

# Innowacje

we współzarządzaniu rozwojem regionalnym

Praktyka instytucjonalna w wybranych regionach w Polsce



Aldona Wiktorska-Święcka · Monika Klimowicz · Małgorzata Michalewska-Pawlak

# Innowacje

**we współzarządzaniu rozwojem regionalnym**

**Praktyka instytucjonalna w wybranych regionach w Polsce**



Aldona Wiktorska-Świecka • Monika Klimowicz • Małgorzata Michalewska-Pawlak

# Innowacje

**we współzarządzaniu rozwojem regionalnym**

**Praktyka instytucjonalna w wybranych regionach w Polsce**

Warszawa-Wrocław 2017

Publikacja jest wynikiem badań realizowanych w ramach projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

**Recenzent:** dr hab. Leszek Kwieciński, prof. UWr

© Copyright by Uniwersytet Wrocławski

© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2017

© Copyright by Aldona Wiktorska-Święcka, Monika Klimowicz,  
Małgorzata Michalewska-Pawlak

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Auterek i Wydawcy.

ISBN 978-83-7545-764-3

**Grafika na okładce:** alexlrx/Fotolia

**Wydawcy:**



Oficyna Wydawnicza ASPRA  
03-982 Warszawa, ul. Dedala 8/44  
tel./fax (22) 870 03 60  
e-mail: [oficyna@aspra.pl](mailto:oficyna@aspra.pl)  
[www.aspra.pl](http://www.aspra.pl)



Uniwersytet  
Wrocławski

# Spis treści

|  |    |
|--|----|
| <b>Wstęp</b> .....   | 9  |
| <b>Rozdział 1</b>  |    |
| <b>Współzarządzanie rozwojem regionalnym w Polsce –<br/>zarys problematyki</b> .....   | 15 |
| 1.1. Problematyka badawcza ze szczególnym uwzględnieniem<br>otoczenia instytucjonalnego .....  | 15 |
| 1.2. Koncepcja i metodologia badań nad współzarządzaniem<br>rozwojem regionalnym w Polsce .....  | 23 |
| 1.3. Potencjał województw: dolnośląskiego, łódzkiego,<br>pomorskiego i śląskiego dla wdrażania innowacji<br>we współzarządzaniu rozwojem regionalnym ..... | 31 |
| <b>Rozdział 2</b>  |    |
| <b>Koncepcyjny wymiar badań nad innowacyjnością<br/>we współzarządzaniu rozwojem regionalnym</b> .....   | 47 |
| 2.1. Kluczowe pojęcia dla badania innowacyjności we współzarządzaniu<br>rozwojem regionalnym .....   | 47 |

|  |    |
|--|----|
| 2.2. Stan badań nad innowacyjnością we współzarządzaniu<br>rozwojem regionalnym .....  | 61 |
| 2.3. Ocena potrzeb badań nad innowacjami we współzarządzaniu<br>rozwojem regionalnym ze szczególnym uwzględnieniem<br>wymiaru terytorialnego ..... | 68 |

### **Rozdział 3**

#### **Modelowy wymiar innowacyjności**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce .....</b>   | <b>79</b> |
| 3.1. Model badania innowacji we współzarządzaniu<br>rozwojem regionalnym .....                                     | 79        |
| 3.2. Teoria zmiany w procesach związanych z innowacjami<br>we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce ..... | 95        |
| 3.3. Śledzenie procesów w ewaluacji innowacji we współzarządzaniu<br>rozwojem regionalnym .....                    | 106       |

### **Rozdział 4**

#### **Działanie LEADER jako innowacyjny instrument zarządzania**

|   |            |
|---|------------|
| <b>rozwojem obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym<br/>w Polsce .....</b>  | <b>123</b> |
| 4.1. Innowacyjny charakter działania LEADER .....   | 123        |
| 4.2. Śledzenie procesu jako metoda analizy mechanizmów<br>przyczynowych innowacji w zarządzaniu rozwojem<br>obszarów wiejskich w wybranych polskich regionach ..... | 133        |
| 4.3. Wpływ jakości i skali działania LEADER na osiągnięte rezultaty .....   | 156        |
| 4.4. Stymulatory i bariery innowacji we współzarządzaniu<br>rozwojem obszarów wiejskich w polskich regionach .....  | 158        |

### **Rozdział 5**

#### **Zintegrowane inwestycje terytorialne jako innowacje**

|   |            |
|---|------------|
| <b>we współzarządzaniu miastami w kontekście<br/>rozwoju regionalnego .....</b>                   | <b>161</b> |
| 5.1. Wprowadzenie w problematykę funkcjonowania zintegrowanych<br>inwestycji terytorialnych ..... | 161        |

|   |     |
|---|-----|
| 5.2. Śledzenie procesu jako metoda analizy mechanizmów przyczynowo-skutkowych innowacji w zarządzaniu rozwojem miast w wybranych polskich regionach ..... | 168 |
| 5.3. Rezultaty: jakość i skala interwencji zintegrowanych inwestycji terytorialnych .....   | 190 |
| 5.4. Stymulatory i bariery innowacji we współzarządzaniu miastami w regionie .....  | 192 |

## **Rozdział 6**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Proces przedsiębiorczego odkrywania: innowacyjna metoda współzarządzania gospodarczo-społecznym rozwojem polskich regionów .....</b> | <b>197</b> |
| 6.1. Wprowadzenie w problematykę procesu przedsiębiorczego odkrywania .....   | 197        |
| 6.2. Śledzenie efektów procesu przedsiębiorczego odkrywania w kontekście regionalnym .....  | 206        |
| 6.3. Wpływ jakości i skali procesu przedsiębiorczego odkrywania na osiągnięte rezultaty interwencji .....                               | 224        |
| 6.4. Stymulatory i bariery innowacji we współzarządzaniu rozwojem przedsiębiorczości w polskich regionach .....                         | 225        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Zamiast podsumowania: przyczynek do teorii zmiany w procesach związanych z innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce .....</b> | <b>229</b> |
|---|------------|

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| <b>Bibliografia .....</b> | <b>237</b> |
|---------------------------|------------|





## Wstęp

Współzarządzanie (*governance*) rozwojem regionalnym stanowi przedmiot licznych badań i opracowań o charakterze naukowym, z których większość koncentruje się na zagadnieniach związanych z: postępującymi procesami regionalizacji w obliczu globalizacji i europeizacji, decentralizacją władzy oraz podnoszeniem efektywności polityk publicznych mających na celu wzrost konkurencyjności gospodarczej regionów i jakości życia regionalnych społeczności. Inspiracją dla auterek do napisania niniejszej monografii stał się fakt wyraźnego deficytu analiz naukowych poświęconych problematyce innowacyjnych rozwiązań stosowanych w procesach zarządzania rozwojem regionalnym. Brak ten został zdiagnozowany zarówno w odniesieniu do rodzimej, jak i zagranicznej literatury przedmiotu.

Wykorzystując swoje indywidualne zainteresowania badawcze, które dotyczą różnych aspektów zarządzania obszarami wiejskimi, miastami i kapitałami: ludzkim, społecznym i intelektualnym, autorki podjęły się realizacji badań dotyczących analizy rozwiązań innowacyjnych stosowanych w procesie współzarządzania rozwojem przez wybrane polskie regiony. W ten sposób powstała niniejsza monografia, która stanowi podsumowanie prowadzonych prac badawczych.

Realizacja tak nakreślonego celu naukowego była możliwa dzięki uzyskaniu wsparcia z **Narodowego Centrum Nauki na finansowanie projektu *Innowacje w zarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce na podstawie umowy nr UMO-2013/09/B/HS5/04522***. Badania były prowadzone w latach 2014–2017 i obejmowały wiele etapów: od analizy źródeł zastanych, przez konceptualizację procesu badawczego, następnie wypracowanie modelu badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, aż do jego praktycznej weryfikacji na etapie badań empirycznych. Zgromadzony w ten sposób materiał badawczy jest bardzo obszerny i nie sposób zaprezentować go w całości na kartach niniejszej monografii. Dlatego też problematyka innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym jest także przedmiotem analiz przedstawionych na łamach innych publikacji, między innymi monografii w języku angielskim *Institutional determinants of innovation in regional governance in Poland*, a także artykułów naukowych, które powstały w wyniku realizacji projektu i tematycznie powiązane są z celem niniejszej publikacji.

Czytelnik, który zdecyduje się na lekturę monografii, w rozdziale pierwszym będzie miał możliwość zapoznania się z zarysem problematyki badawczej niniejszej książki, wraz ze wskazaniem teoretyczno-koncepcyjnych i metodologicznych podstaw zrealizowanych badań. Obok charakterystyki instytucjonalizmu, europeizacji oraz zarządzania wielopoziomowego na początku książki sformułowane zostały hipotezy badawcze, które podlegają weryfikacji w kolejnych jej rozdziałach. Opiszana została metodologia prowadzenia badań wraz ze wskazaniem metody wyboru regionów będących obiektem analizy oraz metod i narzędzi realizacji badań. Ostatnia część rozdziału pierwszego koncentruje się na przedstawieniu potencjału innowacyjnego wybranych do badania województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego oraz śląskiego, zarówno w aspekcie instytucjonalnym, gospodarczym, jak i społecznym.

