

Leszek Kwieciński

Uniwersytet Wrocławski

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE A WYZWANIA POLITYKI INNOWACYJNEJ W POLSCE

1. Wstęp

W wyniku presji globalizacyjnej oraz związanej z tym konieczności modernizacji funkcjonowania podmiotów publicznych i prywatnych pojawiają się w sferze dyskursu społecznego nowe wyzwania warunkujące dalsze funkcjonowanie zarówno państw, jak i jego składowych, czyli regionów. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie głównych uwarunkowań instytucjonalno-systemowych, które będą determinowały możliwość realizacji w Polsce jednego z nowszych typów publicznej polityki prorozwojowej, jakim jest polityka innowacyjna. W literaturze dotyczącej zagadnień tej polityki można doszukać się wiele definicji tej sfery aktywności publicznej (zob. też [Janasz 1999; Jasiński 1997; 2006; Matusiak, Stawasz, Jewtuchowicz 2001; Moszkowicz 2001; Meyer-Krahmer 1991; *System of Innovation...* 1997; Lundvall 1992; Nelson, Rosenbert 1993]). Na potrzeby niniejszych rozważań pozwolę sobie przytoczyć definicję polityki innowacyjnej F. Feldmanna [1999, s. 9 i nast.], dla którego jest to polityka skierowana na pobudzanie aktywności ogólnogospodarczej, ukierunkowana na tworzenie, stymulację oraz regulację procesów badawczo-rozwojowych i ich implementację w jak najszerszy obszar aktywności społecznej. Tak szerokie ujęcie pozwala na uchwycenie złożoności tej polityki, co rzutuje na trudności z właściwym jej programowaniem i wdrażaniem, szczególnie w warunkach polskich.

2. Zarządzanie publiczne a polityka innowacji

Ze względu na zakres podmiotowy (władze publiczne różnego szczebla, sektor badawczo-rozwojowy, instytucje otoczenia biznesu, sektor przedsiębiorstw, instytucje finansowe), jak i przedmiotowy (techniczny, pozatechniczny, w tym: antropocentryczny, społeczny, biotyczny) [Janasz 1999, s. 70 i nast.] oddziaływania

polityki innowacyjnej, nie można jej sprowadzić jedynie do działań państwa. Rzecz jasna, państwo nadal pozostaje głównym ‘promotorem’ rozwiązań prorozwojowych, lecz w ich tworzeniu i wdrażaniu musi współdziałać z innymi podmiotami sfery publicznej. Tego typu relacje przywołują na myśl tezę sformułowaną przed około pięćdziesięciu laty przez wybitnego amerykańskiego historyka gospodarki K. Polanyiego, który pisał, że gospodarka rynkowa powstała przy wsparciu i ochronie państwa i do swego trwania takiego wsparcia i ochrony potrzebuje. Jednak wsparcie i ochrona to oczywiście dużo mniej niż etatyzm w gospodarce [Polanyi 1957, s. 165]. Przyjęcie takiej optyki pozwala zatem przedstawić administrację publiczną jako zdecentralizowaną i zdywersyfikowaną działalność publiczną, która jest realizowana drogą koordynacji działań zbiorowych, współrzędzenia i wreszcie zarządzania publicznego. W związku z powyższym można przyjąć za L. Metcalfe, że podstawowe znaczenia dla zarządzania publicznego ma koordynacja działań podmiotów, które są formalnie autonomiczne, ale funkcjonalnie współzależne. Jest to o tyle trudne, że współdziałanie takie dotyczy instytucji o zróżnicowanych, a często przeciwstawnych interesach [Metcalfe 1993, s. 173-176]. Propozycja definicji zarządzania publicznego zaproponowana przez L. Metcalfe’a koresponduje pośrednio z pojęciem funkcjonalnego systemu autopojetycznego N. Luhmanna. Według tego badacza, system autopojetyczny (samoreferujący się) powstaje w wyniku ewolucyjnego różnicowania się systemu, a zatem samoreferencyjność polityczna jest rezultatem społecznego wyodrębniania się specyficznych podsystemów politycznych, które będą stanowiły element strukturalny realizowanej polityki publicznej. Z jednej strony taki system i taka polityka nie powinny zawierać w sobie niczego poza własnymi elementami, a zatem wszystko to, do czego zdolny jest system, jest raczej uwarunkowane czynnikami endogennymi, ale w pewnych warunkach (np. transformacji i modernizacji), samoreferencyjność umożliwia otwarcie się systemu na zmiany [Luhmann 1994, s. 43-45].

