

Piotr Kopyciński

Neoweberyzm (*neo-Weberian state*) jako sposób zarządzania w polityce innowacyjnej¹

Głoszona ostatnio, zwłaszcza po kryzysie lat 2008–2009, krytyka wykorzystywanych metod koordynacji polityki innowacyjnej (nowego zarządzania publicznego oraz *governance*) nie znalazła dotychczas odzwierciedlenia w zmianie zapisów dokumentów Unii Europejskiej warunkujących jej realizację. W unijnych opracowaniach preferowany jest mechanizm *multi-level governance*. Tymczasem jedną z głównych przyczyn niepowodzeń przy wdrażaniu strategii lizbońskiej należy upatrywać w nieuwzględnieniu konieczności funkcjonowania kompetentnej, myślącej długofalowo administracji publicznej. Podejście kładące nacisk na uzależnienie sukcesu wdrażania polityk publicznych od istnienia sprawnej administracji, nawiązujące do dorobku Maxa Webera, jest nazywane neoweberyzmem (*neo-Weberian state*). Celem niniejszego artykułu jest opisanie neoweberyzmu na tle innych podejść do zarządzania publicznego oraz wskazanie, jakie cechy posiada mechanizm koordynacji działań zbiorowych wykorzystywany przy projektowaniu założeń polityki innowacyjnej. Jako umożliwiający tę ostatnią przedstawiono proces wyodrębniania inteligentnych specjalizacji regionalnych na przykładzie województwa małopolskiego. Następnie zestawiono go z idealnotypicznymi cechami czterech modeli administracji: administracji weberowskiej, NZP, współzarządzania oraz modelu neoweberowskiego. Przeprowadzona analiza wskazuje, że proces ten posiada cechy współzarządzania oraz neoweberyzmu. Można oczekiwać, że podejście neoweberowskie będzie rozpatrywane jako alternatywny mechanizm koordynacji w kontekście planowania polityki innowacyjnej w najbliższych latach.

Słowa kluczowe: mechanizmy koordynacji, neoweberyzm, polityka innowacyjna, inteligentne specjalizacje.

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest opisanie neoweberyzmu na tle innych podejść do zarządzania publicznego oraz wskazanie, jakie cechy posiada mechanizm koordynacji działań zbiorowych wykorzystywany przy projektowaniu założeń polityki innowacyjnej. Dla omówienia drugiej kwestii posłużono się analizą powstawania Regionalnej

Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, w której założono – zgodnie ze stosownymi wytycznymi unijnymi – wsparcie dla tzw. inteligentnych specjalizacji (*smart specialisation*) regionalnych. W kontekście wskazywanych niedostatków nowego zarządzania publicznego (NZP) i współzarządzania (*governance*) oraz jego pochodnych (w tym współzarządzania wielopoziomowego, *multi-level governance*) wyłania się nowe podejście – neoweberyzm (*neo-Weberian state*, NWS), który choć póki co nieobecny w dokumentach warunkujących realizację polityki innowacyjnej, być może niedługo stanie się nowym paradygmatem zarządzania publicznego.

W pierwszym podrozdziale zwrócono uwagę na mankamenty dotychczasowych metod koordynacji polityki innowacyjnej – nowego zarządzania publicznego i współzarządzania. Odpowiedzią na te niedostatki może być poszukiwanie nowego podejścia do rządzenia w postaci właśnie neoweberyzmu. Odwołuje się on do dorobku Maxa

Piotr Kopyciński
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
piotr.kopycinski@uek.krakow.pl

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu”, realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, oraz sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/11/B/HS4/01064.

Webera, wzbogaconego jednak o pozytywne doświadczenia NZP i współzarządzania. Jednym z fundamentów takiego toku myślenia, zwłaszcza w kontekście kryzysu lat 2008–2009 oraz niepowodzeń we wdrażaniu strategii lizbońskiej, jest istnienie kompetentnego, nastawionego na realizację długoterminowych zadań korpusu służby cywilnej.

Czy jednak rzeczywiście możemy mówić o nowej odsłonie myślenia weberowskiego w polityce innowacyjnej? Na to pytanie spróbuję udzielić odpowiedzi, wykorzystując doświadczenie płynące z przygotowywania strategii inteligentnych specjalizacji (*smart specialisation strategies*) – kluczowego dokumentu warunkującego osiągnięcie celów polityki innowacyjnej założonych w unijnej strategii Europa 2020.

1. Metody koordynacji polityki innowacyjnej

Polityka publiczna w zakresie innowacyjności ulegała ewolucji na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Obserwując te zmiany, należy zauważyć, że paleta wykorzystywanych instrumentów i zakres interwencji są coraz szersze. Można powiedzieć, że rozwój polityki związanej z oddziaływaniem na procesy innowacyjne cechowało przejście od polityki naukowej (wspieranie działalności naukowej przez władze publiczne) do technologicznej (wspieranie zastosowania wiedzy w praktyce gospodarczej) i od technologicznej do innowacyjnej. Ewolucja ta miała miejsce w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w.² Polityka innowacyjna powstała więc niejako z połączenia zmodyfikowanych założeń (celów) polityk naukowej i technologicznej. W przeciwieństwie jednak do technologicznej ta innowacyjna stara się uwzględnić znaczenie nietechnologicznych aspektów polityki dotyczącej rozwoju technologii. Z kolei w odróżnieniu od polityki naukowej, skoncentrowanej na jednostkach badawczych, ta innowacyjna oddziałuje przede wszystkim na przedsiębiorstwa. Polityka

innowacyjna dopuszcza interwencję na każdym etapie procesu innowacyjnego, nie tylko w fazie badań podstawowych (jak polityka naukowa) czy wdrożenia (polityka technologiczna).

