

Piotr Kopyciński

Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (multi-level governance) : przykład województw małopolskiego i świętokrzyskiego

Zarządzanie Publiczne nr 30 (4), 31-46

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Piotr Kopyciński

Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*). Przykład województw małopolskiego i świętokrzyskiego¹

W niniejszym artykule zilustrowano mechanizm koordynacji wykorzystywany w polityce innowacyjnej. W tym celu przeprowadzono badanie kwestionariuszowe w województwach: małopolskim i świętokrzyskim. Prezentację wyników badań empirycznych poprzedzono odniesieniem do trzech idealnotypicznych form organizacji społeczno-gospodarczej: organizacji, rynku i form sieciowych. Do tych ostatnich zalicza się *governance* (współzarządzanie) i jego odmiana – *multi-level governance* (współzarządzanie wielopoziomowe). Wskazano także na podstawowe zagadnienia związane z innowacyjnością, w tym na rozumienie polityki innowacyjnej, systemów innowacyjnych oraz pojęć „innowacja” i „innowacyjność”. Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że mechanizmem koordynacji w polityce innowacyjnej w badanych województwach jest mieszany mechanizm sieciowo-rynkowo-hierarchiczny z dominującą rolą mechanizmu sieciowego. Taki mechanizm możemy nazwać współzarządzaniem wielopoziomowym (koordynacją sieciową) *sensu largo*, w odróżnieniu od idealnotypicznego współzarządzania wielopoziomowego (koordynacji sieciowej) *sensu stricto*.

Słowa kluczowe: mechanizmy koordynacji, *governance*, *multi-level governance*, innowacyjność, polityka innowacyjna.

Celem niniejszego artykułu jest próba scharakteryzowana (ilustracji) mechanizmu koordynacji wykorzystywanego w polityce innowacyjnej. Zostanie także poruszona tematyka wpływu sieciowej formy rządzenia na innowacyjność.

Możemy wyróżnić trzy idealne sposoby rządzenia. Oprócz dwóch podstawowych mechanizmów regulowania procesów społeczno-gospodarczych, tj. rynku i hierarchii, wyodrębnia się formy pośrednie, które nazywamy sieciowymi. Zalicza się do nich koncepcja *governance* i jej pochodne (np. *multi-level governance*). Jest ona przedmiotem zainteresowania ekonomistów i przedstawicieli innych nauk społecznych od kilkudziesięciu lat.

Piotr Kopyciński – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Konsolidacja teorii współzarządzania publicznego w badaniach nad polityką publiczną. Perspektywa krytyczna”, realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych oraz sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/B/HS4/00444.

Governance ujmuje sens coraz bardziej różniących się systemów politycznych, również takich, w których znaczącą rolę odgrywają niezależne podmioty publiczne, parapubliczne oraz prywatne. W takim ujęciu wyraz *governance* może być tłumaczony jako współzarządzanie, a *multi-level governance* – jako współzarządzanie wielopoziomowe. W rzeczywistości żaden z wymienionych typów idealnych nie istnieje w czystej postaci. Możemy mówić o współwystępowaniu w różnych proporcjach cech charakterystycznych dla rynku, hierarchii i współzarządzania. W celu odróżnienia takiego mechanizmu od idealnego modelu pośredniego między rynkiem a hierarchią (koordynacja sieciowa *sensu stricto*) w niniejszym artykule został on nazwany koordynacją sieciową *sensu largo*. Skoro jest to swoista kombinacja różnych narzędzi, pojawia się pytanie o możliwość wskazania cech takiej formy rządzenia. Uzyskane odpowiedzi mogą stanowić cenny wkład do dyskusji nt. sposobów regulacji: w jakich sytuacjach sprawdza się samoregulacja rynkowa, gdzie właściwe są instrumenty nakazowe, a kiedy warto stosować zasady współzarządzania. To temat szeroki

i wielokrotnie poruszany, ale wart odświeżenia w kontekście współczesnych rozważań na temat granic i sposobów interwencji władz publicznych różnych szczebli. Do ilustracji funkcjonującego mechanizmu koordynacji posłużyła polityka innowacyjna uznawana za jedną z dziedzin o kluczowym oddziaływaniu na współczesne procesy rozwoju społeczno-gospodarczego.

W celu scharakteryzowania cech mechanizmu koordynacji wykorzystywanego w polityce innowacyjnej przeprowadzono stosowne badanie w województwach małopolskim i świętokrzyskim obejmujące dwie grupy badawcze: przedsiębiorstwa i jednostki naukowe, instytucje otoczenia biznesu oraz władze regionalne². Na jego potrzeby przyjęto, że w charakterze zmiennych niezależnych zastosuje się zestaw cech definiujących współzarządzanie wielopoziomowe, a zmienną zależną będzie innowacyjność rozumiana jako zdolność przedsiębiorstw do wdrażania innowacji. Na podstawie uzyskanych wyników można zauważyć, że gdyby jako punkt odniesienia potraktować idealnotypiczny model współzarządzania wielopoziomowego, to najbardziej przypomina go mechanizm regulujący współpracę przy wdrażaniu innowacji w ocenie przedsiębiorców z województwa małopolskiego. Natomiast w opinii drugiej grupy badawczej w obu regionach takim mechanizmowi bliżej do idealnego rynku.

1. Trzy formy organizacji społeczno-gospodarczej: organizacje, rynki i układy sieciowe

W literaturze z zakresu nauk społecznych wyodrębnia się różne formy organizacji społeczno-gospodarczej. W zależności od przyjętej perspektywy badawczej do ich określenia używa się też innych sformułowań, jak formy koordynacji czy formy rządzenia. Trzymając się nomenklatury zaproponowanej przez Jerzego Hausnera (2008), możemy je nazwać „(mechanizmami) koordynacji

² Autor zdaje sobie sprawę, że istnieją inne badania dotyczące relacji pomiędzy aktorami w systemach innowacji. Przegląd tych badań z pewnością wzbogaciłby wnioskowanie umieszczone w niniejszym tekście. Jednak ze względu na ograniczoną objętość artykułu poprzestano na prezentacji autorskich wyników badań wspartych analizą literatury przedmiotu.

działań (zbiorowych)”. Temat ten jest szeroko omawiany (zob. np. Ansell 2000; Hausner 2008; Kooiman 2008; Williamson 1998). W ujęciu niniejszego artykułu istotne jest wskazanie, że wyodrębnia się trzy takie mechanizmy: organizacje (hierarchie), w tym przedsiębiorstwa, rynki (anarchie) i różne formy pośrednie (hybrydowe), zwane również sieciami koordynacji. Cechy wyróżniające te mechanizmy wskazano w tabeli 1³. Należy zarazem podkreślić, że wspomniane rozróżnienie znajduje zastosowanie w przypadku typów idealnych, które w praktyce nie istnieją w czystej postaci. W odniesieniu do rzeczywistości społeczno-gospodarczej można raczej powiedzieć, że koordynacja odbywa się za pomocą mechanizmów, które w różnym stopniu łączą cechy hierarchii, rynku i sieci koordynacji.

W obliczu funkcjonowania dwóch alternatywnych mechanizmów koordynacji – organizacji i rynków – warto zadać pytanie o przyczynę powstawania form hybrydowych. Hausner upatruje jej w potrzebie poszukiwania elastycznych rozwiązań, które byłyby odpowiedzią na zmienność systemów. Podkreśla, że tradycyjne układy (hierarchie, rynki) niewystarczająco wychodzą naprzeciw temu oczekiwaniu. W rozważaniach dotyczących form rządzenia autor ten zwraca uwagę na kompleksowość systemów społecznych oraz ich otoczenia⁴. Jej istotą jest dynamika (zmienność) elementów systemów, które wchodzi we wzajemne interakcje. W związku z tym

³ Szczegółowy opis wskazywanych form rządzenia: zob. Hausner 2008.

⁴ Kompleksowość może być rozumiana jako zmienność. Wydaje się jednak, że jest to zbyt ogólne ujęcie. W celu lepszego zrozumienia kompleksowości warto zastanowić się, z jakimi procesami może być ona utożsamiana. Propozycję w tym zakresie przedstawia Bob Jessop (2007, s. 12). Uważa on, że kompleksowość jest związana z:

1. Funkcjonalnym zróżnicowaniem społeczeństw połączonym z rosnącą współzależnością systemów.
2. Zacieraniem niektórych instytucjonalnych granic.
3. Erozją państwa narodowego.
4. Pogłębiającą się złożonością i instytucjonalizacją działań.
5. Zwielokrotnieniem tożsamości i samowyoobrażenia wspólnot politycznych.
6. Wzrostem znaczenia wiedzy i zorganizowanego uczenia się nauczania.
7. Stwarzaniem warunków do pogłębiania się kompleksowości wskutek działania kompleksowych systemów.