Owa otwartość systemu pozwala na jego modernizację, która w systemach transformacji, a takim jest przypadek strukturalny polskiej polityki innowacyjnej, łączy w sobie konieczność imitacji elementów, które zostały sprawdzone w innych państwach, z zachowaniem narodowej specyfiki sterowania tymi procesami [Siewierski 2006, s. 75]. Zarządzanie publiczne w polityce innowacyjnej, choć oczywiście nie tylko w niej, posiada swoją specyfikę, przejawiającą się tym, iż warunki ekonomiki, techniki i zarządzania nie są w stanie całkowicie wyeliminować ani odrębności narodowych, wynikających z tradycji historycznych, ani też faktu, że zarządzanie publiczne uwikłane jest zawsze w materię władzy politycznej, a interes publiczny nie zawsze daje się pogodzić z ogólnymi kryteriami efektywnościowymi [Izdebski, Kulesza 2000, s. 298].

W tym kontekście zarządzanie publiczne odnoszące się do polityki innowacji powinno być efektem ewolucji państwa i sfery publicznej w kilku zasadniczych kierunkach:

- od jednostki jako obywatela, petenta do interesariusza,
- od koordynacji biurokratycznej do sieci, partnerstwa i przywództwa,
- od statyczności i niezmienności do dynamizmu i adopcyności [Hauser 2007, s. 4].

W następnej części referatu zawarto krótką charakterystykę wyżej wymienionych pól, scen strukturalno-instytucjonalnych, na których powinna się kształtować polityka innowacyjna.

3. Petent czy interesariusz?

Jak już wspomniano, zarządzanie publiczne łączy się z zagadnieniami rozwoju demokracji. W tym ujęciu nie chodzi już o to, czy dany system jest demokratyczny, ale o to, jaka jest jakość tej demokracji? W odniesieniu do koncepcji *public management* obywatel nie jest traktowany wyłącznie jako wyborca, wolontariusz i konsument, a staje się współdecydentem i współkreatorem wspólnego dobra. Polityka, jeżeli ma być skutecznie wdrażana, nie może być polem aktywności jedynie specjalistów, polityków czy urzędników, musi włączać szerokie warstwy społeczne, zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Rolą władz publicznych jest w mniejszym stopniu kreowanie polityki, a o wiele bardziej jej moderowanie. Z takiego ujęcia rodzi się kolejna cecha autopojetycznych systemów politycznych, a zatem inkluzja polityczna, którą opiszę w dalszej części artykułu.

Bazując na takim podejściu, będziemy mówili o pojawiającej się nowej grupie współdecydentów, których nazwano interesariuszami (ang. *stakeholders*). Pojęcie interesariuszy jest coraz częściej wykorzystywane w socjologii gospodarki (szerzej zob. [Socjologia gospodarki. Wybrane... 1995; Socjologia gospodarki. Rynek... 2002]). Prze pojęcie interesariuszy rozumie się każdego, kto w sposób znaczący wpływa na (lub jest dotknięty przez) podejmowanie decyzji przez kogoś innego. Interesariusze nie są zwykłymi konsumentami ani klientami, a administracja publiczna ujmowana w tych kategoriach nie jest jedynie sługą władzy politycznej ani sługą prawa, ani też szczególnym podmiotem rynkowym, lecz stanowi część składową życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy możliwie najszerszym udziale zainteresowanych jednostek i grup [Izdebski 2007, s. 15-17].