Zmianom w zakresie rozumienia polityki innowacyjnej towarzyszyła także ewolucja metod zarządzania publicznego. W kontekście poszukiwania nowej (większej?) roli państwa w gospodarce po kryzysie lat 2008–2009, a także wobec nieudanych prób wdrożenia pierwotnych założeń strategii lizbońskiej pod dyskusję poddano dotychczas wykorzystywane mechanizmy koordynacji polityki innowacyjnej – nowe zarządzanie publiczne oraz współzarządzanie. Uznano, że narzędzia proponowane w ramach tych dwóch metod zarządzania są niewystarczające wobec współczesnych wyzwań. Jednym z zasadniczych warunków budowy gospodarki opartej na wiedzy (innowacjach) jest bowiem funkcjonowanie sprawnej administracji publicznej, co nie znajdowało wyraźnego odbicia w założeniach tych mechanizmów. Wolfgang Drechsler (2009) uważa wręcz, że jedną z przyczyn niepowodzenia we wdrażaniu strategii lizbońskiej było pomijanie (do 2005 r.) roli administracji publicznej. Jak twierdzi, u podstaw wszelkich działań związanych z realizacją tego planu leżały założenia NZP. Tymczasem już około 1995 r. pojawiły się pierwsze głosy krytyczne wobec NZP, a w 2000 r., kiedy strategia zaczęła obowiązywać, NZP było już w odwrocie. Co więcej, w ostatnich latach – szczególnie na szczeblach lokalnym i regionalnym – możemy wręcz zauważyć sprzeciw wobec prowadzenia reform w duchu NZP. W 2005 r. widoczna już była rezygnacja z tej koncepcji³. Po tej dacie zaczęto wskazywać na znaczenie administracji publicznej, szczególnie w kontekście polityki innowacyjnej, *e-government* i zamówień publicznych.

Powyższe rozważania wpisują się w szerszą krytykę NZP jako metody koordynacji działań zbiorowych. Jak zauważają Christopher Pollitt i Geert Bouckaert (2011), reformy lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. w duchu

² Zagadnienia te są szeroko omawiane w literaturze przedmiotu (np. Lundvall, Borrás 2005; Metcalfe 2000), z tego też względu nie będą poruszane w niniejszym artykule.

³ Krytyka nowego zarządzania publicznego nie oznacza oczywiście, że koncepcja ta doznała zupełnej klęski. Jako przykład kraju, w którym reformy w tym duchu zakończyły się sukcesem, często podaje się Nową Zelandię.

NZP, oparte na wykorzystaniu technik biznesowych w celu poprawy efektywności sektora publicznego, a także menedżerskiego podejścia do zarządzania jako remedium na problemy funkcjonowania państwa i aparatu administracyjnego, dążyły do wypracowania rozwiązań uniwersalnych, pasujących do każdej sytuacji w dowolnym państwie. Jak wskazują autorzy, krytyka w duchu NZP, mimo że z zasady piętnuje cały sektor publiczny, w realnym ujęciu jest słuszna jedynie wobec jego wybranych fragmentów. Ponadto punktując wady systemu biurokratycznego jako takiego (np. centralizacja władzy, nieelastyczne, sztywne procedury działania), pomija jego zalety (np. ciągłość, rzetelność, nastawienie na sprawiedliwe, jednakowe traktowanie obywateli). Co więcej, jak wskazują Pollitt i Bouckaert, nie ma jednej, uniwersalnej struktury administracyjnej – dla każdego kraju konstrukcja aparatu administracji publicznej jest odmienna.

Również wykorzystywanie mechanizmu *governance* i jego pochodnych (np. *multi-level governance*) w polityce innowacyjnej niesie za sobą potencjalne niebezpieczeństwa. Należą do nich (Kopyciński 2015, s. 247):

- 1) ryzyko kolizji kompetencji związane z wielością podmiotów decyzyjnych;
- 2) utrudnienia we wprowadzaniu interwencji w sytuacji przeciągających się negocjacji oraz ograniczonego zaufania między interesariuszami;
- 3) nietrafność wyboru pośredniej między rynkiem a przedsiębiorstwem formy organizacyjnej służącej wzrostowi poziomu innowacyjności;
- 4) trudności w zapewnieniu spójności społeczno-ekonomicznej kraju w sytuacji zbyt daleko posuniętej regionalizacji;
- 5) nieadekwatność interwencji zaplanowanej z poziomu ponadnarodowego do uwarunkowań instytucjonalnych poszczególnych krajów.

Pollitt i Bouckaert podkreślają również nieoczekiwane konsekwencje reform NZP i *governance* (kontraktowanie usług, partnerstwa publiczno-społeczne) w postaci utraty zarówno kontroli, jak i instytucjonalnej zdolności do realizacji zadań publicznych przez państwo na rzecz podmiotów trzecich, co opisano jako problem wydrążenia państwa (*hollow state*). Tym samym autorzy zwracają uwagę na kwestię zmiany do-

minującego sposobu myślenia na temat państwa i źródeł jego niesprawności.

Szczególnie warte podkreślenia jest częściowe niepowodzenie w powielaniu zachodnich rozwiązań administracyjnych – początkowo w duchu NZP, a następnie *governance* – w krajach Europy Środkowej i byłego ZSRR (Randma-Liiv 2008). Tiina Randma-Liiv uważa, że przyczyną był tu brak sprawnie funkcjonującej, opartej na zasadach weberowskich administracji. Zdaniem autorki dopiero posiadając takową, można z powodzeniem modernizować struktury państwa. Wobec powyższego w krajach postsocjalistycznych należy powrócić do wypróbowanych wzorców zachodnioeuropejskich opartych na sprawnym aparacie biurokratycznym.

Jedną z recept na wskazane powyżej mankamenty realizacji polityki innowacyjnej z wykorzystaniem instrumentarium oferowanego przez NZP i *governance* było sięgnięcie po sprawdzone rozwiązania weberowskie, stawiane niejako w kontrze wobec propozycji anglosaskich – skupionych na rynku i deprecjonujących państwo oraz jego aparat administracyjny (ibidem). Drechsler (2009) twierdzi, że sukces wdrażania założeń strategii lizbońskiej zależy od reformy administracji publicznej w duchu neoweberyzmu.