Tab. 1. Typologia sposobów koordynacji działań zbiorowych

Cecha	Hierarchia	Rynek	Sieć koordynacji
Podstawa normatywna	Narzucone reguły	Kontrakty	Konwencje
Charakter relacji między uczestnikami	Dominacja – podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Partnerstwo
Podstawowe instrumenty	Administracyjne	Ekonomiczne	Komunikacyjne
Sposoby rozwiązywania konfliktów	Nakaz administracyjny – nadzór	Negocjacje – egzekwowanie roszczeń na drodze sądowej	Negocjacje w oparciu o zasadę wzajemności, arbitraż
Preferencje i decyzje uczestników	Zależne	Niezależne	Współzależne
Zdolność adaptacyjna	Słaba	Wysoka	Średnia

Źródło: Hausner 2008, s. 401, na podst. Powell 1990, s. 300.

powstaje konieczność koordynacji funkcjonowania tych systemów. Ze względu na zużywanie się dotychczasowych mechanizmów koordynacji (rynkowych i hierarchicznych), powstają więc nowe układy. Wskazując na trzecią formę rządzenia, Hausner powołuje się na Powella używającego sformułowania *networks*. Może być ono w tym kontekście rozumiane jako „sieci koordynacji” (Hausner 2008, s. 396–397, 399). Inaczej taki mechanizm możemy nazwać mechanizmem koordynacji sieciowej lub koordynacją sieciową.

Z kolei Chris Ansell do określenia tego mechanizmu używa sformułowania „sieciowa forma rządzenia” (*networked polity*), którą uważa za strukturę (*structure of governance*) charakteryzującą się poziomą i pionową dekoncentracją organizacji publicznych i społecznych współpracujących w procesach wymiany. W tym przypadku następuje decentralizacja sposobów przekazywania i zdobywania wiedzy oraz uniezależnienie inicjatywy jednostek od miejsca w hierarchii. Co najmniej równie ważne jak stosunki pionowe są relacje poziome, co pozwala mówić o heterarchii. Stosunki wymiany są raczej rozproszone i przyjmują charakter społeczny. Dla sieciowych form rządzenia istotne jest wspólne działanie różnych aktorów. Stąd też pojawiają się rozmaite struktury organizacyjne charakterystyczne zarówno dla sfery publicznej, jak i prywatnej. Scentralizowane podmioty publiczne pełnią w tych układach przede wszystkim funkcję koordynacyjną (Ansell 2000, s. 311).

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule będą formy sieciowe. Charakteryzują je partnerskie relacje powstające i utrzymywane dzięki konwencji między zainteresowanymi stronami, w wyniku których aktorzy dobrowolnie zrzekają się części swojej autonomii w celu osiągnięcia zakładanych korzyści. Konflikty są tutaj rozwiązywane za pomocą negocjacji, przy wykorzystaniu odpowiednich narzędzi komunikacyjnych. Decyzje uczestników sieci pozostają więc współzależne, a zdolność adaptacyjna takiego układu jest mniejsza niż w przypadku rynku, ma jednak w tym względzie przewagę nad hierarchią.

Do sieciowych form rządzenia zalicza się *governance* i jego odmiana – *multi-level governance*. Poniżej przedstawiono podstawowe informacje o tych zagadnieniach.

2. Governance

Pojęcie *governance* może być różnie interpretowane. Grupa badawcza skupiona wokół Banku Światowego (zob. World Bank 1994; Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2008) sprowadza rozumienie pojęcia *governance* do sposobu sprawowania władzy. Według innej grupy badaczy, współzarządzanie ujmuje sens coraz bardziej różniących się systemów politycznych, w tym takich, w których znaczącą rolę odgrywają niezależne podmioty publiczne, parapubliczne oraz prywatne. Jak uważa Ansell, w literaturze nauk społecznych

coraz częściej postrzega się, że procesy *governance* zachodzą między podmiotami, które są związane ze sobą nie za pomocą przymusu, lecz poprzez negocjacje i współpracę (Ansell 2000, s. 305)⁵.

Niektórzy autorzy łączą pojęcie *governance* z problematyką sieci rozumianych jako relacje zachodzące między określonymi grupami podmiotów. Jak pisze Bob Jessop (2007, s. 6) „(...) owe formy partnerstwa, negocjacji i horyzontalnych powiązań (*networking*) zostały ustanowione lub rozszerzone przez zarządzających państwem, którzy w ten sposób starają się radzić sobie z osłabieniem ich społecznego mandatu (*declining legitimation*) i/lub niską skutecznością dotychczasowych metod uprawiania polityki”. Takie podejście bliskie jest autorowi niniejszego artykułu. Przyjrzyjmy się więc dokładniej poglądom Jessopa.

Wskazuje on na szerokie i wąskie rozumienie *governance*. W pierwszym znaczeniu sprowadza się ono do koordynacji działań złożonych i wzajemnie współzależnych. Im większa kompleksowość problemów, tym większa liczba interesów wymagających koordynacji. Zdaniem Jessopa *governance* w wąskim ujęciu to refleksyjna samoorganizacja, rozumiana jako jeden z trzech sposobów koordynacji (obok koordynacji *ex post* poprzez wymianę – np. rynek, i *ex ante* – poprzez imperatywne władztwo – jak np. hierarchia, przedsiębiorstwo lub organizacja). Może być nią heterarchia w postaci sieci. *Governance* w wąskim znaczeniu pojmowane jako współzarządzanie (współzarządzenie) można uznać za jeden ze sposobów koordynacji, którego znaczenie rośnie wraz ze wzrostem kompleksowości systemów; uzupełnia ono tradycyjne formy rządzenia (rynki i hierarchie), ale ich całkowicie nie zastąpi (Hausner 2008, s. 403–404). Jak bowiem pisze Hausner (ibidem, s. 401), „sposoby koordynacji są względem siebie podwójnie komplementarne. Uzupełniają się nie tylko w układzie statycznym, ale także w układzie dynamicznym, co oznacza rozwój względem siebie: krzyżowanie, zastępowanie”. Można więc powiedzieć, że w praktyce wykorzystywane są narzędzia, które stanowią kombinację instrumentów charakterystycznych dla rynku, hierarchii i *governance*.

W rzeczywistości mamy więc do czynienia ze współwystępowaniem, w różnych proporcjach, cech omawianych mechanizmów.

Sformułowanie *governance* może oznaczać sposób społecznej koordynacji lub porządek społeczny (ibidem, s. 401, za: Mayntz 1993, s. 11), łącząc mechanizm oraz strukturę koordynacji. Zdaniem Jana Kooimana (2008, s. 148) *governance* „(...) możemy uważać za wzorzec czy strukturę, która zaczyna funkcjonować w socjopolitycznym systemie jako wynik zbiorowych wysiłków o charakterze interwencyjnym podejmowanych przez wszystkich aktorów w proces ten zaangażowanych”. Odzwierciedla odniesienie do władzy, ale w szerszym kontekście niż *government* – istotne są tu interakcje zachodzące pomiędzy różnymi podmiotami uczestniczącymi w tych procesach. Bazując na tych założeniach, Hausner wskazuje, że w odniesieniu do władzy politycznej *governance* można tłumaczyć jako „współzarządzenie”. Z kolei podkreślając zabarwienie społeczne tego sformułowania, można mówić o „współzarządzaniu”, co zbliża *governance* do pojęcia „koordynacja” (Hausner 2008, s. 401).

Właśnie to wąskie, według Jessopa, ujęcie *governance* jako sposobu koordynacji w warunkach rozwoju form sieciowych będzie wykorzystywane w dalszej części niniejszego artykułu. Uwzględniając rozważania prowadzone przez Hausnera, Jessopa, Kooimana i Mayntz i podkreślając kontekst społeczny tej formy koordynacji, sformułowanie to będzie się rozumieć jako współzarządzanie. Jego odmianą, stanowiącą odpowiedź na konieczność koordynacji procesów społeczno-gospodarczych na wielu poziomach, jest *multi-level governance*, co, zgodnie z terminologią zaproponowaną przez Hausnera (ibidem), może być tłumaczone jako współzarządzanie wielopoziomowe.