Rozdział drugi obejmuje kwestie definicyjne związane z charakterystyką pojęcia innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. O ile w literaturze przedmiotu sformułowane zostały liczne definicje innowacji w zarządzaniu publicznym, o tyle trudno doszukać się prób definiowania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Z tego

względu autorki niniejszej monografii zaproponowały własną, opisową definicję, obejmującą kluczowe cechy charakterystyczne innowacji, między innymi takie, jak: partnerstwo, pozytywna zmiana, współpraca sieciowa w aspekcie terytorialnym. Ze względu na założenie, iż innowacja terytorialna ma zawsze kontekstualny charakter, charakterystyka pojęcia została uzupełniona o sposoby jego rozumienia przez część osób, z którymi przeprowadzone zostały wywiady w ramach projektu. Umożliwiło to zastosowanie nowej, teoretyczno-empirycznej perspektywy w definiowaniu innowacji. W kolejnej części rozdziału drugiego przedstawiony został stan badań nad innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym we wszystkich trzech analizowanych dziedzinach tematycznych: obszarów wiejskich, miast i przedsiębiorczości. Tak sformułowana diagnoza ostatecznie doprowadziła do wypracowania rekomendacji na temat potrzeby prowadzenia badań nad innowacyjnymi rozwiązaniami zarządczymi w wymiarze terytorialnym.

Problematyka zaprezentowana w rozdziale trzecim koncentruje się na przedstawieniu modelowych aspektów badania innowacji w zarządzaniu rozwojem regionalnym. Obejmują one następujące elementy: podmioty uczestniczące w procesach współzarządzania rozwojem regionalnym, analizę procesów decyzyjnych i efekty polityczne mierzalne za pomocą określonych wskaźników. Skonstruowany model o autorskim charakterze został następnie wykorzystany do realizacji badań empirycznych konkretnych studiów przypadków innowacji w współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce. Ponadto rozdział ten zawiera charakterystykę założeń teorii zmiany w odniesieniu do oceny efektów interwencji rozwiązań innowacyjnych w obszarze współzarządzania rozwojem regionalnym. Wskazuje także na kluczowe założenia metody śledzenia procesu (ang. *process tracing*), która następnie posłużyła do analizy związków przyczynowo-skutkowych między innowacjami a pozytywnymi zmianami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, jakie nastąpiły dzięki ich wdrożeniu.

Trzy kolejne rozdziały mają charakter empiryczny i stanowią analizę konkretnych studiów przypadków innowacji w odniesieniu do trzech wyżej wymienionych obszarów tematycznych: zarządzania obszarami

wiejskimi, miastami i rozwojem przedsiębiorczości. Na podstawie analizy dostępnych materiałów źródłowych oraz wyników wywiadów indywidualnych i badania fokusowego wyselekcjonowano trzy studia przypadków: działanie LEADER, zintegrowane inwestycje terytorialne (ZiT) oraz proces przedsiębiorczego odkrywania jako przykłady rozwiązań innowacyjnych we współzarządzaniu rozwojem wdrażanych we wszystkich polskich regionach. W procesie badawczym konkretnych studiów przypadków wykorzystane zostały zarówno regulacje prawne stanowiące podstawę ich wdrożenia, literatura przedmiotu, ale przede wszystkim wyniki badań empirycznych przeprowadzonych przez autorki na poziomie czterech wybranych polskich regionów. Rozdziały: czwarty, piąty i szósty mają wspólną strukturę, w ramach której zaprezentowano szczegółową charakterystykę poszczególnych studiów przypadku.

Zakończenie niniejszej monografii stanowi zwięzłe podsumowanie wyników prowadzonych badań, ze szczególnym odniesieniem do hipotez badawczych zawartych w rozdziale pierwszym. Dzięki przeprowadzonym analizom zweryfikowane zostały hipotezy dotyczące źródeł, charakteru i czynników sprzyjających rozwojowi innowacji w procesach zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce.

Powstanie niniejszej monografii było możliwe dzięki realizacji badań empirycznych w postaci wywiadów indywidualnych, częściowo ustrukturyzowanych i badania fokusowego – przeprowadzonych z osobami, które w swojej codziennej działalności zawodowej, społecznej lub eksperckiej mają wpływ na przebieg i jakość procesów współzarządzania rozwojem polskich regionów. Bez ich zgody na udział w wywiadach, poświęconego czasu oraz udzielonych odpowiedzi przygotowanie niniejszego opracowania nie byłoby możliwe. W sposób szczególny autorki monografii chcą podziękować dr hab. Dorocie Moroń z Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego za podzielenie się doświadczeniami w opracowaniu koncepcji badania fokusowego oraz podjęcie się zadania moderowania wywiadu grupowego.

Mając świadomość, że niniejsza monografia stanowi niejako wstęp do wyjaśniania genezy, źródeł, warunków powstawania i implementacji oraz skutków stosowania innowacyjnych rozwiązań w procesie

współzarządzania rozwojem regionalnym, autorki mają nadzieję, iż prezentowana problematyka przyczyni się nie tylko do pogłębienia wiedzy w rzeczonym obszarze, ale także stanowić będzie inspirację dla innych badaczy do podejmowania dalszych analiz we wskazanym obszarze. Nie zmienia to jednak faktu, że adresatem publikacji są nie tylko naukowcy reprezentujący takie dziedziny nauki, jak: politologia, zarządzanie publiczne, studia europejskie, administracja, ekonomia czy geografia regionalna, lecz także studenci kierunków: nauki polityczne, administracja, europeistyka i wszystkich, które podejmują problematykę zarządzania publicznego. Publikacja przygotowana została zarówno w tradycyjnej wersji papierowej, jak i w wersji elektronicznej, i udostępniana jest w otwartym dostępie wszystkim zainteresowanym czytelnikom. Autorki mają nadzieję, że tak szeroka formuła upowszechniania wyników badań umożliwi również ich dotarcie do grona decydentów politycznych, urzędników i każdej osoby, której bliskie są zagadnienia związane z rozwojem polskich regionów.



## Współzarządzanie rozwojem regionalnym w Polsce - zarys problematyki

### 1.1. Problematyka badawcza ze szczególnym uwzględnieniem otoczenia instytucjonalnego

**Region** jako terytorium wyznaczone przez różne granice, w tym administracyjne, polityczne, społeczne, kulturowe, ekonomiczne czy funkcjonalne, charakteryzuje się kompleksowością cech, które czynią go unikalnym, odmiennym na tle innych, zróżnicowanych względem niego i siebie wzajemnie, jednostek terytorialnych. Różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów wynikają zarówno z ich odmiennych potencjałów endogenicznych, które tworzą zasoby materialne i niematerialne danego regionu, jak i sposobów ich użycia, które warunkowane są także procesami zarządzania rozwojem regionalnym. W literaturze przedmiotu występuje wiele sposobów definiowania **rozwoju regionalnego**, natomiast na potrzeby niniejszej monografii zastosowanie znajduje definicja, która wskazuje, że rozwój regionalny jest procesem podnoszenia konkurencyjności gospodarczej regionu oraz związany jest ze wzrostem poziomu i jakości życia jego mieszkańców (Właźlak 2010, s. 43).

Kwestie efektywnego zarządzania rozwojem regionalnym stanowią przedmiot zainteresowania nie tylko ze strony teoretyków i badaczy



z zakresu nauk społecznych i ekonomicznych, ale także władz publicznych różnych szczebli, w tym również podmiotów szczebla ponadnarodowego (Kozak 2015, s. 17; ESPON 2013; Charron i in. 2013; Głuszuk 2011; Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008). Kwestia skutecznego zarządzania rozwojem regionalnym determinuje pozycję konkurencyjną regionów nie tylko w ramach narodowych układów terytorialnych, ale także w wymiarze europejskim i globalnym, co ma bezpośredni wpływ na ich poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Jakość zarządzania jest więc pozytywnie skorelowana z poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego jednostek terytorialnych (Charron i in. 2012, s. 9; Holmber i in. 2009).

**Good governance** rozumiane jako **dobre rządzenie** dotyczy jakości procesów współzrządzenia, którą można zmierzyć za pomocą określonych parametrów i która przyczynia się do wzrostu efektywności procesów zarządczych. Jeśli przyjąć, że rozwój regionalny definiujemy jako pozytywne zmiany społeczne i ekonomiczne w regionie, *good governance* powinno przyczyniać się do wzrostu gospodarczego oraz poprawy jakości życia mieszkańców regionu. Według J. Wilkina (2013, s. 31), jakość procesów zarządzania jest wypadkową jakości układu instytucjonalnego, jakości działań organów władzy państwowej oraz jakości warunków dla działania obywateli i podmiotów gospodarczych. Koncepcja dobrego współzarządzania rozwojem regionalnym zostanie szczegółowo omówiona w rozdziale trzecim, w kontekście wpływu jej realizacji na poziom innowacyjności procesów zarządzania. Jednak już na początku warto podkreślić znaczenie jakości procesów rządzenia dla rozwoju regionów w Polsce.