Dla Pollitta i Bouckaerta (2011) neoweberyzm jako model reformowania administracji publicznej to dziejący się, zróżnicowany (zindywidualizowany) proces zmiany, obserwowany od lat dziewięćdziesiątych XX w. w krajach Europy Zachodniej, którego zasadniczą cechą charakterystyczną jest podkreślenie roli państwa i wartości weberowskich. W takim kontekście mówią oni o państwie neoweberowskim, które funkcjonuje w oparciu o poglądy Webera, jak i czerpie z dorobku NZP i *governance*. Z klasycznego ujęcia weberowskiego takie państwo posiada następujące cechy:

- potwierdzenie roli państwa jako głównego koordynatora rozwiązań dla nowych problemów, takich jak globalizacja, zmiany technologiczne i demograficzne czy zagrożenia dla środowiska naturalnego;
- potwierdzenie roli demokracji przedstawicielskiej (zarówno na poziomie centralnym, regionalnym, jak i lokalnym) jako elementu legitymizacji wewnątrz aparatu państwowego;

- wskazanie kluczowej roli prawa administracyjnego w procesie modernizacji podstawowych zasad odnoszących się do relacji obywatel–państwo, w tym kategorii takich jak równość wobec prawa, prywatność, bezpieczeństwo prawne czy prawna kontrola nad działaniami państwa i jego instytucji;
 - zachowanie idei służby publicznej z charakterystycznymi dla niej elementami, jej statusem, kulturą i zasadami organizacyjnymi.
- Wśród cech neoweberowskich należy wymienić:

- przejście od orientacji skoncentrowanej na biurokrację (orientacji wewnętrznej) – koncentracji na przepisach – w kierunku orientacji skupionej na obywatelach i ich potrzebach oraz oczekiwaniach (orientacji zewnętrznej). Główna droga do osiągnięcia tego celu nie prowadzi przez wykorzystanie mechanizmów rynkowych (choć okazjonalnie mogą się one przydać), ale przez stworzenie profesjonalnej kultury jakości obsługi;
- uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej o różne mechanizmy konsultacji oraz bezpośredni udział obywateli;
- zmiana w zarządzaniu zasobami w ramach administracji polegająca na przeformułowaniu odpowiednich przepisów prawa, tak aby zachęcić do nastawienia na osiąganie wyników i odejścia od kontrolowania przede wszystkim poprawności proceduralnej (rezultat, a nie proces);
- profesjonalizacja usług publicznych, tak aby biurokraci nie byli po prostu ekspertami od procedury właściwej dla ich obszaru działalności (kompetentnymi przede wszystkim w zakresie uwarunkowań prawnych), lecz również profesjonalnymi menedżerami, ukierunkowanymi na zaspokojenie potrzeb obywateli/użytkowników.

Wdrażanie reform zgodnie z założeniami neoweberyzmu nie oznacza jednak zupełnej rezygnacji z doświadczeń płynących z NZP i *governance*. Jak zauważa Martin Potůček (2008), koncepcja *governance* stała się wręcz inspiracją dla podejścia neoweberowskiego. Jego zdaniem podejścia te na poziomie ogólnym wydają się kompatybilne. Potůček wskazuje, że koncepcja

governance umożliwia nowe spojrzenie na różne funkcje państwa neoweberowskiego, uwzględniając zachodzące przemiany uwarunkowań światowych i unijnych. Z kolei Pollitt i Bouckaert (2011) widzą powiązania pomiędzy neoweberyzmem a NZP, choć w pierwszym przypadku nacisk kładziony jest na inne akcenty. Neoweberyzm nie neguje bowiem potrzeby modernizacji aparatu państwowego, ale nie uznaje rozwiązań ze świata biznesu jako odpowiedzi na wszystkie problemy państwa. Tradycyjny model biurokracji charakteryzują pewne unikalne wartości (cnoty), które powinny być zachowane (jasna odpowiedzialność, rzetelność, przewidywalność, ciągłość, szczególnie koncentracja na przepisach prawa). Kluczem do sukcesu realizacji polityk publicznych jest znalezienie sposobu, aby połączyć te cechy z bardziej efektywnymi, sprawnymi procedurami i bardziej elastycznymi postawami, gwarantującymi reagowanie na zmieniające się potrzeby obywateli i coraz bardziej zróżnicowanego społeczeństwa.

Na zakończenie niniejszej części należy dodać, że neoweberyzm jako nowe podejście do realizacji polityk publicznych, choć stanowi próbę odpowiedzi na mankamenty innych sposobów koordynacji, nie jest pozbawiony niedookreśleń. Wśród nich należy wymienić (Ćwiklicki, Kopyciński, Oramus, Żabiński 2015):

- 1) brak jednoznacznej definicji neoweberyzmu, co skutkuje różnymi interpretacjami;
- 2) brak operacjonalizacji założeń neoweberyzmu umożliwiającej tworzenie, realizację i ocenianie polityk publicznych;
- 3) brak wskazania roli innych aktorów niż państwo (biurokracja) w procesach modernizacyjnych (organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa, jednostki naukowe itd.);
- 4) brak określenia roli dialogu w procesach modernizacyjnych;
- 5) brak rozstrzygnięć, jakie elementy neoweberyzmu powinny zostać poddane zmianie w kontekście danego kraju (kalibracja modelu dla danego kraju);
- 6) podkreślanie konieczności legitymizacji władzy publicznej przez społeczeństwo przy braku sprecyzowania, w jaki sposób ten proces miałby się odbywać;

7) wspomnienie znaczenia norm społecznych, ale bez sprecyzowania ich faktycznego wpływu na funkcjonowanie państwa.