3. *Multi-level governance*⁶

W niniejszym artykule odwołano się do pojęcia *multi-level governance*, gdyż termin współzarządzanie (*governance*) nie w pełni oddaje istotę mechanizmu koordynacji wykorzystywanego

⁵ Na przykład między przedsiębiorstwami, organizacjami prywatnymi i publicznymi czy też w sferze polityki.

⁶ W tej części wykorzystano fragment artykułu Piotra Kopycińskiego (2015).

w polityce innowacyjnej. W przypadku tej ostatniej szczególnego znaczenia nabiera bowiem realizacja działań na kilku poziomach – nie tylko krajowym, lecz także ponadnarodowym (np. unijnym) oraz na różnych szczeblach władzy w ramach kraju (*sub-national*), np. regionalnym i lokalnym. W związku z tym, w kontekście polityki innowacyjnej trafniejsze będzie powołanie się na koncepcję *multi-level governance*. Jest to odmiana współzarządzania, która, zachowując wszelkie jego atrybuty (zob. Hausner 2008, s. 396–426), uwypukla rozproszenie władzy i związane z tym konsekwencje. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na najważniejsze kwestie, które ułatwią analizę współzależności między polityką innowacyjną a wspomnianym nurtem współzarządzania.

Źródłem koncepcji współzarządzania wielopoziomowego należy szukać w widocznym od lat siedemdziesiątych XX w. szerszym trendzie zmiany podejścia państw europejskich do prowadzenia polityk publicznych (w tym w zakresie rozwoju regionalnego), wyrażanym m.in. w podkreślaniu znaczenia zarządzania sieciowego (*network governance*) (Ansell 2000, s. 311–313). Wykorzystanie koncepcji polityki sieciowej (*networked polity*) to odpowiedź na złożoność, fragmentację oraz współzależność współczesnych procesów *governance* (ibidem, s. 304). Posługując się przykładem polityki rozwoju regionalnego, należy zauważyć, że do lat siedemdziesiątych była ona prowadzona przede wszystkim przez władze krajowe przy współdziałaniu władz lokalnych i regionalnych. W tym okresie coraz wyraźniej rysowały się jednak dwa trendy: regionalizacja i europeizacja⁷ strategii rozwoju regionalnego oraz instytucji. Procesy związane z regionalizacją i europeizacją prowadzą do konieczności redefinicji prerogatyw władz krajowych. Ich konsekwencją jest powstawanie sieciowych form koordynacji, gdzie odpowiedzialność za realizację niektórych zadań ze szczebla krajowego zostaje delegowana na inne poziomy (poza krajowym również lokalny, regionalny i europejski). Tym samym, w wybranych

obszarach następuje pionowa i pozioma dezagregacja dotychczasowej organizacji państwa, które współcześnie nie dysponuje już zasobami niezbędnymi do utrzymania praktycznego monopolu na władzę (ibidem, s. 311–313). W związku z tymi procesami zmienia się forma koordynacji z nakazów, charakterystycznych dla układów hierarchicznych, na negocjacje. Tym samym wzrasta znaczenie interakcji (relacji) między różnymi podmiotami realizującymi zadania publiczne.

Jak to ujmują Tanja A. Börzel, europeizacja państwa narodowego sprzyja powstawaniu nowych form rządzenia polegających na odejściu od hierarchicznej koordynacji na rzecz niehierarchicznej samokoordynacji. Autorka zauważa, że proces ten dotyczy aktorów publicznych i prywatnych na wszystkich szczeblach rządzenia (Börzel 1997, s. 14). Następuje utrata monopolu władzy przez państwo, które dzieli się nią z powstającymi pośrednimi – między rynkiem a hierarchią – formami organizacji. Oliver E. Williamson (1998) uważa, że wybór formy organizacyjnej zdeterminuje dążenie do oszczędności kosztów transakcyjnych. W jednym przypadku właściwą formą organizacyjną będzie rynek, w innym – przedsiębiorstwo, a kiedy indziej zasadne okaże się powstanie pośredniej, między rynkiem a przedsiębiorstwem, formy organizacyjnej (jak np. partnerstwo publiczno-prywatne). Zarazem, jak wskazuje Jessop (2013, s. 93) współzarządzanie jest mechanizmem koordynacji, służącym redukcji kosztów transakcyjnych w obliczu ograniczonej racjonalności, współzależności i specyficzności aktywów. Tak więc dążenie do oszczędności kosztów transakcyjnych może znaleźć odzwierciedlenie w powstawaniu pośrednich form organizacyjnych, a koordynacja odbywa się za pomocą narzędzi proponowanych przez *governance*.

Zdaniem Ansell, władze państwowe mogą w tym przypadku odgrywać rolę pośrednika w powstawaniu poziomych i pionowych powiązań sieciowych oraz we wzmacnianiu znaczenia podmiotów niepaństwowych, w szczególności, gdy nadal pełnią decydującą funkcję w takich układach sieciowych (Ansell 2000, s. 322). Co więcej, w ujęciu tego autora, w związku z dezagregacją roli państwa preferowane jest podejście oddolne (*bottom-up*) przejawiające się w różnych formach partnerstwa, w których kluczową rolę

⁷ Sformułowanie „europeizacja” wydaje się trafne w kontekście procesów zachodzących w krajach i między krajami należącymi do Unii Europejskiej (lub blisko z nią związanymi). W innych przypadkach bardziej zasadne będzie wykorzystanie szerszego pojęcia „integracja”.

odgrywa zaufanie pomiędzy współpracującymi podmiotami.

Liesbet Hooghe i Gary Marks (2001) wskazują na dwa typy współzarządzania wielopoziomowego, z których, z punktu widzenia rozważań podjętych w niniejszym artykule, interesujący będzie typ II. W tym przypadku zakłada się działanie licznych organów władzy wypełniających odrębne zadania (*task-specific jurisdictions*). Można wówczas mówić o funkcjonowaniu formalnie niezależnych od siebie centrów decyzyjnych (*territorially overlapping jurisdictions at all levels*), których liczba jest nieograniczona (*unlimited number of jurisdictions*). W typie II nie istnieje też limit w liczbie szczebli władzy (*no limit to the number of jurisdictional levels*). Zarazem, podmioty te wykazują się elastycznością (*jurisdictions are intended to be flexible*) i są powoływane jako odpowiedź na konieczność rozwiązania konkretnego problemu danej społeczności (Hooghe, Marks 2001, s. 7–9).

Warto też podkreślić, że w przypadku współzarządzania wielopoziomowego dostrzega się rolę instytucji. Opisując typy *multi-level governance*, Hooghe i Marks kładą nacisk na sformułowanie *jurisdictions* (co może być rozumiane jako organy [szczeble] władzy), podkreślając zarazem ich zakorzenienie w instytucjach. Podobnie jak Douglass C. North (2006), autorzy ci wskazują na powolność (ewolucyjność) zmian instytucjonalnych, które, zgodnie z koncepcją *governance*, zachodzą w wyniku interakcji aktorów tworzących instytucje. W tym podejściu ważne jest zwrócenie uwagi na znaczenie tożsamości lokalnej (regionalnej) będącej często istotniejszą determinantą zmian niż uwarunkowania na szczeblu krajowym. Jak piszą Hooghe i Marks, współzarządzanie wielopoziomowe łączy się też z zagadnieniem *path dependence* (zależność od ścieżki rozwoju), które w tym przypadku oznacza zakorzenienie organów władzy w instytucji, przez co dokonywanie zmian wbrew woli aktorów tworzących instytucje jest bardzo trudne i długotrwałe. Ta problematyka ma szczególne znaczenie na różnych szczeblach władzy w kraju (*sub-national*) – przykładowo, zdaniem wspomnianych autorów, trudności w dokonywaniu zmian na poziomie regionalnym wynikają z istniejących tu więzi, które są często silniejsze niż te narodowe. Tożsamość (w tym przypadku regionalna) to zatem podstawa stabilności władzy (*jurisdictional stability*),

a dokonywanie zmian jest możliwe, o ile pozostaje zgodne z potencjalnymi przeobrażeniami tożsamości (Hooghe, Marks 2001, s. 12–16). W tym kontekście wzrasta znaczenie terytorium jako miejsca przepływu wiedzy.