W literaturze pojawiło się szereg dodatkowych uściśleń pojęcia *stakeholders*. Dodatkowo wyodrębnia się m.in. interesariuszy [Sroka 2007, s. 11]:

- pierwszego (kadra zarządzająca, członkowie organów nadzorczych) oraz drugiego rzędu ('szeregowi' pracownicy, dostawcy, kooperanci, rywale, media, grupy interesu, publiczne ośrodki decyzyjne),
- wewnętrznych (obarczonych odpowiedzialnością służbową w ramach organizacji) oraz zewnętrznych (nie objętych odpowiedzialnością organizacyjną),

- kontraktowych (menadżerów, pracowników, dostawców, kredytodawców itp.) i publicznych (m.in. konsumentów, publiczne ośrodki decyzyjne, uniwersytety i publiczne jednostki badawcze, organizacje pozarządowe, media).

Stopień włączania i kreowania środowisk interesariuszy będzie determinował możliwość zdefiniowania przestrzeni spraw społecznych bądź jako problemów, które leżą tylko w gestii władz publicznych, a nie poszczególnych jednostek, bądź z drugiej strony (w razie wysokiego stopnia ich zaspokojenia) pozwoli na nadanie im atrybutu zobowiązania wspólnotowego, celu do realizacji przez wszystkich członków danej społeczności. Jak wynika z badań socjologicznych, w chwili obecnej w Polsce dominuje zjawisko przerzucania odpowiedzialności za sprawy publiczne na władze publiczne, a takie zachowanie bywa często traktowane jako wskaźnik roszczeniowości oraz objaw syndromu ‘wyuczonyj bezradności’ czy ślady mentalności *homo sovieticus*. Co więcej, sprawy społeczne, w tym zagadnienia innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, prezentowane są w perspektywie problemów o charakterze makrospołecznym i instytucjonalnym, a zatem problemów (a nie wartości – podkreślam tę różnicę) leżących poza zasięgiem jednostkowego oddziaływania. Zagadnienia innowacyjności, jak dotąd, nie zostały przełożone na język dostępny dla niespecjalistów. Fakt ten uniemożliwia rozumne i skuteczne komunikowanie się z ludźmi w ważnych sprawach społecznych [Giza-Poleszczuk 2007, s. 72, 78].

4. Sieci, partnerstwo i przywództwo w polityce innowacji

Zagadnienia te wiążą się ściśle z pojęciem inkluzji politycznej. Inkluzja oznacza objęcie wszystkich członków społeczeństwa skutkami działania danego podsystemu funkcjonalnego. Z jednej strony oznacza to korzystanie z tych skutków, z drugiej jednak – uzależnienie od nich indywidualnych sposobów życia. Grupy, które nie uczestniczą w stopniu dostosowanym do poziomu inkluzji lub uczestniczą w nim jedynie marginalnie, podlegają zjawisku ekskluzji [Luhmann 1994, s. 36-37]. Aby nie dopuścić do ekskluzji mającej jednoznacznie negatywne implikacje dla całego systemu politycznego, wprowadza się nowe formy zarządzania publicznego. Tworzenie aktywnych sieci i partnerstwa w obrębie polityki prorozwojowej jest obecnie jednym z kluczowych wyznaczników dobrego rządzenia (ang. *good governance*). Przejawia się to w stwarzaniu warunków i ułatwianiu procesów interakcyjnych w sposób umożliwiający rozwiązywanie problemów niewystarczającej reprezentacji oraz artykulację interesów i rozważenia ich w trybie jawnym, transparentnym i zrównoważonym. Zarówno sieci, jak i partnerstwo winny być traktowane jako dążenie do podporządkowania administracji pluralistycznemu społeczeństwu [Izdebski 2007, s. 17]. Ten typ demokracji, zwanej też uczestniczącą, partnerską, deliberacyjną, łączy się z poszukiwaniem konsensusu społecznego, a co za tym idzie, legitymizacją działań podmiotów publicznych i zgodą na ich finansowanie ze środków publicznych.