2. Polityka innowacyjna – w stronę neoweberyzmu?

Neoweberyzm to podejście stosunkowo nowe – trudno jest dotrzeć do literatury operacyjnej je w kontekście realizacji polityk publicznych, a więc i polityki innowacyjnej. Istnieją jednak autorzy, którzy wskazują na przyczyny i uzasadnienie wykorzystania tego podejścia wobec interwencji z zakresu innowacyjności. Drechsler (2009) zauważa, że jest to koncepcja idealna do budowy gospodarki opartej na wiedzy (innowacjach). Autor ten wraz z Rainerem Kattelem (2008) sądzą, że dążenie do takiej gospodarki wymaga istnienia kompetentnego, nastawionego na realizację długoterminowych zadań korpusu służby cywilnej. Istnienie takiego korpusu jest szczególnie istotne dla rozwoju różnych zaawansowanych badań z dziedzin bio, gdzie konieczne są działania długoplanowe, w które – przy niepewności co do wyników badań – wkalkulowane są również potencjalne błędy (co nie jest możliwe w przypadku NZP). Idąc dalej, autorzy wskazują, że nowoczesna i wydajna administracja publiczna ma pozytywny wpływ na produktywność i wzrost gospodarczy. Co więcej, podkreślają, że innowacyjność winna być postrzegana w kategoriach interesu ogólnego, a nie poszczególnych przedsiębiorstw. Dlatego też sukces wdrażania polityki innowacyjnej zależy od istnienia sprawnej administracji.

Zdaniem Drechslera (2009) na współczesną administrację publiczną w kontekście analizowanej problematyki wspierania działalności innowacyjnej należy spojrzeć w trzech perspektywach:

- 1) w kontekście odpowiedzialności za realizację polityk publicznych;
- 2) w odniesieniu do konieczności obniżania kosztów funkcjonowania państwa i pośredniej pomocy w procesach innowacyjnych. Administrację publiczną z perspektywy kreowania bogactwa postrzega się jako przyczyniającą się do zmniejszenia produktywności,

przedsiębiorczości, innowacyjności czy rozwoju gospodarczego;

- 3) jako na barierę, a nie stymulant wzrostu i innowacyjności. Administrację publiczną co do zasady i struktury z perspektywy historycznej postrzega się jako tę, która została zaprojektowana na potrzeby wyzwań lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w.

Tymczasem, co wskazywano wcześniej, sprawna i nastawiona na działania długofalowe administracja publiczna pełni kluczową rolę we wdrażaniu polityki innowacyjnej. Warunkiem zaś jej skuteczności w generowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego jest jej zreformowanie zgodnie z podejściem neoweberyzmu.

Poczynione dotychczas rozważania teoretyczne kontrastują jednak z praktyką unijną, usankcjonowaną stosownymi dokumentami. Mimo podkreślania w tych pierwszych znaczenia podejścia neoweberowskiego polityki publiczne (w tym polityka innowacyjna) postrzegane z perspektywy Unii Europejskiej opierają się na założeniach współzarządzania wielopoziomowego. Koncepcja ta jest usankcjonowana w polityce unijnej od czasu traktatu z Maastricht z 1993 r. Uznanie dla wielopoziomowej struktury zarządzania⁴ znalazło odzwierciedlenie w wielu dokumentach wspólnotowych. Należą do nich m.in.: *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów* (Komitet Regionów Unii Europejskiej 2009) czy też piąty raport kohezyjny (Komisja Europejska 2010). Póki co kryzys lat 2008–2009 i sygnalizowana konieczność reformy administracji publicznej nie przyczyniły się do zmiany preferowanego przez organy unijne sposobu koordynacji działań – nadal podkreśla się znaczenie współzarządzania wielopoziomowego.

Usankcjonowanie wielopoziomowego sposobu rządzenia można dostrzec również w dokumentach odnoszących się do polityki innowacyjnej, w tym w następczyni strategii lizbońskiej – strategii Europa 2020, która warunkuje realizację polityki innowacyjnej na szczeblach unijnym, krajowym oraz regionalnym. Jednocześnie kluczową rolę w strategii Europa 2020 odgrywają

⁴ Oprócz poziomu krajowego również ponadnarodowy (unijny), a także terytorialne (*sub-national*): regionalny i lokalny.

regiony, gdyż są one głównym partnerem instytucjonalnym dla kluczowych z punktu widzenia innowacji podmiotów, w tym szkół wyższych, instytucji badawczych i edukacyjnych oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw (European Commission 2010, s. 2).

Nowym pomysłem na maksymalizację wpływu polityki regionalnej (a także innych polityk unijnych) na prace badawczo-rozwojowe oraz innowacje są strategie inteligentnej specjalizacji (*smart specialisation strategies*). Są one realizowane zarówno na szczeblu krajowym (tzw. krajowe inteligentne specjalizacje), jak i regionalnym (tzw. regionalne inteligentne specjalizacje). Służą one efektywniejszemu wykorzystaniu środków publicznych oraz stymulowaniu inwestycji prywatnych, m.in. poprzez skoncentrowanie zasobów na kilku obszarach priorytetowych zamiast rozmywania wsparcia na wiele zadań. Strategie inteligentnej specjalizacji mogą być istotnym czynnikiem upowszechnienia współzarządzania wielopoziomowego, służącego w tym przypadku zintegrowanej polityce innowacyjnej (ibidem, s. 6–7). Co do strategii regionalnych każda z nich powinna być tworzona z uwzględnieniem specyficznej sytuacji danego obszaru. Warto też podkreślić, że identyfikacja inteligentnych specjalizacji stała się warunkiem *ex ante* wykorzystania środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zdopingowało to poszczególne kraje i regiony do przygotowania strategii, w których znajduje się odwołanie do tej koncepcji.