Reasumując, wśród najważniejszych cech współzarządzania wielopoziomowego można wymienić następujące:

1. Pionowa i pozioma dezagregacja roli państwa związana z procesami europeizacji (integracji) i regionalizacji, co w rezultacie prowadzi do wieloszczeblowości (wielopoziomowości) władzy, dzielenia się odpowiedzialnością i zachodzeniem na siebie kompetencji różnych podmiotów.
2. Dopuszczenie możliwości funkcjonowania nieograniczonej liczby niezależnych od siebie i elastycznych (powoływanych wedle aktualnych potrzeb) centrów decyzyjnych.
3. Państwo jako pośrednik w powstawaniu pionowych i poziomych powiązań sieciowych i we wzmacnianiu znaczenia podmiotów niepaństwowych, a zarazem koordynator takich powiązań.
4. Występowanie pośrednich między rynkiem a hierarchią form organizacyjnych.
5. Znaczenie relacji (interakcji) między podmiotami uczestniczącymi w procesach rządzenia, które w dużej mierze funkcjonują w oparciu o zaufanie.
6. Zmiana formy koordynacji z nakazowej na negocjacje.
7. Znaczenie instytucji.
8. Zależność od ścieżki rozwoju (*path dependence*).
9. Znaczenie podejścia oddolnego do realizacji zadań publicznych i terytorium jako miejsca wymiany wiedzy i informacji.

4. Polityka innowacyjna

Istota i ewolucja polityki związanej z oddziaływaniem na procesy innowacyjne są szeroko omawiane w literaturze przedmiotu (zob. np. Balzat 2006; Kozłowski 1992, 2005; Lundvall, Borrás 2005; Metcalfe 2000). Nie będą one rozwijane w niniejszym artykule, z którego perspektywy istotne jest wskazanie przyczyn powstawania polityki innowacyjnej oraz jej współczesnego rozumienia, przywołania związanych z nią pojęć,

do których należą: innowacja, innowacyjność, a także spojrzenie na politykę innowacyjną z perspektywy regionalnej, z odwołaniem się do koncepcji systemów innowacji.

Rozwój polityki związanej z oddziaływaniem na procesy innowacyjne cechowało przejście od polityki naukowej do technologicznej i od technologicznej do innowacyjnej. Wspomniana ewolucja miała miejsce w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. Przyczyny wyodrębnienia polityki innowacyjnej wyjaśnia Jan Kozłowski (2005). Autor ten wśród powodów jej powstania i rozwoju wymienia: spadek tempa wzrostu gospodarczego, wzrost międzynarodowej konkurencji gospodarczej, kryzysy paliwowe, rozwój nowych technologii (elektronika, informatyka, nauki o życiu [*life sciences*]), upowszechnienie poglądu o znaczeniu innowacji dla ekonomicznej efektywności firm i państw czy wreszcie krytyczną ocenę prowadzonej polityki naukowej (Kozłowski 1992, s. 15–16). Polityka innowacyjna powstała niejako z połączenia zmodyfikowanych założeń (celów) polityk naukowej i technologicznej. W przeciwieństwie do polityki technologicznej, innowacyjna stara się jednak uwzględnić znaczenie nietechnologicznych aspektów polityki dotyczącej rozwoju technologii, takich jak: kształcenie, szkolenie, wspieranie infrastruktury wspomagającej (Kozłowski 2005, s. 43–44). Z kolei, w odróżnieniu od polityki naukowej skoncentrowanej na jednostkach badawczych, innowacyjna oddziałuje przede wszystkim na przedsiębiorstwa. Należy przy tym podkreślić, że politykę innowacyjną powinno się postrzegać znacznie szerzej niż sumę działań będących wcześniej domeną polityk naukowej i technologicznej.

Jak zatem możemy rozumieć to zagadnienie?

J. Stanley Metcalfe uważa, że polityka innowacyjna polega na wspieraniu transferu wiedzy naukowej i technologicznej do praktyki gospodarczej poprzez zapewnienie dostępu do niezbędnych środków uzupełniających (m.in. kapitału finansowego) i wiedzy. Polityka ta jest realizowana poprzez wspieranie przedsiębiorczości i ochronę własności intelektualnej (Metcalfe 2000, s. 40). Politykę innowacyjną można uważać za kombinację różnych działań interwencyjnych. Należą do nich takie inicjatywy władz publicznych, które wpływają na zmiany techniczne i innego rodzaju innowacje.

Działania te obejmują elementy następujących polityk publicznych: z zakresu badań i rozwoju, technologicznej, infrastrukturalnej, regionalnej oraz edukacyjnej. Zarazem polityka innowacyjna jest częścią tzw. polityki przemysłowej (Balzat 2006, s. 9).

Polityka innowacyjna dotyczy **innowacji**, które w niniejszym artykule, w nawiązaniu do koncepcji Josepha Schumpetera (1960), będą rozumiane w ujęciu prezentowanym przez autorów *Podręcznika Oslo* – wspólnej publikacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Europejskiego Urzędu Statystycznego (Eurostat) odnoszącej się do problematyki gromadzenia i wykorzystania danych na temat działalności innowacyjnej w sektorze przedsiębiorstw. W opracowaniu tym wskazano, że „**innowacja (innovation) to wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem**” (OECD 2008, s. 48–49). Z kolei **innowacyjność jest rozumiana jako zdolność przedsiębiorstw do wdrażania innowacji**, przy czym, posiłkując się wytycznymi *Podręcznika Oslo*, za zdolne do wdrażania innowacji można uznać te przedsiębiorstwa, które w określonym przedziale czasowym wdrożyły przynajmniej jedną innowację.

Odpowiedzią na postępującą złożoność, coraz mniejszą przewidywalność przebiegu i rezultatów procesów związanych z wdrażaniem nowych rozwiązań oraz interaktywny (sieciowy) charakter modelu innowacji okazała się koncepcja systemów innowacyjnych. W tym ujęciu zwraca się uwagę, że przy wprowadzaniu nowych rozwiązań mają znaczenie permanentne i elastyczne powiązania między określonymi podmiotami. Innowacje zaś można traktować nie tylko w kategoriach procesu, lecz wręcz systemu. Co więcej, koncepcja ta może być rozpatrywana m.in. przy uwzględnieniu aspektu przestrzennego. Ten ostatni pozwala wyodrębnić **regionalny system innowacji** rozumiany jako ukształtowany historycznie podsystem gospodarki regionalnej, złożony z organizacji i instytucji, które determinują poziom i kierunki zaawansowania technologicznego regionu. Tworzą go określone organizacje oraz relacje (interakcje) zachodzące pomiędzy

tymi podmiotami, uwarunkowane określonymi ramami instytucjonalnymi⁸.

Dysponując wiedzą nt. cech współzarządzania i jego odmiany – współzarządzania wielopoziomowego, a także podstawowych zagadnień związanych z innowacyjnością, można przystąpić do formułowania modelu badawczego mającego ułatwić zidentyfikowanie cech mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej.

5. Model badawczy

W celu konstrukcji modelu badawczego wykorzystano wspomnianą koncepcję regionalnego systemu innowacji (RSI)⁹. Bazowano przy tym na propozycjach zawartych w literaturze przedmiotu, a także rozważaniach autora niniejszego artykułu (ryc. 1). Zgodnie z prezentowanym schematem relacje w RSI występują pomiędzy wszystkimi typami aktorów tworzącymi ten system. Linie przerywane wskazują na koordynującą funkcję władz regionalnych, a linie ciągle symbolizują interakcje pomiędzy aktorami. RSI nie jest systemem zamkniętym – podmioty regionalnego systemu innowacji wchodzi w relacje z aktorami zewnętrznymi (otoczenie RSI). Funkcjonowanie podmiotów w ramach RSI zależy od określonych reguł (instytucji), a relacje między nimi zachodzą w ramach specyficznych dla danego regionu uwarunkowań społeczno-historyczno-kulturowych.