W polityce innowacyjnej większości państw UE odchodzi się właśnie od zhierarchizowanych struktur, bazujących na dużym zakresie interwencjonizmu państwowego, w kierunku relacji sieciowych, inicjatyw obywatelskich ułatwiających przenikanie idei i wymianę informacji¹. Wykorzystując partycypację i deliberację jako główne elementy procedowania polityki publicznej, tworzone są zatem wszelkiego rodzaju powiązania sieciowe. Dzięki oparciu na takich powiązaniach, organizacje pozarządowe działające na rzecz rozwoju gospodarczego tworzą szansę:

- mobilizacji wszystkich aktorów rozwoju gospodarczego, aktywizacji stojących na uboczu grup społecznych, tworzenia atmosfery wzajemnego zaufania i wspólnoty celów,
- rozwoju publiczno-prywatnego partnerstwa i uspołecznienia polityki gospodarczej,
- wprowadzania mechanizmów konkurencji w wykorzystaniu środków publicznych i odbiurokratyzowaniu działań prorozwojowych,
- łączenia środków publicznych z prywatnymi oraz pozyskiwania środków zewnętrznych dla przedsięwzięć prorozwojowych i infrastrukturalnych,
- rozwoju nowoczesnych form transferu technologii, wspierania przedsiębiorczości i marketingu [Matusiak 2001, s. 252-254].

Według L. Gilejki i R. Towalskiego [2002, s. 8 i nast.] partnerstwo jest ważnym czynnikiem kreującym zmiany i ich dynamikę, a przez to stymulującym sukcesy przedsiębiorstw i stabilny rozwój gospodarki. Sprzyja także wyższej produktywności i elastyczności organizacyjnej, wpływając przez to na zmiany poziomu innowacyjności czy zmiany jakościowe. Według dostępnych analiz i obserwacji odnoszących się do zakresu wdrażania wszelkiego rodzaju partnerstwa proinnowacyjnego, należy, jak na razie, postawić hipotezę, że w Polsce ten typ społecznego uprawiania polityki nie znalazł zakorzenienia systemowego, a nade wszystko społecznego².

Aby wytworzyć i pobudzić do działania partnerstwa społeczne w zakresie procesów prorozwojowych, należy z pewnością określić przywództwo, które będzie niejako realizowało zasadę *primus inter pares*. Uwzględniając polskie rozwiązania

¹ Szeroki wachlarz instrumentów badawczych w tym zakresie dostarcza metodologia nauk politologicznych, tzn.: neopluralizm, teoria kolektywnego działania, *public interest groups*, neokorporacjonizm, pluralizm sieciowy, neoinstytucjonalizm. Na ten temat patrz szerzej: [Beyme 2005, s. 223-259].

² Jako przykład takiego partnerstwa podaje się instytucje tzw. mocnej demokracji. W Polsce są to np.: Komisja Trójstronna, Naczelna Izba Lekarska, Naczelna Rada Adwokacka. Instytucje te nazywa się „mocnymi”, gdyż wykonują one istotne zadania ze sfery administracji publicznej szczebla centralnego. Są one więc strukturami sformalizowanymi, mającymi wyłączne kompetencje w niektórych sprawach merytorycznych, mają spójność organizacyjną w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym, są powiązane z centrum politycznym, które go ustanawia. W Polsce organizacje tego typu są często zbudowane hierarchicznie, kierowane przez swoiste biurokracje i w małym stopniu angażujące zwykłych obywateli, a to zwraca się przeciwko fundamentalnym założeniom modelu państwa partycypacyjnego. W związku z tym istotne jest, aby ewentualne przyszłe instytucje odnoszące się do polityki innowacyjnej przewyciężały te niedoskonałości obecnie istniejących, np. poprzez właściwe wykorzystanie tworzonych choćby na bazie Foresightu Narodowego do 2020 r. ciał konsultacyjnych.

legislacyjne i polityczne, wskazana byłaby ewolucja przywództwa demokratycznego, poprzez które 'przywódca' (instytucja lub osoba odpowiedzialna za procedowanie i wdrażanie polityki innowacyjnej) koordynuje, doradza, sugeruje decyzje członkom danego partnerstwa czy sieci. Ten styl przywództwa powinien z czasem ewoluować w stronę przywództwa permissyjnego, w ramach którego przywódca jest realizatorem ustaleń podjętych swobodnie przez grupę/grupy i minimalnie ingeruje w proces decyzyjny, służąc jedynie swoimi zasobami i kompetencjami wykonawczymi [Sztompka 2007, s. 383-384]. W taki właśnie sposób materializuje się idea przywództwa permissywnego w krajach skandynawskich.

Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania nie jest możliwe rzetelne i obiektywne przedstawienie polskich rozwiązań w zakresie polityki innowacyjnej. W znaczącym stopniu opis taki w mocno skróconej, a przez to zapewne powierzchownej wersji oddają rekomendacje przedstawione przez OECD. W czerwcu 2007 r. OECD opublikowała bowiem raport z badań nad polskimi rozwiązaniami w zakresie polityki innowacji. W raporcie tym sformułowano kilka wytycznych, których realizacją winien zająć się Rząd RP w najbliższym czasie. Do najistotniejszych zaleceń należą:

- rozwój zasobów długookresowego planowania w zakresie sfery publicznych badań i innowacji,
- zwiększenie znaczenia polityki innowacji na najwyższym szczeblu politycznym,
- zwiększenie zaangażowania sektora biznesu w polityce badawczo-rozwojowej (b+r), przy czym szczególnie istotne jest włączenie przedstawicieli środowiska biznesu w specjalnie tworzone ciała w regionach, które mają zajmować się działalnością b+r,
- rozwój instytucjonalny w zakresie koordynacji, tworzenia i implementacji polityki innowacyjnej,
- ewaluacja jako kluczowy element polityki naukowej i innowacyjnej,
- rozwój baz danych niezbędnych do oceny obu tych typów polityki poprzez rozbudowę statystyki patentów i systemu analiz [Pilat, Cervantes, Oh 2007, s. 32-33].

5. Podsumowanie – w stronę zdynamizowania procesu przemian

Podsumowując, można stwierdzić, że Polska ma przed sobą bardzo długi proces wdrażania polityki innowacji zgodnie z racjonalnymi i społecznie uzasadnionymi rozwiązaniami prakseologicznymi. Zastosowane procedury i ich wyniki w wielu państwach UE pokazują, że ta sfera działalności państwa zyskuje coraz bardziej na znaczeniu. Wcześniej czy później polskie władze będą musiały się z tym problemem zmierzyć, jeżeli myślą o nowoczesnym państwie czy sprawnym zarządzaniu publicznym. Opierając się na wzorach już zastosowanych i sprawdzonych, trzeba jednak pamiętać o specyfice narodowych uwarunkowań.

Analiza danych statystycznych dotyczących polskich zasobów determinujących możliwości prowadzenia polityki innowacji (zasoby ludzkie, sfera b+r, edukacja) na tle pozostałych państw UE, pozwala określić je jako słabe [Mamica 2007, s. 41]. Biorąc z kolei pod uwagę rozwiązania instytucjonalne stosowane w rozwiniętych NSI (Finlandia, Szwecja, Niemcy, Holandia) wyraźnie brakuje w polskim modelu rady ds. innowacyjności, umiejscowionej przy Premierze RP, publicznego funduszu *venture capital* czy szerszego udziału instytucji pozarządowych. W zdecydowanie zbyt małym stopniu w procedowanie i wdrażanie zadań polityki innowacyjnej państwa włączeni są przedstawiciele biznesu, w tym nie tylko polskiego. Cały system jest w dalszym ciągu mocno zbiurokratyzowany [Kwieciński, Sroka 2007, s. 22-23].