Rozważania teoretyczne poczynione w poprzednim podrozdziale dają podstawę do uznania neoweberyzmu za istotne podejście do polityki innowacyjnej. Jednak póki co koncepcja ta nie znajduje odzwierciedlenia w dokumentacji warunkującej tworzenie i realizację tej polityki. Nie wydaje się to zaskakujące w obliczu braku operacjonalizacji podejścia neoweberowskiego. Stąd też w Unii Europejskiej w ostatnich latach preferuje się opisane narzędzia charakterystyczne dla współzarządzania wielopoziomowego. Mechanizm ten jest również wskazywany jako właściwy przy realizacji nowego pomysłu Komisji Europejskiej, którym są właśnie strategie inteligentnych specjalizacji. W kontekście ich wdrażania warto jednak zastanowić się, czy wobec doświadczeń ostatnich lat (kryzys lat

2008–2009, niepowodzenia realizacji założeń strategii lizbońskiej) można mówić o modyfikacji koncepcji współzarządzania wielopoziomowego w kierunku włączenia postulatów neoweberowskich. Będzie to przedmiotem rozważań w kolejnym podrozdziale. Z racji znaczącej roli, jaką w przypadku polityki innowacyjnej w Unii Europejskiej odgrywają regiony, uwaga będzie skupiona w szczególności na tym szczeblu władzy.

3. Mechanizm projektowania polityki innowacyjnej w kontekście inteligentnych specjalizacji regionalnych – przykład województwa małopolskiego

Jak można wywnioskować z powyższych rozważań, aktualnie znaczny ciężar odpowiedzialności dotyczący polityki innowacyjnej spoczywa na władzach szczebla regionalnego (w Polsce na województwach), które obecnie, zgodnie ze stosownymi wytycznymi, realizują ją przy wykorzystaniu strategii inteligentnych specjalizacji. Z tego też względu w dalszym omówieniu będzie uwzględniony ten poziom władzy. Zostanie dokonana analiza cech mechanizmu koordynacji wykorzystywanego przy projektowaniu regionalnej polityki innowacyjnej – w jakim stopniu można go wiązać z tradycyjną administracją weberowską, na ile nosi cechy NZP i *governance* oraz czy posiada właściwości podejścia neoweberowskiego. Jako że póki co krytyka NZP i *governance* ze strony propagatorów neoweberyzmu nie przenosi się na unijne dokumenty programowe dotyczące polityki innowacyjnej (zakładające wykorzystanie mechanizmu współzarządzania wielopoziomowego), w tej części odejdę od cytowania rozważań teoretycznych i założeń opracowań unijnych, przechodząc do prezentacji sekwencji projektowania konkretnego programu. W tym celu posłużę się przykładem Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020 (dalej: RSI WM) (Geodecki, Kopyciński, Mamica, Zawicki 2015)⁵, której tworzeniu zgodnie ze

⁵ Jest to tzw. strategia badań i innowacji na rzecz inteligentnych specjalizacji (*research and innovation strategies for smart specialisations*, RIS3) (por. Foray et al. 2012).

stosownymi wytycznymi unijnymi (por. Foray et al. 2012) towarzyszył proces wyłaniania regionalnych inteligentnych specjalizacji. Dokument ten wybrano ze względu na fakt, że stanowi on podstawę interwencji w regionach unijnych w dziedzinie innowacyjności w okresie programowania 2014–2020. Dodatkowo względnie nowe zagadnienie – inteligentne specjalizacje – będzie potraktowane jako swoisty pretekst do dyskusji nad nowymi sposobami koordynacji wobec częściowych niepowodzeń NZP i współzarządzania⁶.

RSI WM to program strategiczny w ramach Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 w dziedzinie innowacyjnej gospodarki. RSI WM jest dokumentem określającym cele i kierunki rozwoju tej gospodarki w regionie do roku 2020, które będą realizowane w perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020. W RSI WM, zgodnie z wytycznymi umieszczonymi w przewodniku RIS3 (ibidem), nacisk został położony na wspieranie inteligentnej specjalizacji regionalnej w województwie małopolskim. Proces wyłaniania obszarów takiej specjalizacji był prowadzony zgodnie z opisaną w przewodniku RIS3 metodyką przygotowywania strategii badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji, którym patronuje Komisja Europejska⁷. Zarazem opierał się na już dobrze ugruntowanych – z racji ich stosowania przez

wiele lat – zasadach i praktyce kooperacji kluczowych interesariuszy polityki innowacyjnej regionu. Tymi ostatnimi są małopolskie podmioty gospodarcze, naukowe, instytucje wspomagające (finansujące, doradcze, transferu technologii) oraz organy władzy publicznej. Wśród nich kluczową rolę pełni samorząd województwa, dysponujący finansowymi i instytucjonalnymi (m.in. rady opiniodawcze) instrumentami kreowania regionalnej polityki badań i innowacji.

Prace nad RSI WM rozpoczęły się w 2011 r.⁸ Jednak początek procesu wyłaniania inteligentnych specjalizacji regionalnych datuje się wcześniej. Wybór dziedzin kluczowych dla specjalizacji regionalnej został dokonany przy uwzględnieniu wyników projektu „Foresight technologiczny na rzecz zrównoważonego rozwoju Małopolski”, realizowanego w latach 2006–2008⁹, jak i wniosków wynikających z foresightu regionalnego uzyskanych w efekcie realizacji projektu „Perspektywa technologiczna Kraków – Małopolska 2020”, integrującego blisko 1 tys. ekspertów, przedstawicieli trzech sektorów: nauki, biznesu i administracji. W procesie tym wykorzystano również wyniki weryfikacji trendów rozwojowych zachodzących w ramach kluczowych technologii przyszłości w Małopolsce, wyznaczonych metodą foresightu. Wybór dziedzin kluczowych dla specjalizacji regionalnej uwzględniał zapisy znajdujące się w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020, jak i wnioski wynikające z opracowań przygotowanych na potrzeby RSI WM, tj. analizy strategicznej gospodarki województwa małopolskiego oraz pogłębionej diagnozy.