⁸ Region przy tym będzie rozumiany jako jednostka podziału administracyjnego kraju z władzami samorządowymi, których kompetencje są określone w stosownych aktach prawnych. W przypadku Polski jest to województwo. Zarazem należy podkreślić, że jest to tylko jedno z wielu ujęć pojęcia „region”. W innym może być on rozumiany jako jednostka funkcjonalna, której granice nie będą pokrywać się z granicami regionu administracyjnego. Utożsamianie regionu z województwem wydaje się jednak użyteczne m.in. dlatego, że w tym ostatnim funkcjonują władze samorządowe określane jako „regionalne”, które pełnią istotną funkcję w koordynowaniu polityki innowacyjnej na obszarze tej jednostki administracyjnej. Za takim ujęciem przemawia też dostępność danych statystycznych, agregowanych w przekroju jednostek administracyjnych (a więc również na poziomie województwa), które służą do badań i analiz prowadzonych na potrzeby polityki innowacyjnej.

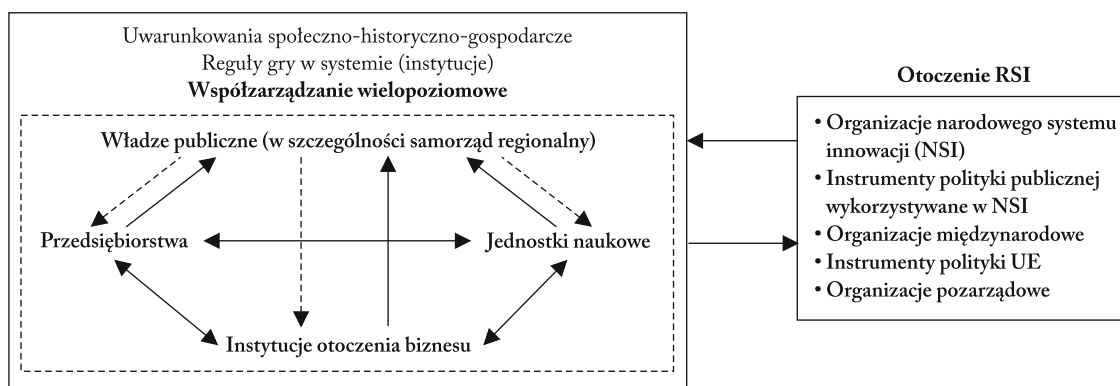
⁹ W kontekście niniejszego artykułu skrótu RSI nie należy rozwijać jako „regionalna strategia innowacji”.

Przyjęto, że do stworzenia modelu wyjściowego do badań posłużą wskazywane już główne cechy mechanizmu koordynacji sieciowej (zob. tab. 1). Należą do nich:

1. Podstawa normatywna – powstawanie lub istnienie relacji, które funkcjonują na zasadzie umów między zainteresowanymi podmiotami, a nie sankcji prawnych.
2. Charakter relacji między uczestnikami – relacje partnerskie.
3. Podstawowe instrumenty – komunikacyjne (np. przepływ informacji, konsultacje).
4. Sposoby rozwiązywania konfliktów – negocjacje między partnerami.
5. Preferencje i decyzje uczestników – wzajemna zależność decyzji współpracujących partnerów (współzależność).
6. Zdolność adaptacyjna:
 - a) umiarkowanie szybkie zmiany zasad współpracy;
 - b) istotne znaczenie przekazywania *know-how*;
 - c) znaczenie zaufania między współpracującymi podmiotami.

W badaniu cech mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej przyjęto że:

1. **W charakterze zmiennych niezależnych zostanie zastosowany zestaw cech definiujących współzarządzanie wielopoziomowe, zwane dalej również koordynacją sieciową** (pytanie o wpływ wymiarów sieciowego mechanizmu koordynacji na innowacyjności gospodarki regionalnej). Wskazano je przy opisie modelu wyjściowego RSI (ryc. 1). Ponadto należy przypomnieć, że istotą współzarządzania wielopoziomowego jest znaczenie interakcji, rozproszenie władzy (władza publiczna jako koordynator gry wielu aktorów), włączanie w przygotowywanie i realizację polityk publicznych podmiotów publicznych kilku szczebli: lokalnego, regionalnego, ponadnarodowego, czy też działających na różnych poziomach podmiotów niepublicznych i wreszcie zakorzenienie organów władzy w instytucji (*path-dependence*). W tego typu relacjach istotne stają się pośrednie formy organizacji, a ważnym regulującym je czynnikiem jest zaufanie pomiędzy podmiotami, które rozwiązują spory w drodze negocjacji. Ponadto uwzględniono idealnotypiczną charakterystykę hierarchii i rynku (tab. 1). Pozwala to na opis funkcjonującego mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej, który, jak



Ryc. 1. Regionalny system innowacji – model wyjściowy do badań

Źródło: opracowanie własne.

założono, ma cechy trzech omawianych typów rządzenia.

2. Zmienną zależną jest innowacyjność rozumiana jako zdolność przedsiębiorstw zlokalizowanych w województwie małopolskim/świętokrzyskim do wdrażania czterech rodzajów innowacji: procesowych, produktowych, organizacyjnych i marketingowych. Jako zdolne do wdrażania innowacji były postrzegane te przedsiębiorstwa, które w ciągu ostatnich dwóch lat przed badaniem wdrożyły przynajmniej jedną innowację – odpowiedzi tylko tych firm były uwzględniane w analizie wyników badania. Takie podejście, opisane w *Podręczniku Oslo*, jest wykorzystywane do oceny innowacyjności w uznanym międzynarodowym programie badawczym *Community Innovation Survey* (CIS). **Zarazem o innowacyjności regionu będzie świadczyła innowacyjność zlokalizowanych w nim przedsiębiorstw**¹⁰. **Odpowiedzi dotyczące innowacyjności zostały wykorzystane do charakterystyki mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej, co zostało wyjaśnione poniżej.**

W tym miejscu powstaje pytanie, dlaczego badając mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej, odwołujemy się do innowacyjności. Po pierwsze, co oczywiste, należy zauważyć, że

¹⁰ Jest to swoiste uproszczenie przyjęte na potrzeby niniejszego badania. W rzeczywistości bowiem, jak zauważa Aleksandra Nowakowska (2011, s. 41), innowacyjność regionu nie jest sumą aktywności innowacyjnej poszczególnych podmiotów, ale wartością większą, związaną z efektem synergii.

innowacyjność jako zdolność do wdrażania innowacji jest obszarem zainteresowania/interwencji polityki innowacyjnej. Po drugie, co jest być może nawet istotniejsze, innowacyjność to efekt wszystkich tych działań, które dziś zaliczamy do szeroko rozumianej polityki innowacyjnej, a które są także domeną innych, autonomicznych polityk publicznych (m.in. polityki z zakresu badań i rozwoju, technologicznej, infrastrukturalnej, regionalnej oraz edukacyjnej). Innymi słowy, przedsiębiorstwa nie funkcjonują w próżni – ich obecne działania są pochodną różnych polityk publicznych związanych z innowacyjnością i jakości środowiska przez te polityki ukształtowanego. W związku z tym zasadne jest pokazanie cech mechanizmu koordynacji polityki innowacyjnej jako determinant/czynników innowacyjności. Inaczej mówiąc, odpowiedzi na pytania dotyczące charakterystyki mechanizmu koordynacji wykorzystywanego przy wdrażaniu innowacji posłużą do określenia cech formy rządzenia w polityce innowacyjnej.

W celu weryfikacji modelu badawczego przeprowadzono przekrojowe badania ilościowe na wybranej grupie podmiotów tworzących regionalne systemy innowacji w województwach małopolskim i świętokrzyskim¹¹. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankietowy. Próba

¹¹ Punktem wyjścia do podjęcia decyzji o wskazaniu do badania niniejszych województw jest założenie o występujących różnicach dotyczących wybranych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego w następujących przekrojach:

badawcza obejmowała reprezentatywną grupę 147 przedsiębiorstw z województw: małopolskiego (89 podmiotów) oraz świętokrzyskiego (58) – zwaną dalej również pierwszą grupą badawczą. Druga grupa badawcza objęła pełną próbę z obu województw – wybrane jednostki naukowe, instytucje otoczenia biznesu i samorządowe władze regionalne. W tym przypadku ostatecznie przebadano 55 podmiotów, w tym 45 z województwa małopolskiego i 10 ze świętokrzyskiego¹².