Współczesne procesy społeczne, polityczne i gospodarcze zachodzące zarówno w skali globalnej, europejskiej, krajowej, jak i regionalnej, wśród których należy wymienić: demokratyzację, decentralizację władzy, rozwój społeczeństwa informacyjnego oparty na wykorzystaniu wiedzy i nowych technologii czy europeizacji, stały się inspiracją zarówno dla teoretyków, jak i praktyków zarządzania publicznego do poszukiwania nowych i bardziej skutecznych rozwiązań w obszarze zarządzania rozwojem regionalnym (Perry, May 2007, s. 1040). Mają one przyczyniać się do budowania i umacniania pozycji konkurencyjnej regionów,

rozumianych jako jednostki terytorialne o charakterze ekonomicznym i politycznym. W ten sposób w praktyce zarządzania rozwojem regionalnym pojawiło się nowe podejście określane jako *regional governance*.

Jak wskazują znawcy problematyki *governance*, pojęcie to nie jest wprost przetłumaczalne na język polski (Hausner 2015, s. 17; Wiktorska-Święcka 2014, s. 148; Izdebski 2007, s. 15), stąd na potrzeby niniejszej monografii przyjmujemy, że jest ono tożsame z kategorią współzarządzania<sup>1</sup>. **Koncepcja współzarządzania (*governance*)** wyjaśnia istotę i cele współczesnych procesów sterowania i koordynacji działań zbiorowych podejmowanych przez aktorów publicznych, społecznych i gospodarczych. W świetle założeń koncepcji *governance* relacje zachodzące między podmiotami uczestniczącymi w procesach zbiorowych mają charakter sieciowy, a władze publiczne spełniają rolę moderatora działań podejmowanych przez szerokie grono interesariuszy. Dobrowolna partycypacja takich aktorów, jak: organizacje społeczne, firmy prywatne, zrzeszenia, grupy interesu i ich reprezentacje, ma na celu kreowanie nowego ładu społecznego i generowanie pozytywnych zmian. Obok władz publicznych operujących na różnych poziomach terytorialnej organizacji życia społecznego i politycznego podmiotami decyzji i działań zbiorowych są inni aktorzy o charakterze rynkowym i społecznym, których wzajemne relacje bazują na wymianie zasobów, współpracy i partnerstwie (Koehane, Nye Jr 2000, s. 35–36). Współzarządzanie kładzie nacisk nie tylko na zwiększenie efektywności, przejrzystości, otwartości realizowanych działań publicznych, ale także na normatywny wymiar działań zbiorowych aktorów sfery publicznej. Wymaga ono zarówno istnienia reguł formalnych, stanowiących podstawy koordynacji działań interesariuszy, jak i obywatelskiej kultury politycznej opartej na otwartości, równości i wzajemnym zaufaniu. Współpraca administracji publicznej i podmiotów reprezentujących inne sektory ma na celu wymianę i lepsze

---

<sup>1</sup> Tłumaczenie pojęcia *governance* jako współzarządzanie zostało przyjęte przez redakcję czasopisma naukowego „Zarządzanie Publiczne”, wydawanego od 2007 r. i skierowanego do badaczy i ekspertów z zakresu zarządzania publicznego (Izdebski 2010, s. 24).

wykorzystanie zasobów będących w dyspozycji jej stron, jak również zwiększenie legitymizacji działań publicznych (Kwieciński 2016, s. 520).

*Governance* jako kategoria analityczna ma zastosowanie do badania procesów **współzarządzania rozwojem regionalnym (ang. regional governance)**. Obok działań władz publicznych różnych szczebli realizujących politykę regionalną obiektem zainteresowania badawczego staje się aktywność innych aktorów poziomu regionalnego zaangażowanych w procesy podejmowania i implementacji decyzji politycznych. W ramach współzarządzania rozwojem regionalnym relacje łączące podmioty publiczne, społeczne i prywatne określane są jako współpraca i partnerstwo, a decyzje podejmowane są w sposób elastyczny (Barnes, Foster 2012). Współzarządzanie rozwojem regionalnym nieodłącznie związane jest z procesem decentralizacji władzy i przekazaniem kompetencji i odpowiedzialności decyzyjnej na regionalny szczebel organizacji terytorialnej. Kluczowa staje się rola samorządu regionalnego jako koordynatora działań zbiorowych aktorów reprezentujących różne sektory. Zakres kompetencji i dziedzin tematycznych będących pod kontrolą władz regionalnych jest zróżnicowany w poszczególnych państwach ze względu na ich typy organizacyjne, odmienną historię, tradycje administracyjne czy kultury polityczne. Zatem w praktyce współzarządzanie rozwojem regionu jest procesem determinowanym zarówno przez rozstrzygnięcia polityczne i prawne, jak i silnie uwarunkowanym pod względem instytucjonalno-kulturowym. Wśród cech charakterystycznych współzarządzania rozwojem regionalnym należy wymienić:

- współpracę aktorów kierujących się różnymi logikami działania;
- przekraczanie granic między sektorami;
- funkcjonowanie samoorganizujących się sieci powiązań;
- horyzontalne formy interakcji zastępujące tradycyjne formy władzy i przymusu;
- wynegocjowane systemy regulacji, które formalnie udrażniają interakcje, obniżają koszty transakcyjne oraz podnoszą pewność związaną ze spełnieniem oczekiwań interesariuszy;
- wysoki stopień refleksyjności, przy czym istotną rolę odgrywają tu procesy uczenia się i ewaluacji (Knieling 2004, s. 78).

W kontekście rozważań nad formalnym i pozaformalnym znaczeniem i rolą poszczególnych aktorów publicznych, społecznych i prywatnych we współzarządzaniu rozwojem regionalnym niezbędne wydaje się zastosowanie **konceptji multilevel governance (MLG)** w badaniu przebiegu tych procesów. Pojęcie to, tłumaczone jako zarządzanie wielopoziomowe, znajduje zastosowanie w analizie całego katalogu podmiotów działających na różnych szczeblach organizacji terytorialnej – od ponadnarodowego do lokalnego, strategii, form, sposobów ich działań, wzajemnych interakcji i komunikacji, które wywierają realny wpływ na procesy współzarządzania rozwojem regionalnym (Duda 2013, s. 50). MLG to koncepcja, która opisuje proces realokacji podejmowania decyzji publicznych oraz zmianę zależności i wzorców interakcji podmiotów współzarządzania (Hooghe, Marks 2003). Jak zostanie wskazane w kolejnym podrozdziale, procesy współzarządzania rozwojem regionalnym w Polsce mają charakter wielopoziomowy i zachodzą na poziomie regionalnym, gdzie główną rolę odgrywają samorządy województw, przy równoczesnym aktywnym strategicznym, legislacyjnym i finansowym udziale instytucji szczebla krajowego i unijnego. W aspekcie formalnym i funkcjonalnym system współzarządzania rozwojem regionu tworzą także podmioty o charakterze lokalnym, w tym te, które reprezentują środowiska obywatelskie, przedsiębiorcze oraz akademickie (Płoskonka i in. 2012). Nowoczesne współzarządzanie regionem staje się konglomeratem tradycyjnych form rządzenia publiczno-administracyjnego z udziałem władz publicznych szczebla regionalnego, narodowego i ponadnarodowego oraz współpracy sieciowej, z szerokim zaangażowaniem organizacji lokalnych, przedsiębiorców, ośrodków nauki i innych aktorów życia publicznego (Michalewska-Pawlak i in. 2016, s. 17).

Niebagatelne znaczenie dla kształtowania się wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce miały procesy integracji z Unią Europejską. W opinii badaczy unijnej polityki regionalnej procesy europeizacji nie tylko mają wpływ na system realizacji współzarządzania rozwojem regionalnym w Polsce przez fakt, że jego finansowanie odbywa się przy udziale europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSiI). Zauważają oni, że akcesja Polski do UE

przyczyniła się do odejścia od liberalnego paradygmatu rozwoju społeczno-gospodarczego na rzecz realizacji aktywnej polityki rozwojowej, również w odniesieniu do regionalnego poziomu zarządzania (Michalewska-Pawlak 2016, s. 149; Grosse 2013, s. 77). Stąd wyjaśnianie procesów współzarządzania rozwojem regionalnym w Polsce wymaga zastosowania **europelizacji jako kategorii analitycznej**, która stanowi teoretyczną podstawę dla określenia wpływu formalnych i nieformalnych reguł, procedur, paradygmatów politycznych, stylów zarządzania, podzielanych norm i wartości, które są określane i konsolidowane na poziomie UE, a następnie transferowane na poziom narodowy lub subnarodowy, zarówno do struktur politycznych, polityk publicznych, jak i dyskursu publicznego (Bulmer, Radaelli 2004, s. 4).