⁶ Przy poniższym opisie wykorzystałem doświadczenia własne jako współuczestnika w tworzeniu RSI WM. Należy jednak zastrzec, że koncepcja inteligentnych specjalizacji regionalnych jest wdrażana od stosunkowo niedawna (obowiązkowo w regionach Unii Europejskiej dopiero w okresie programowania 2014–2020), stąd też w momencie powstawania niniejszego artykułu brakowało rzetelnej literatury porównawczej i raportów ewaluacyjnych, a tym samym moja wiedza jest niepełna.

⁷ Zgodnie z rekomendowanym w *Przewodniku Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS3)* (Foray et al. 2012) schematem proces formułowania strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji winien przebiegać w sposób następujący: 1. Analiza regionalnego kontekstu i potencjału innowacji. 2. Utworzenie silnej struktury zarządczej z udziałem różnych interesariuszy. 3. Wypracowanie wspólnej wizji przyszłości regionu. 4. Wybór ograniczonej liczby priorytetów rozwoju regionalnego. 5. Przygotowanie odpowiedniego zestawu polityk i programów. 6. Uwzględnienie mechanizmów monitorowania i oceny.

⁸ Podstawą prawną dla opracowania RSI WM jest Uchwała nr 1179/2011 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 6 października 2011 r. w sprawie powołania Eksperta Strategicznego oraz Zespołu Zadaniowego ds. Przygotowania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020. Do wspomaganie procesu przygotowania RSI WM została wskazana Małopolska Rada Innowacji.

⁹ Projekt realizowało konsorcjum: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (lider projektu), Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki oraz Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie.

Powyższe działania doprowadziły do wstępnego wskazania potencjalnych inteligentnych specjalizacji regionu (nauki o życiu [*life sciences*], energia zrównoważona, technologie informacyjne i komunikacyjne). W dalszej kolejności w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych i środowiskowych wskazano kolejny obszar (chemia). Przeprowadzona w 2014 r. analiza weryfikacyjna obszarów inteligentnej specjalizacji regionalnej województwa małopolskiego, poparta stosownymi konsultacjami regionalnymi, potwierdziła zasadność wyodrębnienia jeszcze nowych obszarów (produkcja metali i wyrobów metalowych oraz wyrobów z mineralnych surowców niemetalicznych, elektrotechnika i przemysł maszynowy, przemysły kreatywne i czasu wolnego). Zadbano również, aby RSI WM była zgodna z kluczowymi dokumentami programowymi wyznaczającymi priorytety w dziedzinach inwestycji w infrastrukturę naukowo-badawczą i wsparcia przedsiębiorstw w ich wysiłkach innowacyjnych oraz wskazującymi inteligentne specjalizacje na poziomie gospodarki narodowej¹⁰. Następnie lista inteligentnych specjalizacji regionalnych została zatwierdzona przez Zarząd Województwa Małopolskiego i ujęta w dokumencie RSI WM. Realizacja omawianej strategii zostanie poddana procesowi monitorowania i ewaluacji, który będzie prowadzony w sposób ciągły i otwarty, umożliwiając weryfikację aktualnych i identyfikowanie nowych specjalizacji, przez cały okres programowania 2014–2020 przy zaangażowaniu środowiska gospodarczego i naukowego oraz partnerów społecznych (Małopolska Rada Innowacji, grupy robocze dedykowane obszarom specjalizacji), a jego wyniki będą podstawą do aktualizacji RSI WM.

Po powyższym opisie warto zastanowić się, jakie cechy posiada mechanizm koordynacji polityki innowacyjnej w kontekście wyłaniania inteligentnych specjalizacji regionalnych. Służy temu poniższe zestawienie (tabela 1). Zawarto w nim wybrane idealnotypiczne cechy czterech modeli administracji: tradycyjnej administracji weberowskiej, NZP, współzarządzania oraz

¹⁰ Są to następujące opracowania: Polska Mapa Drogowa Infrastruktury Badawczej, Program Rozwoju Przedsiębiorstw, Krajowa Inteligentna Specjalizacja.

NWS, odnosząc je do procesu tworzenia RSI WM. W przypadku tradycyjnej administracji dominuje hierarchiczne, scentralizowane podejście do zarządzania. Decydentami są tu podmioty administracji publicznej, które stanowią i egzekwują przepisy prawa. Zakłada się przy tym, że administracja publiczna jest podstawowym decydem w zakresie wyznaczania kierunków rozwoju i nie musi konsultować się z partnerami społecznymi. W idealnej weberowskiej biurokracji proponuje się jedno zasadnicze rozwiązanie, które może znaleźć zastosowanie w różnych okolicznościach (np. niezależnie od uwarunkowań instytucjonalnych poszczególnych regionów). Z kolei nowe zarządzanie publiczne proponuje rynkowe podejście do zarządzania sferą publiczną, co jest związane z procesami decentralizacji i dekoncentracji administracji. W tym ujęciu decydenci stają się menedżerami zarządzającymi często niezależnymi agencjami. Podobnie jak w przedsiębiorstwach, znaczenia nabierają różnego rodzaju strategie, których celem jest tworzenie określonych warunków rozwoju. W przypadku współzarządzania administracja publiczna przejmuje rolę koordynatora działań różnych aktorów społecznych, którzy są aktywnymi uczestnikami procesu tworzenia i implementacji polityk publicznych. Istotne jest tu tworzenie przestrzeni do współpracy i wypracowywania rozwiązań w drodze konsensu. Wreszcie neoweberyzm jest osadzony na podstawach tradycyjnej administracji weberowskiej, zweryfikowanych jednak o doświadczenia NZP i współzarządzania. Jeśli przyjąć założenia o ewolucji modeli zarządzania publicznego, to neoweberyzm jest w istocie kolejnym ogniwem łańcucha zarządzania publicznego, silnie podkreślającym znaczenie administracji publicznej, pamiętającym jednak, że współcześnie nie ma możliwości skutecznego wdrażania polityk publicznych bez uwzględnienia opinii różnych interesariuszy i różnych uwarunkowań instytucjonalnych (stąd też propozycji jednego centralnego rozwiązania towarzyszy dopuszczenie lokalnego eksperymentowania).

