński A.W., *Tendencje przeobrażeń administracji publicznej na Zachodzie*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Jachtenfuchs M., *The Governance Approach to European Integration*, “Journal of Common Market Studies”, June 2001, Vol. 39, No 2.
- Kasprzak W.A., Pelc K.I., *Strategie innowacyjne i techniczne. Prognozy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2008.
- Karpiński A., *Rola dialogu w tworzeniu innowacyjnej Polski*, [w:] W. Misztal, A. Zybała (red.), *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2008.
- Kocowska B., *Profil innowacyjny Dolnego Śląska*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 1 (27).
- Kohler-Koch B., Rittenberger B., *The Governance Turn in EU Studies*, “JCMS 2006 Volume 44 Annual Review” 2006.
- Kwiatkowska W., *Uwagi na temat znaczenia dialogu społecznego*, [w:] W. Misztal, A. Zybała (red.), *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2008.
- Meyer-Stamer J., *Governance and Territorial Development*, “Policy, Politics and Polity in Local Economic Development mesopartner working paper” 2004, No 7.
- Peters B.G., *The Future of Governing. Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas, Kansas 1996.
- Rhodes, Rhoderick A.W., *The New Governance: Governing without Government*, “Political Studies” (44) 1996.

Raport końcowy. Przeprowadzenie ewaluacji procesu wdrażania RSI 15 regionów pod kątem implementacji projektów wynikających ze strategii. Projekt zrealizowany na zlecenie PARP przez WYG International IMC Consulting, Warszawa, listopad 2006 r., Rekomendacje (pkt. 1.3.2.).

Ronge V., *From government to governance, What is happening? In political theory, in social/societal reality*, (wykład niepublikowany), PWSZ w Legnicy, Legnica 15.11.2005 r.

*Rząd przyszłości*, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2002.

Wilson W., *The study of Administration*, "Political Sciences Quarterly" 1941, No 56.

Zawicki M., *Wykorzystanie instrumentów nowego zarządzania publicznego w Polsce*. Rozprawa doktorska, Akademia Ekonomiczna w Krakowie (materiał niepublikowany), Kraków 2005.

Zybała A., *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007.

Zybała A., *Siła lokalnego partnerstwa: lepsze zarządzanie, celniejsze diagnozy*, [w:] W. Misztal, A. Zybała (red.), *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2008.

**Nota o Autorze:**

**Mgr inż. M. Nawojczyk** w 1999 r. ukończyła Akademię Rolniczą we Wrocławiu, uzyskując tytuł inżyniera. W 2002 r. ukończyła Akademię Ekonomiczną we Wrocławiu, uzyskując tytuł magistra. Obecnie jest uczestnikiem seminarium doktorskiego przy Wyższej Szkole Biznesu w Dąbrowie Górniczej.

**Author`s resume:**

**M. Nawojczyk** in 1999 she awarded the title of engineer at Akademia Rolnicza Wrocław, in 2002 master's degree at Akademia Ekonomiczna Wrocław. Now, she is the seminar participant Ph. D. at Wyższa Szkoła Biznesu in Dabrowa Gornicza.

**Kontakt/Contact:**

Monika Nawojczyk

Al. Korfantego 123/3,

40-156 Katowice,

e-mail: nawojczyk@wp.pl,

tel. 601 331 200