Teza o wpływie procesów integracji europejskiej na ustanowienie i funkcjonowanie systemu współzarządzania rozwojem regionalnym w Polsce nie podważa faktu, że ma on charakter terytorialny. **Koncepcja terytorialnego współzarządzania rozwojem regionu (territorial governance)** wskazuje, iż procesy podejmowania i realizacji decyzji zachodzą w określonej przestrzeni, charakteryzującej się zestawem unikalnych cech, natomiast realizowane polityki publiczne uwzględniają oddziaływanie terytorialne. Definicja zarządzania terytorialnego zaproponowana przez ESPON wskazuje, że jest to proces formułowania i wdrażania polityk publicznych, programów i projektów zorientowanych na rozwój danego miejsca/terytorium przez:

- integrację istotnych polityk sektorowych;
- koordynację działań aktorów i instytucji, w szczególności w wymiarze wielopoziomowych relacji;
- mobilizację zaangażowania interesariuszy;
- podejście adaptacyjne jako reakcja na zmieniający się kontekst;
- świadomość istnienia specyfiki danego terytorium i skutków z tego wynikających (ESPO 2013, s. 11).

Warunkiem efektywności procesów współzarządzania o charakterze terytorialnym jest decentralizacja władzy i przekazywanie jej na niższe stopnie w celu pobudzenia zaangażowania terytorialnych interesariuszy, co jednocześnie sprzyja kształtowaniu się systemu MLG. A. Bagnaso

i P. Le Galès definiują terytorium jako społeczny i polityczny konstrukt, oparty na zbiorowych działaniach różnych podmiotów, stąd celem współzarządzania jest ich integracja, koordynacja i zewnętrzna reprezentacja (Davoudi i in. 2008, s. 35, 37–38). Szczególne wyzwanie stanowi wertykalna i horyzontalna koordynacja działań aktorów oraz efektywne lokowanie zasobów kompetencyjnych i finansowych w procesie współzarządzania rozwojem regionów. W świetle zróżnicowań nie tylko w potencjale, ale także w poziomie rozwoju i zasobów, którymi dysponują poszczególne regiony, zarządzanie terytorialne ma służyć podniesieniu spójności terytorialnej między nimi (Michalewska-Pawlak 2014, s. 35).

Gdy analizuje się procesy terytorialnego współzarządzania, nie można pominąć instytucjonalnych podstaw funkcjonowania współczesnych regionów jako jednostek społecznych i politycznych, ale także ekonomicznych. Wobec mnogości teorii i nurtów w ramach współczesnego instytucjonalizmu, które w zróżnicowany sposób opisują kategorię instytucji (zob. Sokołowicz 2015; Sadowski 2014), na potrzeby niniejszej monografii przyjmujemy definicję zaproponowaną w ramach **instytucjonalizmu socjologicznego**. Zgodnie z jej treścią instytucje to zasady i procedury o charakterze formalnym, ale także symbole, skrypty poznawcze wzorce moralne, w ramach których funkcjonują aktorzy społeczni (Mazur 2015, s. 46). W kontekście współzarządzania rozwojem regionalnym instytucje oddziałują na szereg postaw i zachowań podmiotów indywidualnych i zbiorowych, takich jak: wzajemne zaufanie, gotowość do współdziałania wewnątrz i międzysektorowego, otwartość na nowe idee, rozwiązania, chęć i umiejętność uczenia się, a także gotowość do wdrażania zmian.

W praktyce instytucje tworzą reguły działań i wzorce wzajemnych interakcji aktorów uwikłanych w procesy współzarządzania regionalnego. Kontekstualny charakter instytucji sprawia, że ich wpływ na jakość i rezultaty procesów współzarządzania rozwojem regionalnym może być zarówno pozytywny, jak i negatywny (Kraft, Furlong 2013, s. 81–82). Zjawiska te, szeroko opisane w literaturze przedmiotu, przekonały autorki monografii do przeanalizowania instytucjonalnych aspektów procesów

współzarządzania na poziomie regionalnym. Sprawnie funkcjonujący układ instytucjonalny jest warunkiem dla podejmowania działań zbiorowych i gwarancją wysokiej jakości procesów współzarządzania (Hardt 2013, s. 63), stąd monografia uwzględnia instytucjonalne aspekty owych procesów w warunkach funkcjonowania polskich regionów.

Badanie procesów współzarządzania rozwojem regionalnym wymaga nie tylko implementacji wskazanych powyżej koncepcji, ale także zastosowania wielu różnych perspektyw badawczych – prawnej, politologicznej, ekonomicznej czy socjologicznej, a także analizy o charakterze interdyscyplinarnym. Tematyka niniejszej monografii koncentruje się na innowacyjnych rozwiązaniach zarządczych w obszarze współzarządzania rozwojem regionalnym. Obejmuje ona zdefiniowanie rozwiązań innowacyjnych, które wdrażane są na poziomie regionalnym w Polsce, dla optymalizacji procesów zarządzania, a więc jak najbardziej efektywnego osiągnięcia celów rozwojowych regionów. Identyfikacja rozwiązań innowacyjnych we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, zgodnie z przyjętymi założeniami metodologicznymi i definicyjnymi, ma na celu określenie mechanizmów przyczynowych przyczyniających się do ich tworzenia i implementacji. Stanowi również podstawę do analizy skutków, jakie niesie za sobą wdrożenie innowacji, z perspektywy zmian politycznych, społecznych czy gospodarczych zachodzących w polskich regionach. Innowacje stanowią nieodłączny element dobrego rządzenia, ponieważ mają na celu podnoszenie jego efektywności oraz przyczynianie się do generowania pozytywnych zmian w regionie. Stąd w rozdziale drugim zaprezentowany zostanie sposób definiowania pojęcia innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym nie tylko z perspektywy koncepcji *governance*, ale także perspektywy jego rozumienia przez aktorów publicznych, społecznych i prywatnych zaangażowanych w procesy współzarządzania rozwojem wybranych polskich regionów.

## 1.2. Koncepcja i metodologia badań nad współzarządzaniem rozwojem regionalnym w Polsce

Współzarządzanie rozwojem regionalnym stanowi niewątpliwie jeden z ciekawszych obszarów badawczych zarówno w ramach nauk o zarządzaniu, polityce, ekonomii, jak i politykach publicznych. W koncepcji współzarządzania rozwojem regionalnym rola władz samorządowych związana jest z ich funkcjonowaniem w ramach wielu różnych samorządzących się sieci interakcji. Jeśli podkreśli się znaczenie roli współpracy międzysektorowej w dziedzinie wspierania rozwoju regionalnego, współzarządzanie rozwojem regionalnym staje się obszarem generowania i wdrażania nowych rozwiązań, które przyczyniać się będą do pozytywnych zmian zachodzących w regionie. Wynika to z faktu, że kooperacja przedstawicieli różnych sektorów, działających przecież w odmiennych warunkach organizacyjnych, opiera się na poszukiwaniu nowych sposobów rozwiązywania problemów rozwojowych danego regionu. Odmienne potrzeby, oczekiwania, interesy czy logiki funkcjonowania różnych sektorów powodują konieczność wypracowywania wspólnych rozwiązań będących efektem komunikacji, negocjacji, dzielenia się wiedzą i doświadczeniem czy wypracowywania rozwiązań kompromisowych.

Te właśnie innowacyjne rozwiązania podnoszące efektywność, ale także społeczną i polityczną legitymizację procesów współzarządzania rozwojem regionalnym w całej swojej złożoności stanowią przedmiot analizy, której efektem jest prezentowana monografia. Publikacja przedstawia wyniki badań prowadzonych w ramach projektu badawczego, którego celem było zdefiniowanie i analiza rozwiązań innowacyjnych stosowanych w procesie współzarządzania regionami w Polsce oraz śledzenie procesu osiągania strategicznych celów rozwoju regionalnego przy wykorzystaniu tychże innowacji, a także określenie instytucjonalnych uwarunkowań mających wpływ na stosowanie rozwiązań innowacyjnych w *regional governance*. Badania przeprowadzone w ramach projektu naukowego pt. *Innowacje w zarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce* sfinansowane zostały przez Narodowe Centrum Nauki w ramach grantu badawczego UMO-2013/09/B/HS5/04522.



Celem naukowym projektu było (a) określenie i zrozumienie rozwiązań innowacyjnych stosowanych w procesie zarządzania regionami w Polsce oraz (b) osiąganie ich strategicznych celów w świetle postępującej decentralizacji władzy publicznej jako efektu procesów europeizacji, a także (c) zdiagnozowanie przyczyn stosowania rozwiązań innowacyjnych przez wybrane polskie regiony.