Przed analizą poniższych informacji należy poczynić istotne zastrzeżenie dotyczące kontekstu regionalnej polityki innowacyjnej. Otóż władze regionalne, w tym województwa małopolskiego, muszą dostosować kształt i charakter interwen-

Tabela 1. Cechy mechanizmu koordynacji związanego z wyborem inteligentnych specjalizacji w województwie małopolskim

	Administracja publiczna	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie	Neoweberyzm	Wymiar najlepiej oddający proces tworzenia RSI WM
Model (metody zarządzania)	hierarchia (centralizacja)	rynki (decentralizacja, dekoncentracja)	sieci (koordynacja działań niezależnych aktorów spolecznych)*	eklektyzm z dominującą rolą hierarchii (koordynacja działań organizacji publicznej)	metoda zarządzania charakterystyczna dla współzarządzania, gdzie inteligentne specjalizacje zostają wyłonione w procesie, w którym uczestniczą różne grupy interesariuszy, koordynowanym przez władze województwa
Podmioty	sfera polityczna, administracja publiczna	administracja publiczna/niezależne agencje	sfera polityczna, interesariusze	sfera polityczna, administracja publiczna, interesariusze	sfera polityczna: a) kontekst ponadnarodowy – wyłonienie inteligentnych specjalizacji zgodnie z wytycznymi zawartymi w przewodniku RIS3 (Foray et al. 2012), któremu patronuje Komisja Europejska; b) kontekst krajowy – zgodność z krajowymi dokumentami programowymi wyznaczającymi priorytety w dziedzinach inwestycji w infrastrukturę naukowo-badawczą administracja publiczna – samorządowe władze wojewódzkie koordynujące proces wyłaniania inteligentnych specjalizacji
Dominujące produkty	prawo	strategie	porozumienia	prawo, strategie	interesariusze uczestniczący w procesie przygotowania RSI WM i wyłaniania inteligentnych specjalizacji – podmioty gospodarcze, naukowe oraz instytucje wspomagające
Logika/sposób implementacji	jedno, centralne rozwiązanie	tworzenie warunków, celów i budżetów	tworzenie przestrzeni współpracy	jedno, centralne rozwiązanie + eksperymenty	prawo – identyfikacja inteligentnych specjalizacji jako warunek wstępny (<i>ex ante</i>) korzystania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego strategie – prace nad RSI WM określające cele i kierunki rozwoju innowacyjnej gospodarki województwa małopolskiego, w tym inteligentne specjalizacje regionalne

* Wyróżnione pogrubioną czcionką elementy oznaczają wymiar mechanizmu (mechanizmów) koordynacji, który w największym stopniu oddaje proces tworzenia RSI WM.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Białyński-Birula, Laurisz, Mamica, Możdżeń 2015.

cji do wymogów głównego płatnika – Komisji Europejskiej. Stąd też procedura postępowania przy powstawaniu RSI WM, którą następnie można przypisać do konkretnego mechanizmu koordynacji, będzie w znacznej mierze pochodną oczekiwań Unii Europejskiej.

Z tabeli 1 można wywnioskować, że powstawaniu RSI WM towarzyszył mechanizm posiadający cechy współzarządzania oraz neoweberyzmu. Metodzie zarządzania tym procesem najbliższe jest do *governance*, gdzie władze samorządowe koordynują działania niezależnych aktorów forsujących swoje racje za wyborem danych obszarów inteligentnych specjalizacji. Podmiotami uczestniczącymi w wyłonieniu inteligentnych specjalizacji regionalnych były administracja publiczna (samorządowe władze wojewódzkie) i współpracujący z nią interesariusze (przedsiębiorstwa, jednostki naukowe oraz instytucje otoczenia biznesu). Działania te wpisane były w kontekst polityczny – decyzji o włączeniu koncepcji inteligentnych specjalizacji do unijnej strategii Europa 2020 warunkują politykę w tym zakresie na poziomie krajów członkowskich oraz w regionach. W tym przypadku możemy więc mówić o cechach charakterystycznych dla neoweberyzmu. Wybór inteligentnych specjalizacji jest konsekwencją uwarunkowań prawnych (identyfikacja inteligentnych specjalizacji jako warunek wstępny korzystania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), co skutkuje koniecznością przygotowania strategii badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (w województwie małopolskim jest to właśnie RSI WM), to zaś pozwala nawiązać do koncepcji neoweberowskiej. W przypadku sposobu implementacji stworzono przestrzeń dla współpracy różnych aktorów (*governance*), przyjmując zarazem jedno, centralne rozwiązanie dla regionów – konieczność tworzenia strategii inteligentnych specjalizacji przy pozostawieniu możliwości eksperymentowania w zakresie sposobu dochodzenia do wyboru specjalizacji (neoweberyzm).

Wnioski

Reformy w duchu NZP i współzarządzania nie zakończyły się całkowitym sukcesem. Jedną

z przyczyn niepowodzeń był brak sprawnej i kompetentnej administracji publicznej. Dodatkowo w kontekście polityki innowacyjnej problemy związane z osiągnięciem pierwotnie założonych celów strategii lizbońskiej, a także doświadczenia kryzysu lat 2008–2009 sprawiły, że w krajach Unii Europejskiej zaczęto poszukiwać innych rozwiązań. Jednym z nich są rozważania w kategoriach neoweberyzmu zakładające sięgnięcie do doświadczeń historycznych – budowę państwa w oparciu o najlepsze praktyki administracji weberowskiej. Takie myślenie nie jest jednak prostą kopią idei Maxa Webera – zakłada się ich weryfikację w oparciu o współczesne wyzwania oraz doświadczenia płynące z NZP i współzarządzania.