Zgodne z zaleceniami zawartymi w *Podręczniku Oslo*, stosowanymi m.in. w ramach programu badawczego CIS, na których opierają się również przeprowadzone przez GUS badania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w latach 2008–2010 (GUS 2012), badaniami zostały objęte przedsiębiorstwa, w których pracowało więcej niż dziewięć osób (przemysłowe i usługowe). W przypadku drugiej grupy badawczej do badania wytypowano pełną próbę z obu województw.

1. Poziom PKB *per capita* w 2009 r. (w obu regionach wartości niższe niż średnia krajowa [100], ale w małopolskim [85,8] poziom wyższy niż w świętokrzyskim [77,6]).

2. Wartość wskaźnika Lokalnego Rozwoju Społecznego (*Local Human Development Index* – LHDI). Składa się on z trzech wskaźników cząstkowych, które odzwierciedlają trzy wymiary rozwoju: zdrowie, edukację, zamożność (w rankingu z 2012 r. województwo małopolskie zajęło 2. miejsce [po mazowieckim], a świętokrzyskie – 16.).

3. Innowacyjność regionów mierzona odsetkiem przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w ogóle przedsiębiorstw przemysłowych (małopolskie – 20,2% i 3. miejsce w Polsce, świętokrzyskie – 15,6% i 12.) oraz usługowych (małopolskie – 12,1% i 6. miejsce, świętokrzyskie – 7,9% i 15.).

4. Warto również zastanowić się nad różnicami kulturowo-historycznymi, które można zasygnalizować, biorąc pod uwagę przeszłą przynależność ziem polskich do zaborów (małopolskie – przeważająca część do zaboru austriackiego, świętokrzyskie – w całości do rosyjskiego), co rzutuje na aktywność społeczną – wyższą na zachodzie i południu kraju (zabór austriacki i pruski).

¹² Uzyskana zwrotnie próba, przy uwzględnieniu rodzaju badanych cech i charakterystyk, jest wystarczająca do przeprowadzenia analizy przy zastosowaniu zaproponowanych metod. Liczebność próby związana jest z ogólnie relatywnie małą liczebnością zbiorowości podmiotów spełniających kryteria włączenia do badania. Grupa podmiotów, od których uzyskano zwrotnie odpowiedzi, została zweryfikowana pod kątem ich reprezentacyjności – zgodności struktury (proporcji) do zaproponowanej do badania populacji ze względu na założone cechy dywersyfikujące.

Należy też podkreślić, że ukazanie cech mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej oraz określenie wpływu koordynacji sieciowej na innowacyjność zostały oparte na opiniach wspomnianych dwóch grup ankietowanych. Niniejszy artykuł nie służy więc weryfikacji, lecz ilustracji tych zagadnień przy wykorzystaniu wskazań respondentów. W przypadku próby weryfikacji konieczne byłoby skonfrontowanie opinii ankietowanych z rzeczywistością społeczno-gospodarczą, np. poprzez badanie ram prawnych funkcjonowania aktorów RSI czy też przepływów finansowych. Z pewnością byłoby to interesujące wyzwanie badawcze, które być może autor niniejszego artykułu podejmie w przyszłości.

6. Opis funkcjonującego mechanizmu koordynacji w polityce innowacyjnej

W niniejszej części artykułu, podejmując na podstawie wyników opisywanego badania próbę wskazania cech mechanizmu koordynacji wykorzystywanego w polityce innowacyjnej, skoncentrowano się na następujących zagadnieniach:

1. Charakterystyka mechanizmu koordynacji wykorzystywanego przy wdrażaniu innowacji.
2. Wpływ wymiarów sieciowego mechanizmu koordynacji na innowacyjność.

W zgodnej opinii obu grup respondentów w badanych województwach (tab. 2), w przypadku charakteru relacji, podstawowych instrumentów oraz sposobu rozwiązywania konfliktów, przy wdrażaniu innowacji funkcjonują wymiary charakterystyczne dla mechanizmu sieciowego. Podstawę współpracy można wytłumaczyć zarówno funkcjonowaniem mechanizmu sieciowego, jak i rynkowego (w drugiej grupie badawczej z naciskiem na ten ostatni). Decyzje uczestników uwarunkowane są w podobnym stopniu mechanizmami: sieciowym, rynkowym i hierarchicznym (w województwie świętokrzyskim z naciskiem na rynkowy). Jedynie w przypadku zdolności adaptacyjnej możemy mówić o dominacji mechanizmu rynkowego (w opinii przedstawicieli drugiej grupy badawczej oraz przedsiębiorców z województwa małopolskiego) lub rynkowego i sieciowego (zdaniem przedsiębiorstw w województwie świętokrzyskim).

Uogólniając powyższe spostrzeżenia, można stwierdzić, że **respondenci reprezentujący przedsiębiorstwa z obu województw w przypadku wszystkich badanych wymiarów wskazywali na mechanizm sieciowy jako wykorzystywany przy wdrażaniu innowacji**. Z tym że w dwóch przypadkach dla województwa małopolskiego i trzech dla świętokrzyskiego jest to dominujący mechanizm, a w trzech przypadkach dla małopolskiego i dwóch dla świętokrzyskiego funkcjonuje on obok uwarunkowań charakterystycznych dla układów rynkowych i/lub hierarchicznych. Z kolei ankietowani **przedstawiciele jednostek naukowych, instytucji otoczenia biznesu i władz regionalnych zauważyli występowanie mechanizmu mieszanego**: w przypadku trzech wymiarów wskazywali na mechanizm sieciowy, dwóch – na rynek, a w jednym – na współwystępowanie cech charakterystycznych dla układów sieciowych, rynkowych i hierarchicznych.

Wśród wymiarów współpracy charakterystycznych dla koordynacji sieciowej (tab. 3) największy wpływ na innowacyjność regionu mają zaufanie między kooperującymi podmiotami (w większym stopniu w województwie małopolskim niż w świętokrzyskim), partnerskie relacje, wykorzystywanie instrumentów komunikacyjnych oraz negocjacje jako sposób rozwiązywania konfliktów między współpracującymi

partnerami. Zarazem większe znaczenie w województwie małopolskim niż w świętokrzyskim ma zdolność do upowszechniania informacji. O ile jednak zdaniem przedsiębiorców powyższe wymiary mają jedynie umiarkowane znaczenie dla innowacyjności (najwyżej oceniono zaufanie), o tyle, patrząc z perspektywy drugiej grupy badawczej, w przypadku wszystkich wymiarów można mówić o umiarkowanym lub dużym znaczeniu, a odpowiedzi dotyczące zaufania i negocjacji pozwalają wręcz wspomnieć o ich kluczowym znaczeniu dla innowacyjności regionu.

Wskazania respondentów posłużyły także do weryfikacji stworzonego na potrzeby niniejszych badań modelu regionalnego systemu innowacji (zob. ryc. 1). **Generalnie, pomimo różnic w odpowiedziach pomiędzy grupami badawczymi i regionami, badania potwierdzają, że taki model trafnie odzwierciedla relacje zachodzące w ramach RSI oraz w odniesieniu do otoczenia tego systemu**. Centralnym punktem modelu RSI są przedsiębiorstwa, a poza nimi także jednostki naukowe (bardziej zauważane w województwie małopolskim niż w świętokrzyskim) oraz instytucje otoczenia biznesu (z naciskiem na podmioty finansujące). Koordynatorem tych procesów jest samorząd regionalny, choć w ocenie przedsiębiorstw jego rola pozostaje mniejsza niż zdaniem przedstawicieli drugiej grupy badawczej. Tak postrzegany model RSI funkcjonuje

Tab. 2. Odpowiedzi charakteryzujące mechanizm koordynacji przy wdrażaniu innowacji – obie grupy badawcze

Wymiar współpracy	Odpowiedzi firm		Odpowiedzi JN, IOB, WR*	
	Małopolskie	Świętokrzyskie	Małopolskie	Świętokrzyskie
Podstawa współpracy	S&R	S&R	R	R
Charakter relacji	S	S	S	S
Podstawowe instrumenty	S&R	S	S	S
Sposób rozwiązywania konfliktów	S	S	S	S
Decyzje uczestników	S&R&H	R	S&R&H	S&R&H
Zdolność adaptacyjna	R&S	S&R	R	R

R – rynek; H – układ hierarchiczny (np. nakazowy); S – układ hybrydowy (np. sieć); łącznik „&” – trudno wskazać na najważniejszy mechanizm, kilka koegzystuje ze sobą – np. zapis S&R sugeruje, że respondenci tak samo ocenili znaczenie mechanizmu sieciowego, jak rynkowego. * JN – jednostki naukowe; IOB – instytucje otoczenia biznesu; WR – władze regionalne.