Tak sformułowanemu celowi podporządkowane zostały następujące hipotezy badawcze:

1. Źródło innowacji w procesach zarządzania rozwojem regionalnym stanowią procesy europeizacji. Europeizacja obejmuje mechanizmy interakcji, instytucje i dorobek, a także inne standardy i wartości, które przekazywane są z poziomu europejskiego na inne poziomy innych jurysdykcji (Börzel, Panke 2010). W kontekście przeprowadzanych badań analiza procesu europeizacji dotyczyła wpływu integracji europejskiej na model współzarządzania rozwojem regionalnym w Polsce przez władze do tego uprawnione. Proces europeizacji jawi się bowiem jako siła napędowa zmian społecznych, kulturowych, gospodarczych, politycznych czy instytucjonalnych zachodzących w państwach europejskich. Wpływ ten ma zarówno formalny, jak i nieformalny charakter, powodując zmiany standardów funkcjonowania administracji publicznej. Innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym są w tym kontekście zarówno twardymi instrumentami w postaci regulacji prawnych i rozwiązań finansowych, jak i miękkimi, które poprawiają wdrażanie wybranych polityk unijnych.
2. Wielopoziomowość procesów zarządzania rozwojem regionalnym w wariacie sieciowym i interaktywnym sprzyja generowaniu rozwiązań innowacyjnych we współzarządzaniu regionami przez procesy dyfuzji wiedzy i uczenie się różnych podmiotów, w tym władz regionalnych. Wielopoziomowe współzarządzanie rozwojem regionalnym promuje innowacyjne rozwiązania przez procesy generowania i rozpowszechniania wiedzy oraz uczenia się różnych podmiotów, w tym władz regionalnych. Niehierarchiczne praktyki współzarządzania różnią się od tradycyjnych, nakazowych instrumentów zarządzania głównie metodami motywowania i zachęcania do współpracy. Przyczyniają

się do większej otwartości i przejrzystości administracji regionalnej oraz lepszego przepływu informacji między władzami regionalnymi a społecznością regionalną.

3. Innowacje w zarządzaniu polskimi regionami mają charakter bardziej adaptacyjny niż pionierski; wdrażane rozwiązania są wynikiem naśladownictwa, odbywa się to w sposób stopniowy i zespołowy. Źródłem innowacji jest zbiorowy proces podejmowania decyzji. Władze regionalne przyjmują rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne, które sprawdzą się w innych przypadkach, do których uzyskują dostęp dzięki szerokiej współpracy z różnymi podmiotami na szczeblu regionalnym. Nowe metody zarządzania są również adaptowane z sektora prywatnego przez współpracę z przedsiębiorstwami i realizowane w ramach współzarządzania regionalnego. Dostosowania są możliwe przez uczestnictwo polskich regionów w międzynarodowej i międzyregionalnej współpracy oraz w sieciach upowszechniających dobre praktyki w skutecznym zarządzaniu.
4. Stosowanie rozwiązań innowacyjnych w zarządzaniu regionami pozytywnie wpływa na dynamikę rozwoju gospodarczego regionów. Rozwój społeczno-gospodarczy oznacza pozytywne zmiany wpływające na poziom i jakość życia mieszkańców regionu.

Ze względu na fakt, że badania nad problematyką innowacyjności mają charakter zarówno multi-, jak i interdyscyplinarne, proces badawczy został oparty na metodyce uwzględniającej zastosowanie wielu metod badawczych, w tym: analizę materiałów źródłowych, badanie studiów przypadków czy analizę instytucjonalną. Opracowanie zestawu narzędzi do analizy jakościowej poprzedzone zostało opracowaniem modelu badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, któremu następnie podporządkowane zostały wykorzystane w procesie badawczym narzędzia badawcze.

Proces badawczy miał charakter indukcyjny, a jego najważniejszą częścią – obok analizy literatury naukowej, dokumentów unijnych i rządowych oraz innych aktów prawnych – były badania jakościowe realizowane na poziomie regionalnym. Uzupełnieniem badań na poziomie regionalnym były badania przeprowadzone na poziomie krajowym.

Głównym celem analizy literatury naukowej było zidentyfikowanie terminologii, kluczowych definicji oraz podstaw teoretyczno-koncepcyjnych niezbędnych do zbudowania modelu badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Analiza danych zastanych objęła wymienione poniżej źródła informacji, do których przyporządkowano cele i pytania badawcze.

Selekcja literatury przedmiotu została przeprowadzona na podstawie baz pełnotekstowych oraz wybranych publikatorów. Bazy pełnotekstowe mają różny zasięg oraz zawierają odmienne wydawnictwa, dlatego w trakcie prac przygotowawczych zdecydowano się na wykorzystanie kilku jednocześnie, tj.: Science Direct, Web of Science, Google Scholar, Journal Citation Reports, JSTOR, SCOPUS. Dla zadanego, wyjściowego zbioru tekstów zastosowano słowa kluczowe związane z przedmiotem badania, tj. w wersji polskojęzycznej: innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, innowacje in governance, innowacje we współzarządzaniu oraz w wersji anglojęzycznej: innovation in governance, innovation in regional governance.

Drugi etap selekcji literatury opierał się na uzupełnieniu materiału pozyskanego z baz danych. Na podstawie procedury „kuli śnieżnej” dokonano kwerendy literatury dostępnej w bibliotekach Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Politechniki Wrocławskiej, University of Barcelona, University of Vienna, Free University of Berlin, LM University in Munic, Technical University in Dortmund.

Materiał poznawczy zgromadzony w wyniku analizy danych zastanych posłużył do oceny stanu badań nad innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Jednocześnie dzięki zgromadzonemu materiałowi możliwe było opracowanie niezbędnych do kontynuowania procesu badawczego konceptualizacji pojęć, takich jak: współzarządzanie czy innowacje, europeizacja, rozwój regionalny. Efektem przeprowadzenia analizy danych zastanych było zbudowanie teoretyczno-koncepcyjnych podstaw do przeprowadzania analizy empirycznej studiów przypadków dotyczącej generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce.

Kryterium wyboru regionów będących przedmiotem analizy zostało podyktowane zmianami w średnim tempie poziomu PKB *per capita* w województwach w latach 2007–2010 oraz relacją ich PKB *per capita* do średniej krajowej. Na podstawie danych statystycznych wyselekcjonowano cztery polskie regiony (województwa) z uwzględnieniem zmian w średnim tempie ich poziomu PKB *per capita* w latach 2007–2010 oraz relacji PKB *per capita* do średniej krajowej. Wyselekcjonowane regiony poddane zostały badaniom jakościowym zaprezentowanym w rozdziałach 4, 5 i 6. W przyjętych wstępnie założeniach, wynikających z raportu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt. *Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, polskie regiony podzielono na cztery grupy: liderzy – województwa o najwyższej dynamice wzrostu, z PKB *per capita* powyżej średniej krajowej (mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie); regiony doganiające – o dynamice wzrostu powyżej średniej krajowej oraz niższym od średniej krajowej poziomie PKB *per capita* (świętokrzyskie, małopolskie, łódzkie i opolskie); grupa województw odstających (kujawsko-pomorskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, pomorskie, podkarpackie oraz z wyraźnie niższą dynamiką wzrostu – zachodnio-pomorskie i lubuskie) oraz czwarta grupa – województw tracących: województwo śląskie – o wyższym PKB *per capita* w stosunku do średniej krajowej i niższej od przeciętnej dla kraju dynamice wzrostu. Jako przedmiot badań wybrane zostały cztery regiony, reprezentujące każdą z grup, tj. województwa dolnośląskie, łódzkie, pomorskie i śląskie. Przyjęta metodyka odzwierciedlała zróżnicowanie w poziomie rozwoju regionów, które może być efektem wdrażania bądź braku rozwiązań innowacyjnych w zarządzaniu ich rozwojem. Jako przedmiot badań zostały zatem wybrane cztery regiony o zróżnicowanym potencjale przyrodniczym, społecznym i gospodarczym oraz położone w różnych częściach kraju.

Czynnikiem gwarantującym sukces w prowadzeniu badań empirycznych jest odpowiedni dobór próby badawczej. Dobór próby badawczej do analizy innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym został zdeterminowany charakterem podmiotów biorących udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących rozwoju regionalnego w Polsce. Jak zostało wykazane w poprzednim podrozdziale, procesy

współzarządzania rozwojem regionalnym w Polsce stwarzają możliwość podejmowania decyzji i działań w regionie, obok władz samorządowych oraz władz krajowych, takim podmiotom, jak np.: organizacje społeczne, grupy interesu, związki zawodowe, przedsiębiorcy, media i inne. W kontekście potencjalnego uczestnictwa różnych kategorii podmiotów niezbędny był dobór grupy docelowej reprezentującej potencjalnie najszerszą kategorię podmiotów uczestniczących w procesie podejmowania decyzji i wdrażania rozwiązań w obszarze rozwoju regionalnego w Polsce.

Ze względu na system realizacji polityki rozwoju regionalnego w Polsce, w którym główną rolę odgrywa minister ds. rozwoju, w ramach doboru respondentów do badań na poziomie krajowym skupiono się na przedstawicielach Ministerstwa Rozwoju (MR). Na etapie doboru próby wyselekcjonowano trzech przedstawicieli MR odpowiedzialnych za różne aspekty merytoryczne i organizacyjne zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce.

Dobór próby do wywiadów częściowo-ustrukturyzowanych miał charakter celowy i obejmował przedstawicieli sektorów: publicznego, społecznego i prywatnego zaangażowanych w procesy współzarządzania rozwojem w czterech badanych województwach. Ostateczna decyzja o doborze respondentów do próby badawczej została przedstawiona w poniższej tabeli (Tabela 1).