Literatura

- Beyme K. von, *Współczesne teorie polityczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Feldmann F., *Betriebs- und regionalwirtschaftliche Effekte von Technologieparks*, Josef Eul Verlag, Koln 1999.
- Giejko L., Towalski R., *Partnerzy społeczni. Konflikty, kompromisy, kooperacja*, Poltext, Warszawa 2002.
- Giza-Poleszczuk A., *Dobre rządzenie i debata publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007 nr 1.
- Hauser J., *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007 nr 1.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007 nr 1.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Liber, Warszawa 2000.
- Janasz W., *Innowacyjne strategie rozwoju przemysłu*, Politechnika Szczecińska, Szczecin 1999.
- Jasiński A., *Innowacje i polityka innowacyjna*, Uniwersytet Białostocki, Białystok 1997.
- Jasiński A., *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*, Difin, Warszawa 2006.
- Kwieciński L., Sroka J., *Regionalny System Innowacyjny versus Narodowy System Innowacyjny*, <http://www.dcsr.wroc.pl/index.php?lang=1&id=36>, Wrocław 2007.
- Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, PWN, Warszawa 1994.
- Lundvall B.-A., *National Systems of Innovation*, Pinter Publisher, London 1992.
- Mamica Ł., *Analiza porównawcza zasobów determinujących możliwość prowadzenia w Polsce polityki innowacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2007 nr 1.
- Matusiak K.B., *Zasoby i kierunki rozwoju infrastruktury przedsiębiorczości i transferu technologii*, [w:] B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz, *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm*, Wyd. UŁ, Łódź 2001.
- Matusiak K.B., Stawasz E., Jewtuchowicz A., *Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnego firm*, Wyd. UŁ, Łódź 2001.
- Metcalf L., *Public Management – from Imitation to Innovation*, [w:] *Modern Governance. New Government – Society Interaction*, Sage Publications, London 1993.
- Meyer-Krahmer F., *Der Einfluss staatlicher Technologiepolitik auf industrielle Innovationen*, Nomos, Baden-Baden 1991.
- Moszkowicz K., *Procesy innowacyjne w polskim przemyśle*, Wyd. AE, Wrocław 2001.
- Nelson R., Rosenberg N., *National Innovation System*, Oxford University Press, Oxford 1993.

- Pilat D., Cervantes M., Oh T.-S., *Working Party on Innovation and Technology Policy. Polish Mix for Innovation in Poland – Key Issues and Policy Recommendations*, OECD, Warsaw 2007.
- Polanyi K., *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*, Beacon Press, Boston 1957.
- Siewierski J., *Determinanty rozwoju gospodarczego*, [w:] *Socjologia gospodarki*, red. J. Gandawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R. Towalski, Difin, Warszawa 2006.
- Socjologia gospodarki. Rynek, instytucje, zarzadzanie*, red. K. Konecki, P. Tobera, A. Buchner-Jeziorska, K. Kaczmarczuk, W. Dymarczyk, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej, Łódź 2002.
- Socjologia gospodarki. Wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne*, red. E. Kośmicki, W.L. Janik, Wyd. AR, Poznań 1995.
- Sroka J., *Zagrożenia wynikające z patologii społecznych oraz zagrożenia kulturowo-cywilizacyjne*, [w:] *Identyfikacja obszarów problemowych zagrożeń społecznych w kontekście realizacji regionalnej polityki innowacyjnej. Makroregion innowacyjny. Foresight technologiczny dla województwa dolnośląskiego do 2020 r.*, Prace Naukowe Politechniki Wrocławskiej, seria: Konferencje, Wyd. Artpress, Wrocław 2007.
- System of Innovation. Technologies, Institutions and Organisations*, red. C. Edquist, Pinter, London 1997.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wyd. Znak, Kraków 2007.

PUBLIC MANAGEMENT AND CHALLENGES OF INNOVATION POLICY IN POLAND

Summary

This article shows the main institutional and system's elements which concern the innovation policy in Poland. The author focuses on the questions which are related to the transformation of public roles like: citizen/stakeholder, network, partnership, leadership, in the aspects of public management. At the end of the paper it is highlighted that Poland needs more time for the proper implementation of this new public policy and the author summarizes the main problems of the Polish innovation policy.