Źródło: opracowanie własne na podst. wyników badań kwestionariuszowych.

Tab. 3. Wpływ wymiarów sieciowego mechanizmu koordynacji na innowacyjność gospodarki regionalnej

Wymiar współpracy	Odpowiedzi firm		Odpowiedzi JN, IOB, WR	
	Małopolskie	Świętokrzyskie	Małopolskie	Świętokrzyskie
Współpraca nie jest prawnie usankcjonowana, lecz funkcjonuje na zasadzie umów między zainteresowanymi podmiotami	M	M	D	D
Podstawą współpracy są partnerskie relacje między współdziałającymi podmiotami	Ś	Ś	D	D
W ramach współpracy większe znaczenie mają instrumenty komunikacyjne (np. przepływ informacji, konsultacje), a nie nakazy administracyjne czy dominacja ekonomiczna niektórych podmiotów	Ś	Ś	D	D
Negocjacje są podstawowym sposobem rozwiązywania konfliktów między partnerami	Ś	Ś	D	D
Decyzja jednego ze współpracujących podmiotów wpływa na decyzję innych	M	0	Ś	Ś
Ramy współpracy można zmieniać umiarkowanie szybko, po procesach uzgodnień i konsultacji z partnerami, co jednak nie wpływa na efekty współpracy w długim okresie	0	0	Ś	Ś
Istotne znaczenie ma przekazywanie <i>know-how</i> (w tym wiedzy niewerbalnej)	0	0	D	D
We współpracy znaczenie ma zdolność do szybkiego upowszechniania i interpretacji nowych informacji	M	0	D	D
We współpracy znaczenie ma zaufanie między współpracującymi podmiotami	Ś	M	D	D

0 – brak wpływu; M – mały wpływ; Ś – średni wpływ; D – duży wpływ; JN – jednostki naukowe; IOB – instytucje otoczenia biznesu; WR – władze regionalne.

Źródło: opracowanie własne na podst. wyników badań kwestionariuszowych.

w określonych uwarunkowaniach społeczno-historyczno-gospodarczych, bazując na istniejących instytucjach. Z otoczenia RSI na uwagę zasługują przede wszystkim władze krajowe (w szczególności w województwie małopolskim) oraz organizacje międzynarodowe (choć nie postawiono takiego pytania wprost, można przypuszczać, że chodzi tu przede wszystkim o instytucje Unii Europejskiej). Natomiast organizacje pozarządowe (zarówno funkcjonujące w ramach danego RSI, jak i w jego otoczeniu) w zgodnej opinii obu grup badawczych odgrywają marginalną rolę w procesach wdrażania innowacji.

Powyższe rozważania pozwalają mówić o RSI jako systemie, który najlepiej charakteryzują wy-

miary sieciowego mechanizmu koordynacji. Jak wskazywali respondenci, pośrednie formy organizacji nie pełnią istotnej funkcji, którą można raczej przypisywać średnio- i krótkookresowej współpracy między przedsiębiorstwami. Te ostatnie nie dostrzegają znaczenia innych aktorów tworzących RSI, na co z kolei zwracają uwagę przedstawiciele jednostek naukowych, IOB oraz władz regionalnych. Reprezentanci drugiej grupy badawczej podkreślają też kluczowe znaczenie samorządu województwa przy tworzeniu i realizacji założeń polityki innowacyjnej w regionie, przy dużym znaczeniu pozostałych podmiotów tworzących RSI (nie licząc organizacji pozarządowych). Zdaniem drugiej grupy respondentów,

spoza RSI kluczową rolę odgrywają instytucje międzynarodowe i władze krajowe. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na przypisywanie większego znaczenia władzom krajowym w województwie małopolskim niż w świętokrzyskim.

Posługując się propozycją J. Kennetha Bensona (1983) możemy przyjąć następującą klasyfikację aktorów RSI:

- odbiorcy innowacji (*demand groups*) – przedsiębiorstwa;
- dostawcy innowacji (*provider groups*) – przedsiębiorstwa oraz jednostki naukowe, w tym szkoły wyższe;
- podmioty wspierające (*support groups*) – instytucje otoczenia biznesu, w szczególności instytucje finansujące;
- podmioty zarządzające/administrujące (*administrative groups*) – władze regionalne;
- koordynatorzy (*coordinating groups*) – organy samorządu województwa.

Zdaniem respondentów koordynatorem, a zarazem podmiotem zarządzającym w zakresie tworzenia i realizacji założeń **polityki innowacyjnej** w regionie, jest samorząd województwa. W kontekście wdrażania założeń polityki innowacyjnej szczególnie zwraca uwagę rola przypisywana organizacjom finansującym. Koordynacyjną i zarządczą rolę władz regionalnych potwierdza też (umiarkowany wprawdzie) wpływ władz regionalnych na powstawanie i funkcjonowanie wymiarów współpracy związanych z sieciowym mechanizmem koordynacji. Bazując jedynie na opinii przedstawicieli drugiej grupy badawczej, można natomiast mówić o dużym wpływie aktorów tworzących RSI i, nieco mniejszym, spoza danego RSI (w tym władz krajowych i organizacji międzynarodowych) na kształt polityki innowacyjnej regionu, co jest zgodne z postulatami regionalizacji i europeizacji.

7. Wpływ koordynacji sieciowej na innowacyjność regionu

W poprzednich częściach artykułu zauważono, że o koordynacji sieciowej można mówić nie tylko w przypadku stwierdzenia obecności wszystkich charakterystycznych dla niej wymiarów, lecz także przy współistnieniu wymiarów charakterystycznych dla różnych form koordynacji.

Taki **mechanizm, występujący w przypadku współpracy związanej z wdrażaniem innowacji, nazywamy koordynacją sieciową (współzarządzaniem wielopoziomowym) sensu largo, w odróżnieniu od idealnotypicznej koordynacji sieciowej (koordynacja sieciowa sensu stricto)** (zob. tab. 1). Warto zastanowić się zatem nad wpływem tak rozumianej koordynacji sieciowej na innowacyjność regionu. Interesujące z perspektywy niniejszego artykułu będzie odpowiedź na następujące pytanie: jakie są cechy charakterystyczne mechanizmu regulującego współpracę związaną z wdrażaniem innowacji w obu regionach?

Jak już wspomniano, w obu tych województwach nie występuje koordynacja sieciowa *sensu stricto*. Zamiast tego można mówić o koordynacji sieciowej *sensu largo*, rozumianej jako współistnienie wymiarów charakterystycznych dla różnych form koordynacji. Jaki więc mechanizm w rzeczywistości reguluje współpracę związaną z wdrażaniem innowacji w obu regionach? **Jest to mechanizm sieciowo-rynkowo-hierarchiczny z dominacją cech charakterystycznych dla współzarządzania wielopoziomowego.** Jego poszczególne wymiary opisano przy okazji omawiania odpowiedzi charakteryzujących wymiary współpracy przy wdrażaniu innowacji (tab. 2). Na podstawie wcześniejszych rozważań można powiedzieć, że **gdyby jako punkt odniesienia traktować koordynację sieciową sensu stricto, to najbardziej przypomina ją mechanizm regulujący wdrażanie innowacji w ocenie przedsiębiorców z województwa małopolskiego, nieco mniej – ten zbudowany na podstawie opinii firm ze świętokrzyskiego. Najodleglejszy jest mu mechanizm odtworzony przy wykorzystaniu wyników badania przedstawicieli drugiej grupy badawczej, któremu z kolei najbliżej (ale wciąż daleko) do mechanizmu rynkowego.**

Zróznicowane odpowiedzi, zależne od grupy ankietowanych oraz regionu, uzyskano za pomocą pytań o wpływ koordynacji sieciowej *sensu stricto* na innowacyjność regionu. Zdaniem przedstawicieli przedsiębiorstw ten wpływ jest co najwyżej średni (a dla niektórych wymiarów mały bądź wręcz nie występuje). Tymczasem reprezentanci władz regionalnych, jednostek naukowych i instytucji otoczenia biznesu podkreślali duży wpływ koordynacji sieciowej *sensu stricto* na innowacyjność regionu.

8. Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej – konkluzje

Poniżej zaprezentowano najważniejsze konkluzje płynące z rozważań podjętych w niniejszym artykule.

1. Jak zasygnalizowano na początku niniejszego tekstu, w polityce innowacyjnej funkcjonują równolegle wymiary charakterystyczne dla mechanizmu rynkowego, sieciowego i hierarchicznego.
2. Mając na uwadze powyższe, przyjęto, że o koordynacji sieciowej wolno mówić nie tylko wtedy, gdy występują wszystkie charakterystyczne dla niej wymiary (na potrzeby niniejszego artykułu można ją nazwać **koordynacją sieciową *sensu stricto***). Właściwsze jest raczej mówienie o mechanizmie koordynacji sieciowej w przypadku współistnienia wymiarów charakterystycznych dla różnych form koordynacji.
3. Można zatem powiedzieć, bazując na odpowiedziach respondentów, że **mechanizmem koordynacji w polityce innowacyjnej w województwach małopolskim i świętokrzyskim jest mieszany mechanizm sieciowo-rynkowo-hierarchiczny z dominującą rolą mechanizmu sieciowego. Taki mechanizm możemy nazwać koordynacją sieciową (współzarządzaniem wielopoziomowym) *sensu largo***.
4. Wśród badanych podmiotów widać różnice w postrzeganiu mechanizmu koordynacji wykorzystywanego w polityce innowacyjnej. Posiłkując się odpowiedziami przedsiębiorstw z obu regionów, możemy wskazać, że mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej ma przede wszystkim cechy koordynacji sieciowej *sensu stricto*. Natomiast w ocenie władz regionalnych, jednostek naukowych i instytucji otoczenia biznesu jest to mechanizm mieszany, z cechami rynku, hierarchii i współzarządzania wielopoziomowego (koordynacja sieciowa *sensu largo*).
5. W polityce innowacyjnej trzeba uwzględnić fakt, że wdrażanie innowacji zależy m.in. od zaufania i partnerskich relacji pomiędzy współpracującymi podmiotami, wykorzystywania instrumentów komunikacyjnych oraz rozwiązywania konfliktów poprzez negocjacje. Przy czym zdaniem przedsiębiorców te kwestie mają

- znaczenie umiarkowane, a w przypadku jednostek naukowych, władz regionalnych i instytucji otoczenia biznesu – bardzo duże. Warto zauważyć, że cechy te stanowią zarazem wyróżniki współzarządzania wielopoziomowego.
6. Odnosząc zagadnienie polityki innowacyjnej do najważniejszych cech współzarządzania wielopoziomowego *sensu stricto*, wyszczególnionych w pierwszej części niniejszego artykułu, można powiedzieć, że:
 - dezagregacja roli państwa w polityce innowacyjnej przejawia się nie tylko na szczeblu krajowym, lecz również regionalnym, w ramach regionalnych systemów innowacyjnych;
 - tym samym dopuszcza się istnienie nieograniczonej liczby (tj. uzależnionej od aktualnych potrzeb) niezależnych od siebie i elastycznych centrów decyzyjnych, koordynowanych przez władze publiczne (krajowe, regionalne, ponadnarodowe);
 - w przypadku zawodności mechanizmu rynkowego władze publiczne szczebla regionalnego stają się pośrednikiem i koordynatorem powiązań sieciowych dotyczących innowacyjności;
 - istnieją rozbieżne opinie nt. znaczenia pośrednich i pośredniczących form organizacyjnych przy wdrażaniu innowacji – zdaniem przedsiębiorstw ich rola jest niewielka; natomiast przeciwnego zdania są przedstawiciele władz publicznych, jednostek naukowych i instytucji otoczenia biznesu;
 - niewątpliwie przy realizacji polityki innowacyjnej należy uwzględnić znaczenie zaufania, ma ono bowiem kluczowe znaczenie dla podmiotów współpracujących przy wdrażaniu innowacji;
 - wdrażanie innowacji jest uwarunkowane instytucjonalnie – regionalny system innowacji, w ramach którego one powstają, jest zakorzeniony w określonych uwarunkowaniach społeczno-historyczno-gospodarczych opartych na istniejących instytucjach;
 - realizacja polityki innowacyjnej w ramach regionalnego systemu innowacji jest wyrazem oddolnego podejścia do wykonywania zadań publicznych i postrzegania terytorium jako miejsca przepływu wiedzy i informacji (samorząd regionalny jako koordynator regionalnej polityki innowacyjnej w ramach RSI).

Literatura

- Ansell Ch. (2000). „The networked polity: Regional development in Western Europe”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, t. 13, nr 3, s. 303–333.
- Balzat M. (2006). *An Economic Analysis of Innovation. Excenting the Concept of National Innovation Systems*, Cheltenham–Northampton: Edward Elgar.
- Benson J.K. (1983). „A framework for policy analysis”, w: D. Rogers, D. Whetten (red.), *Inter-organisational Coordination: Theory, Research & Implementation*. Iowa: Iowa State University Press.
- Börzel T.A. (1997). „What’s so special about policy networks? – An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance”, *European Integration online Papers (EIoP)*, t. 1, nr 16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> [data dostępu: 15.01.2011].
- GUS (2012). *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2008–2010*. Warszawa: GUS.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hooghe L., Marks G. (2001). „Types of multi-level governance”, *European Integration online Papers (EIoP)*, t. 5, nr 11; <http://eiop.or.at/> [data dostępu: 15.01.2011].
- Jessop B. (2007). „Promowanie ‘dobrego rządzenia’ i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.
- Jessop B. (2013). „The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2008). *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996–2007. World Bank Policy Research June 2008*. Washington: World Bank.
- Kooiman J. (2008). „(Współ)zrządzenie socjopolityczne”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3.
- Kopyciński P. (2015). „Współzarządzanie publiczne a polityka innowacyjna” w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kozłowski J. (1992). *Polityka naukowa w krajach gospodarczo rozwiniętych. Geneza, ewolucja, problemy*. Warszawa: KBN.
- Kozłowski J. (2005). *Budżetowe instrumenty finansowania B+R w Polsce: propozycja na lata 2005–2015*. Warszawa: Instytut Społeczeństwa Wiedzy.
- Lundvall B.A., Borras S. (2005). „Science, technology and innovation policy”, w: J. Fegerberg, D.C. Mowery, R.R. Nelson (red.), *The Oxford Handbook of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Mayntz R. (1993). „Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Metcalfe J.S. (2000). „Science, technology and innovation policy in developing economies”, Paper prepared for the workshop on Enterprise Competitiveness and Public Policies, Barbados 22nd–25th November 1999.
- North D.C. (2006). „Efektywność gospodarcza w czasie”, w: A. Jasińska-Kania et al. (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nowakowska A. (2011). *Regionalny wymiar procesów innowacji*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- OECD (2008). *Podręcznik Oslo*. Paris: OECD& EUROSTAT.
- Powell W.W. (1990). „Neither market or hierarchy: Network forms of organization”, *Research in Organizational Behavior*, t. 12.
- Schumpeter J. (1960). *Teoria rozwoju gospodarczego*, przekł. J. Grzywicka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Williamson O.E. (1998). *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, przekł. J. Kropiwnicki. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- World Bank (1994). *Governance: The World Bank’s Experience*. Washington: The World Bank.

Coordination mechanism in innovation policy – Multi-level governance perspective. Cases of the Małopolska Region and the Świętokrzyskie Region

This paper describes the coordination mechanism used in innovation policy. For this purpose, a questionnaire survey was conducted in the Małopolska Region and the Świętokrzyskie Region. A presentation of the results of empirical studies is preceded by an outline of three ideal coordination mechanisms: organization, market, and networked forms of governance. The latter includes governance and its variant – multi-level governance. The paper also identifies key issues related to innovation, including the understanding of innovation policy and innovation systems. Based on these results, it can be concluded that the mechanism of coordination in innovation policy in the surveyed regions is a mixed network-market-hierarchy mechanism with a dominant role of the network mechanism. Such a mechanism can be called multi-level governance in the broad sense, as opposed to the ideal type – multi-level governance in the strict sense.

Keywords: coordination mechanisms, governance, multi-level governance, innovation, innovation policy.