Do badania została zastosowana technika polegająca na bezpośredniej relacji interpersonalnej. Swobodny sposób prowadzenia rozmowy pozwolił na uzyskanie informacji pogłębionych. Badania jakościowe były prowadzone w okresie styczeń 2016–luty 2017 r. W ramach badań jakościowych wykorzystano następujące narzędzia badawcze: indywidualne wywiady pogłębione (IDI), częściowo ustrukturalizowane wywiady pogłębione (SSI), zogniskowany wywiad grupowy (FGI).

Indywidualne wywiady pogłębione prowadzone były wśród przedstawicieli administracji rządowej, w szczególności zaś dyrektorów istotnych dla wdrażania i promowania innowacji lub rozwoju regionalnego departamentów Ministerstwa Rozwoju. Trzy przeprowadzone wywiady posłużyły do eksploracji tych obszarów polityki rozwoju regionalnego Polski, w ramach których wdrażane były innowacyjne rozwiązania. Były one

również cennym źródłem informacji na temat znaczenia procesów europeizacji oraz wielopoziomowego zarządzania dla generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce.

TABELA 1. Dobór próby badawczej na potrzeby badań empirycznych

| Region/<br>sektor                         | Województwo<br>dolnośląskie  | Województwo<br>łódzkie  | Województwo<br>pomorskie  | Województwo<br>śląskie  |
|---|--|---|---|---|
| Administracja samorządowa                 | UMWD<br>(przedstawiciel<br>departamentu<br>odpowiedzialnego<br>za dany obszar<br>tematyczny:<br>miasta,<br>obszary wiejskie,<br>przedsiębiorczość<br>i kapitał ludzki) | UMWŁ<br>(przedstawiciel<br>departamentu<br>odpowiedzialnego<br>za dany obszar<br>tematyczny:<br>innowacyjność,<br>miasta, obszary<br>wiejskie)            | UMWP<br>(przedstawiciel<br>departamentu<br>odpowiedzialnego<br>za dany obszar<br>tematyczny:<br>innowacyjność,<br>miasta, obszary<br>wiejskie)            | UMWŚ<br>(przedstawiciel<br>departamentu<br>odpowiedzialnego<br>za dany obszar<br>tematyczny:<br>innowacyjność,<br>miasta, obszary<br>wiejskie)            |
|   | <b>N = 4</b>   | <b>N = 4</b>  | <b>N = 3</b>  | <b>N = 3</b>  |
|   | Dyrektor<br>kluczowego<br>w regionie<br>zintegrowanego<br>obszaru ZIT<br>lub inny<br>reprezentatywny<br>podmiot działający<br>w imieniu gmin/<br>powiatów              | Dyrektor<br>kluczowego<br>w regionie<br>zintegrowanego<br>obszaru ZIT<br>lub inny<br>reprezentatywny<br>podmiot działający<br>w imieniu gmin/<br>powiatów | Dyrektor<br>kluczowego<br>w regionie<br>zintegrowanego<br>obszaru ZIT<br>lub inny<br>reprezentatywny<br>podmiot działający<br>w imieniu gmin/<br>powiatów | Dyrektor<br>kluczowego<br>w regionie<br>zintegrowanego<br>obszaru ZIT<br>lub inny<br>reprezentatywny<br>podmiot działający<br>w imieniu gmin/<br>powiatów |
|   | <b>N = 1</b>   | <b>N = 1</b>  | <b>N = 1</b>  | <b>N = 1</b>  |
| Prywatny, pozarządowy,<br>quasi-publiczny | Przedstawiciele<br>podmiotów<br>reprezentujących<br>obszary kluczowe:<br>miasta,<br>obszary miejskie,<br>przedsiębiorczość<br>i kapitał ludzki                         | Przedstawiciele<br>podmiotów<br>reprezentujących<br>obszary kluczowe:<br>miasta,<br>obszary miejskie,<br>przedsiębiorczość<br>i kapitał ludzki            | Przedstawiciele<br>podmiotów<br>reprezentujących<br>obszary kluczowe:<br>miasta,<br>obszary miejskie,<br>przedsiębiorczość<br>i kapitał ludzki            | Przedstawiciele<br>podmiotów<br>reprezentujących<br>obszary kluczowe:<br>miasta,<br>obszary miejskie,<br>przedsiębiorczość<br>i kapitał ludzki            |
|   | <b>N=3</b>   | <b>N=3</b>  | <b>N=3</b>  | <b>N=3</b>  |

Źródło: opracowanie własne.

W trakcie badań przeprowadzono ponad 30 wywiadów częściowo ustrukturalizowanych z przedstawicielami sektora administracji samorządowej, sektora prywatnego oraz sektora pozarządowego na poziomie wyżej wymienionych województw. Celem badań było pozyskanie informacji dotyczących sposobów, w jaki systemowe regulacje z obszaru zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce wpływają na implementację innowacji w zarządzaniu regionami. Główną częścią badań było uzyskanie wiedzy na temat politycznych oraz organizacyjnych konsekwencji procesów europeizacji i decentralizacji dla generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w polskich regionach, w takich obszarach, jak: zarządzanie miastami, zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich oraz wspieranie przedsiębiorczości i rozwoju kapitału ludzkiego. Obszary te zostały z jednej strony sklasyfikowane jako istotne z perspektywy zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i terytorialnego polskich regionów, z drugiej zaś stanowią wciąż mało znany obszar badań empirycznych w wymiarze innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym.

Zogniskowany wywiad grupowy (*focus*) został przeprowadzony w województwie dolnośląskim. Grupa fokusowa obejmowała ekspertów zajmujących się zarządzaniem rozwojem regionalnym. Celem badania było pozyskanie opinii na temat sposobów rozumienia innowacji, postrzegania znaczenia innowacji w procesie współzarządzania rozwojem regionalnym oraz wpływu uwarunkowań instytucjonalnych na implementowanie rozwiązań innowacyjnych.

Zebrany materiał empiryczny został wykorzystany do przeprowadzenia procesu badawczego opartego na metodzie śledzenia procesu (ang. *process tracing*). Śledzenie procesu pozwala na prowadzenie ewaluacji interwencji publicznych, nie tylko w kontekście oceny ich efektów i rezultatów. Zastosowanie niniejszej metody badawczej umożliwia określenie mechanizmów przyczynowo-skutkowych, które doprowadziły do powstania konkretnych efektów, którymi, w naszym przypadku, są pozytywne zmiany we współzarządzaniu rozwojem wybranych polskich regionów. Badanie zmian będących wynikiem wdrożenia rozwiązań innowacyjnych ma charakter jakościowy i przeprowadzone zostało

na podstawie wybranych studiów przypadków. W obszarze tematycznym miast są to zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), w przypadku obszarów wiejskich – lokalne grupy działania (LGD), natomiast przedsiębiorczości – proces przedsiębiorczego odkrywania (PPO). W badaniu innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym metoda *śledzenia procesu* została oparta na wypracowanym modelu badania innowacji, który uwzględnia występowanie określonych skutków, powstałych w wyniku wdrożenia procesów politycznych, uwarunkowanych relacjami między podmiotami biorącymi udział w procesie współzarządzania oraz innymi determinantami wewnętrznymi i zewnętrznymi mającymi wpływ na ten proces.

### **1.3. Potencjał województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego dla wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym**

W ramach badań procesów współzarządzania rozwojem regionalnym w Polsce w niniejszej publikacji przeanalizowane zostaną rozwiązania w obszarze zarządzania miastami, obszarami wiejskimi i przedsiębiorczością, które są implementowane w czterech polskich województwach: dolnośląskim, łódzkim, śląskim i pomorskim. Wybrane studia przypadków spełniają kryteria rozwiązań innowacyjnych, zdefiniowanych w kolejnym rozdziale monografii, i obejmują te dziedziny, które stanowią obszar interwencji władz regionalnych. Wyżej wymienione województwa reprezentują cztery grupy regionów sklasyfikowanych w raporcie *Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony jako liderzy* (dolnośląskie), doganiające (łódzkie), odstające (pomorskie) oraz tracące (śląskie).

Stąd tematyka niniejszego podrozdziału koncentruje się na analizie potencjału wyżej wymienionych województw w zakresie możliwości generowania i wdrażania rozwiązań innowacyjnych w praktyce współzarządzania ich rozwojem. Na początku przeanalizowane zostaną podstawy prawne systemu współzarządzania rozwojem regionalnym, który



jest wspólny dla wszystkich 16 regionów. Wskazane zostanie, w jakim stopniu, z perspektywy formalno-prawnej, samorządowe regiony posiadają kompetencje i rzeczywistą podmiotowość w zakresie podejmowania działań w obszarze zarządzania swoim rozwojem, szczególnie w relacji do podmiotów szczebla centralnego. Innymi słowy, na ile istniejące rozwiązania systemowe gwarantują regionom możliwość prowadzenia polityki intraregionalnej na zarządzanym przez nie terytorium. Zweryfikowane zostaną także podstawy prawne podejmowania współpracy między samorządem województwa a regionalnymi aktorami społecznymi i gospodarczymi.