Wobec konieczności interwencji w zakresie innowacyjności naglący staje się wybór sposobu koordynacji działań. W przypadku polityki innowacyjnej preferowanym mechanizmem służącym realizacji celów strategii Europa 2020 jest współzarządzanie wielopoziomowe. Jest tak mimo problemów związanych z wdrażaniem strategii lizbońskiej oraz kryzysu lat 2008–2009. Można jednak oczekiwać, że wobec pojawiających się postulatów badaczy administracji publicznej podejście neoweberowskie będzie rozpatrywane jako alternatywny mechanizm koordynacji przy okazji śródkresowego przeglądu celów strategii Europa 2020 lub w kontekście planowania polityki innowacyjnej w kolejnym okresie programowania UE, czyli na lata 2021–2027.

Niezależnie od prawdopodobieństwa pojawienia się w oficjalnym dyskursie myślenia w kategoriach neoweberowskich można powiedzieć, że to podejście jest już obecne w polityce innowacyjnej przy okazji projektowania regionalnych strategii inteligentnych specjalizacji. W tym kontekście współwystępuje ono z cechami charakterystycznymi dla współzarządzania wielopoziomowego.

Jednocześnie należy podkreślić, że myślenie w kategoriach zarówno neoweberyzmu jako sposobu koordynacji, jak i inteligentnych specjalizacji regionalnych jako narzędzia polityki innowacyjnej jest stosunkowo nowe. Ogranicza to możliwość dokonania rzetelnej oceny przydatności tych sposobów myślenia. W przypadku neoweberyzmu brakuje jego operacjonalizacji, trudno też wyciągać wnioski co do skuteczności wdrażania strategii inteligentnych specjalizacji, skoro są one

w początkowej fazie wdrażania, przed ewaluacją śródkresową czy analizą porównawczą. Niniejszy artykuł należy więc traktować jako głos w dyskusji nad pewnymi dynamicznymi, nowo powstałymi zjawiskami, które muszą jeszcze poczekać na uszczegółowienie i rzetelną ocenę.

Przy takich zastrzeżeniach nie można wykluczyć, że realizacja polityk publicznych w duchu neoweberyzmu będzie się sprowadzała do zapewnienia większej władzy administracji publicznej ze wszystkimi tego pozytywnymi (np. szybkość podejmowania decyzji) i negatywnymi (np. nieuwzględnienie opinii interesariuszy) konsekwencjami.

Bibliografia

- Arnold, E. (2004). Evaluating research and innovation policy: A systems world needs systems evaluations. *Research Evaluation*, 1 (13), 3–17.
- Białynicki-Birula, P., Laurisz, N., Mamica, Ł., Możdżeń, M. (2015). *Podstawowa charakterystyka paradygmatu neoweberowskiego w kontekście przydatności jego reguł i instrumentów dla zarządzania sprawami publicznymi*. Tekst niepublikowany.
- Ćwiklicki, M., Kopyciński, P., Oramus, M., Żabiński, M. (2015). *Analiza dorobku poświęconego podejściu neoweberowskiemu*. Tekst niepublikowany.
- Drechsler, W. (2009). Towards a neo-Weberian European Union? Lisbon agenda and public administration. *Halduskultuur*, 10, 6–21.
- Drechsler, W., Kattel, R. (2008). Towards the neo-Weberian state? Perhaps, but certainly adieu, NPM! *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (1), 95–97.
- European Commission (2010). *Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020*. Brussels: European Commission.
- Foray, D., Goddard, J., Beldarrain, G. X., Landa-baso, M., McCann, Ph., Morgann, K., Nauwelaers, C., Ortega-Argilés, R. (2012). *Przewodnik Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3)*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Geodecki, T., Kopyciński, P., Mamica, Ł., Zawicki, M. (red.) (2015). *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020*. Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.
- Komitet Regionów Unii Europejskiej (2009). *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*. Bruksela: Komitet Regionów Unii Europejskiej.
- Komisja Europejska (2010). *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Kopyciński, P. (2015). Współzarządzanie a polityka innowacyjna. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne* (s. 220–250). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lundvall, B. A., Borrás, 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.
- Metcalf, J. S. (2000). *Science, Technology and Innovation Policy in Developing Economies*. Tekst niepublikowany, przygotowany na seminarium „Enterprise Competitiveness and Public Policies”, Barbados, 22–25.11.1999.
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Potůček, M. (2008). The concept of the neo-Weberian state confronted by the multi-dimensional concept of governance. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (1), 83–94.
- Randma-Liiv, T. (2008). New public management versus the neo-Weberian state in Central And Eastern Europe. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2 (1), 69–82.

The Neo-Weberian state as a mode of coordination of innovation policy

Critical opinions on the methods of innovation policy coordination (New Public Management and governance), which abound recently, especially after the 2008–2009 crisis, are not yet reflected in adequate changes in EU documents determining the implementation of this policy. In EU studies, multi-level governance is the preferred mechanism of coordination. Meanwhile, one of the main reasons of the failure to implement the Lisbon Strategy is rejecting the need for competently functioning public administration capable of long-term thinking. The approach emphasizing that successful implementation of public policies depends on the existence of efficient administration, derived from M. Weber's oeuvre, called the neo-Weberian state. The purpose of this paper is to describe the neo-Weberian state approach compared to other approaches to public management, and to indicate which features of a mechanism for coordinating collective action are used in the design of innovation policy. In order to achieve the goal, the author discusses the process of establishing regional smart specializations in the Małopolskie voivodeship. Next, he matches it with four models of administration: Weber's administration, New Public Management, governance, and neo-Weberian state model. The analysis shows that this process has some characteristics of both the governance model and the neo-Weberian state. One can expect that the neo-Weberian state approach will be considered as an alternative mechanism of coordination in the context of innovation policy planning in the coming years.

Keywords: modes of governance, neo-Weberian state, innovation policy, smart specialization.