Kolejna część podrozdziału dotyczyć będzie gospodarczej, społecznej i terytorialnej charakterystyki poszczególnych województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego, które mogą wpływać na sposób współzarządzania ich rozwojem i przyczyniać się bądź ograniczać podejmowanie regionalnych inicjatyw zarządczych o innowacyjnym charakterze. Chociaż w rankingu konkurencyjności regionów prowadzonych przez UE brane są pod uwagę zmienne takie, jak: edukacja, zdolności innowacyjne regionalnej gospodarki, stabilność makroekonomiczna, wydajność rynku pracy czy rozmiar rynku, warunki do rozwoju przedsiębiorczości czy dostęp do infrastruktury (Annoni i in. 2017, s. 14) na potrzeby niniejszej monografii wyselekcjonowane zostały następujące cechy regionów: wielkość powierzchni, liczba ludności i podstawowe procesy demograficzne, rozkład przestrzenny ośrodków miejskich i obszarów wiejskich, stan kapitału ludzkiego i społecznego oraz poziom przedsiębiorczości wybranych województw. Wybór wskaźników będących przedmiotem analizy podyktowany został kwestią trzech obszarów tematycznych rozwoju regionalnego, w których badane są innowacje we współzarządzaniu: miasta, obszary wiejskie oraz przedsiębiorczość.

Przechodząc do pierwszego wątku rozważań nad formalno-prawnymi aspektami procesów współzarządzania rozwojem regionalnym w Polsce, warto zauważyć, że województwa, rozumiane jako wspólnoty samorządowe mieszkańców, zostały utworzone na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w 1999 r. Funkcjonowanie 16 województw w systemie terytorialnego podziału kraju nie narusza

charakteru unitarnego państwa polskiego, a gwarancje konstytucyjne dla samorządu terytorialnego w Polsce odnoszą się jedynie do gmin jako reprezentantów interesów społeczności lokalnych (Długosz 2007, s. 4). Geneza utworzenia samorządowych województw była powiązana nie tylko z kwestią racjonalnego i bardziej efektywnego zarządzania terytorialnym rozwojem kraju. Wynikała ona także z inicjatywy Polski dotyczącej planowanego przystąpienia do Unii Europejskiej i zamiaru zorganizowania optymalnego systemu dystrybucji funduszy strukturalnych (por. Michalewska-Pawlak 2010).

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju samorządy wojewódzkie są odpowiedzialne za realizację polityki rozwoju na poziomie regionu. Obejmuje ona następujące kwestie:

- tworzenie warunków do rozwoju gospodarczego i rozwój rynku pracy;
- utrzymywanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- pozyskiwanie źródeł finansowania na realizację zadań;
- dbałość o podnoszenie poziomu wykształcenia obywateli;
- realizację zrównoważonego rozwoju województwa przez dbałość o stan środowiska naturalnego;
- rozwój nauki, postępu technologicznego i innowacji oraz wsparcie współpracy jednostek naukowych i gospodarki;
- wspieranie kultury i racjonalne korzystanie z dziedzictwa kulturowego;
- promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa (art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

Analiza wyżej wymienionych obszarów realizacji polityki rozwoju przez władze wojewódzkie pozwala stwierdzić, że mają one kompetencje zarządcze w zakresie większości spraw, które dotyczą działalności na rzecz zapewnienia poziomu i jakości życia mieszkańców regionu. W celu realizacji polityki intraregionalnej każde województwo uchwała i realizuje swoją indywidualną strategię rozwoju. Jest ona wdrażana za pomocą wojewódzkich programów, w tym regionalnych programów operacyjnych, współfinansowanych przez Europejski Fundusz Rozwoju

Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Samorządy regionalne posiadają osobowość prawną oraz odrębne budżety, na podstawie których finansują zdefiniowane cele rozwojowe (Bielecka 2011, s. 46).

Polityka intraregionalna prowadzona przez poszczególne województwa jest sferą ich autonomicznej działalności. Jednak warto pamiętać, że w sytuacji, w której głównym instrumentem jej finansowania są europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne lub (oraz) budżet państwa, cele strategiczne województw i realizowane przedsięwzięcia muszą wpisywać się w krajową i unijną politykę na rzecz rozwoju regionów, której cele i priorytety zawarte zostały w strategii Europa 2020 i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (Michalewska-Pawlak 2015, s. 95). Ponadto założenia wojewódzkich strategii rozwojowych muszą pozostawać w zbieżności z celami zdefiniowanymi w Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2020 i innych strategiach o znaczeniu ponadregionalnym (Sulmicka 2012, s. 262).

Zgodnie z regulacjami ustawowymi samorząd województwa zobowiązany jest, w procesie współzarządzania rozwojem regionalnym, do podejmowania współpracy z następującymi aktorami:

- samorządami lokalnymi, gospodarczymi i zawodowymi z obszaru województwa;
- administracją rządową, a zwłaszcza wojewodą;
- innymi województwami;
- organizacjami pozarządowymi;
- szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi;
- organizacjami międzynarodowymi i regionami z innych państw (art. 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

O ile w przypadku wyżej wymienionych aktorów publicznych ta współpraca jest podejmowana chociażby ze względu na stosowne regulacje prawne, ale też chęć realizacji wspólnych interesów przez regiony, np. na forum Konwentu Marszałków Rzeczypospolitej Polskiej, o tyle w przypadku partnerów reprezentujących inne niż sektor publiczny środowiska, kwestia jest bardziej skomplikowana. W ustawie nie zostały określone żadne mechanizmy gwarantujące ich prawo do partycypacji w procesach współzarządzania rozwojem regionu. W praktyce

jakość tej współpracy zależy w dużej mierze od otwartości władz konkretnego regionu, wypracowanych mechanizmów współzarządzania na poziomie każdego z poszczególnych województw. Niebagatelną rolę odgrywa także zainteresowanie, chęć zaangażowania i kompetencje merytoryczne reprezentantów innych, poza publicznym, sektorów na arenie regionalnej.

W opinii A. Noworola obecnie obowiązujące regulacje prawne nie stwarzają realnej zachęty dla obywateli do angażowania się w procesy współzarządzania rozwojem regionu. W świetle istniejących zapisów ustawowych współuczestnictwo ma ograniczać się głównie do informowania oraz konsultowania działań władz publicznych z obywatelami, co ma ściśle sformalizowany charakter. Największe możliwości zaangażowania obywateli w proces decyzyjny na poziomie regionów istnieją w obszarze ochrony środowiska i współpracy sektora publicznego z organizacjami pozarządowymi (Noworól 2014, s. 23). Takie możliwości gwarantuje także proces opracowywania treści dokumentów strategicznych i operacyjnych na poziomie regionalnym, przy czym warto zauważyć, że sama możliwość wyrażenia opinii przez innych, niż władze publiczne, aktorów, nie wpływa realnie na proces i treść podejmowanych decyzji. Brak gwarancji uwzględniania tego typu opinii w opracowaniu treści dokumentów może stanowić czynnik demobilizacyjny, zniechęcający do partycypacji. Warto jednocześnie zauważyć, że brak włączenia innych aktorów regionalnych w procesy decyzyjne powoduje niski poziom legitymizacji dla działań władz regionalnych, słabą tożsamość regionalną, niską jakość regionalnego kapitału społecznego oraz niski stopień innowacyjności w procesach zarządzania.

Pod względem formalnym i faktycznym w procesie współzarządzania rozwojem regionalnym dominuje sektor publiczny, który tworzy ramy prawne i finansowe dla procesów decyzyjnych i implementacyjnych. W związku z faktem posiadania przez niego zasobów w postaci: umocowania kompetencyjnego, środków finansowych, wiedzy eksperckiej i aktualnych informacji, relacje między sektorem publicznym a innymi aktorami rozwoju regionalnego mają w wielu sytuacjach charakter asymetryczny. Zadaniem przedstawiciela Departamentu Rozwoju

Regionalnego Województwa Dolnośląskiego w przypadku organizacji reprezentujących środowiska przedsiębiorców oraz obywateli problemem jest słabość współpracy wewnątrzsektorowej, konflikty o zasoby publiczne i nieumiejętność oraz niechęć do wspólnego uzgadniania oraz reprezentowania swoich interesów przez te środowiska wobec władz publicznych. Według wyżej wspomnianego rozmówcy, sektor prywatny i pozarządowy są wewnętrznie skonfliktowane, co powoduje, że w wielu sytuacjach nie są one realnym partnerem dla władz publicznych na poziomie województwa. Zdarzają się wprawdzie przykłady pomysłowych rozwiązań w zakresie zarządzania rozwojem regionu przedstawiane przez te środowiska, ale problem stanowią przeszkody natury formalnej, aby zadania z nich wynikające mogły być delegowane poza sektor publiczny. Jako przykład nasz rozmówca podał inicjatywę Konfederacji Pracodawców Lewiatan, która zadeklarowała gotowość prowadzenia akcji informacyjnej dla przedsiębiorców w zakresie możliwości dofinansowania ich inicjatyw z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, jako stowarzyszenie znające specyfikę i reprezentujące interesy tego środowiska w regionie Dolnego Śląska. Samorząd województwa ma wprawdzie środki na realizację tych zadań w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 priorytet – pomoc techniczna, ale przepisy prawa zobowiązują władze publiczne do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, a więc uruchamiania procedur przetargowych na akcje promocyjno-informacyjne. Regulacje prawne i konkurencja ze strony firm promocyjno-doradczych spowodowały, że finalnie to środowisko nie ma pierwszeństwa w podejmowaniu tego typu działań.

Bez wątplenia najszerszy zakres kompetencji w zarządzaniu rozwojem regionalnym w skali krajowej ma minister ds. rozwoju, który kieruje i koordynuje proces planowania, programowania i realizacji polityki regionalnej na poziomie krajowym. Jednak ze względu na rozwiązania systemowe minister jest zobowiązany do ścisłej współpracy z władzami samorządowych regionów. W opinii reprezentanta Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych Ministerstwa Rozwoju minister nie tylko spełnia rolę koordynatora zarządzania rozwojem regionalnym

w Polsce, ale także „[...] wobec innych ministrów, podczas dyskusji na poziomie rządowym, reprezentuje interesy regionalne”. Nasz rozmówca stwierdził, że za rozwój poszczególnych regionów odpowiadają samorządowe województwa, natomiast za rozwój regionalny – minister ds. rozwoju. Wypowiedź wskazuje na fakt istnienia w Polsce różnych podmiotów o zróżnicowanych podejściach do współzarządzania rozwojem regionalnym.

Szczególne wyzwanie we współzarządzaniu procesami rozwoju regionalnego stanowi kwestia koordynacji interesów zarówno poszczególnych regionów, jak i uzgadnianie ich między poziomem samorządowym a krajowym, zwłaszcza w kwestii finansowania rozwoju. Znamienne jest, że wyniki wywiadów przeprowadzonych przez autorki niniejszej monografii zarówno w Ministerstwie Rozwoju, jak i na poziomie regionalnym wskazują, iż rzeczywistym problemem realizacji polityki intraregionalnej w województwach jest niewłaściwy system jej finansowania i brak wystarczających środków własnych regionów. Sytuacja ta powoduje, że samorząd regionalny jest w większym stopniu biorcą pomocy pochodzącej ze szczebla centralnego niż rzeczywistym partnerem dla ministra rozwoju w procesie zarządzania tymże rozwojem.

Powyżej scharakteryzowane zostały systemowe uwarunkowania procesów współzarządzania rozwojem regionalnym polskich województw. Jakkolwiek stanowią one legalne podstawy do kreowania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań w procesie współzarządzania, równie istotny okazuje się być potencjał endogeniczny poszczególnych regionów. Dlatego też dalsza część niniejszego podrozdziału odnosi się do analizy tych elementów potencjału regionów, które wpływają na ich zdolność do podejmowania innowacyjnych działań w obszarze współzarządzania. W sposób szczególny nacisk położony został na prezentację informacji i danych, które dotyczą analizowanych obszarów tematycznych, takich jak: zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich i miast oraz przedsiębiorczości.

Województwo dolnośląskie zajmuje 19,9 tys. km<sup>2</sup>, co stanowi 6,6% powierzchni całego kraju. Dolny Śląsk ma specyficzne położenie ze względu na swój transgraniczny charakter, gdyż na południu graniczy z Czechami,

na zachodzie zaś z Niemcami (GUS 2015, s. 15). Region jest zamieszkiwany przez 2,9 mln mieszkańców, co stanowi 7,6% ludności w skali kraju. Mimo wysokiej liczby ludności i gęstości zaludnienia (146 osób/km<sup>2</sup>) perspektywy demograficzne województwa nie są optymistyczne. Ujemnemu przyrostowi naturalnemu towarzyszą procesy starzenia się regionalnej społeczności oraz ujemne saldo migracji zagranicznych. Stopień urbanizacji wynosi ok. 70% i jest wyższy o 10 punktów procentowych od średniej dla całej Polski (ibidem, s. 18). W województwie dolnośląskim istnieje dobrze rozbudowana sieć miast – jest ich 91, z czego tylko trzy przekraczają liczbę 100 tys. mieszkańców (ibidem, s. 19).

Poziom bezrobocia waha się w granicach 11% i jest niższy niż średnia dla całego kraju, natomiast niższy jest także wskaźnik poziomu aktywności zawodowej, który wynosi 54% (ibidem, s. 20). Problem bezrobocia w większym stopniu odnosi się do mieszkańców obszarów wiejskich niż miast. PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi 47,4 tys. zł, co sytuuje województwo dolnośląskie na drugiej pozycji w skali kraju (ibidem, s. 21). Warto zauważyć, że PKB w perspektywie terytorialnej rozkłada się nierównomiernie, a jego wartość jest prawie dwukrotnie wyższa dla stolicy regionu – Wrocławia, w stosunku do pozostałych obszarów, szczególnie tych o charakterze wiejskim. Województwo dolnośląskie jest obszarem intensywnego rozwoju działalności gospodarczej. Obecnie działa tutaj ok. 350 tys. podmiotów gospodarczych różnej wielkości, również tych z udziałem kapitału zagranicznego (ibidem, s. 22).

Województwo łódzkie zajmuje obszar 18,2 tys. km<sup>2</sup>, co stanowi 5,8% powierzchni kraju i jest zamieszkane przez 2,5 mln mieszkańców. Cechą specyficzną jego położenia jest usytuowanie w centralnej części kraju, co sprawia, że na tym obszarze ulokowane są główne pasma komunikacji i infrastruktury technicznej (rurociągi i linie energetyczne), planowane także do dalszej rozbudowy. W województwie łódzkim odnotowuje się nieco wyższy od przeciętnej poziom urbanizacji – miasta zamieszkuje ponad 63% mieszkańców województwa, wyższa jest także gęstość zaludnienia – 138 osób na km<sup>2</sup>. W regionie występują 44 miasta, z czego jedno przekracza liczbę 100 tys. mieszkańców. Szczególne znaczenie administracyjne, polityczne i gospodarcze ma aglomeracja miasta

Łodzi, którą zamieszkuje ponad 700 tys. mieszkańców (ibidem, s. 70–71). W województwie łódzkim odnotowuje się ujemny, najniższy w kraju poziom przyrostu naturalnego, który w 2013 r. wyniósł  $-3,5\%$ , oraz najwyższy w kraju odsetek zgonów. Poziom migracji wewnętrznych i zagranicznych jest ujemny, ponadto odnotowywany jest postępujący spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, co oznacza postępujący proces starzenia się społeczności regionalnej (ibidem, s. 72). Województwo łódzkie ma obecnie najwyższy w kraju odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym, który wynosi  $20,6\%$  ludności regionu.

Stopa bezrobocia w województwie łódzkim jest nieznacznie niższa w stosunku do średniej krajowej i wynosi ponad  $11\%$ . Problem ten dotyczy w większym stopniu mieszkańców miast niż obszarów wiejskich. Poziom aktywności zawodowej mieszkańców województwa wynosi  $57,6\%$  i jest wyższy od średniej krajowej (ibidem, s. 73). Poziom PKB na mieszkańca wynosi  $39,1$  tys. zł w skali rocznej i jest niższy od przeciętnej krajowej o ponad 6 punktów procentowych. Dochód rozkłada się nierównomiernie, a najwyższa wartość uzyskiwana jest przez aglomerację miasta Łódź (ibidem, s. 74). W regionie łódzkim działa ponad  $237,9$  tys. podmiotów gospodarczych i liczba ta ma tendencje wzrostowe (ibidem, s. 75).

Województwo pomorskie zajmuje obszar  $18,3$  tys. km<sup>2</sup>, co stanowi  $5,9\%$  powierzchni kraju i jest zamieszkane przez  $2,3$  mln mieszkańców. Cechą specyficzną jego położenia jest usytuowanie w bezpośrednim sąsiedztwie obwodu kaliningradzkiego (Federacja Rosyjska) oraz nadmorski charakter regionu (ibidem, s. 149). W województwie pomorskim odnotowuje się wyższy od przeciętnej poziom urbanizacji – miasta zamieszkuje ponad  $65\%$  mieszkańców województwa, wyższa jest także gęstość zaludnienia –  $125$  osób na km<sup>2</sup>. W regionie występują 42 miasta, z czego dwa przekraczają liczbę  $100$  tys. mieszkańców. Szczególne znaczenie administracyjne, polityczne i gospodarcze odgrywa aglomeracja miejska Trójmiasta – Gdańska, Gdyni i Sopotu (ibidem, s. 151). W województwie pomorskim odnotowuje się dodatni poziom przyrostu naturalnego, który w 2013 r. był najwyższy w kraju i wyniósł  $1,7\%$ . Poziom migracji zagranicznych, tak jak w przypadku łódzkiego i dolnośląskiego, jest ujemny, podobnie jak w dwóch pozostałych województwach odnotowuje

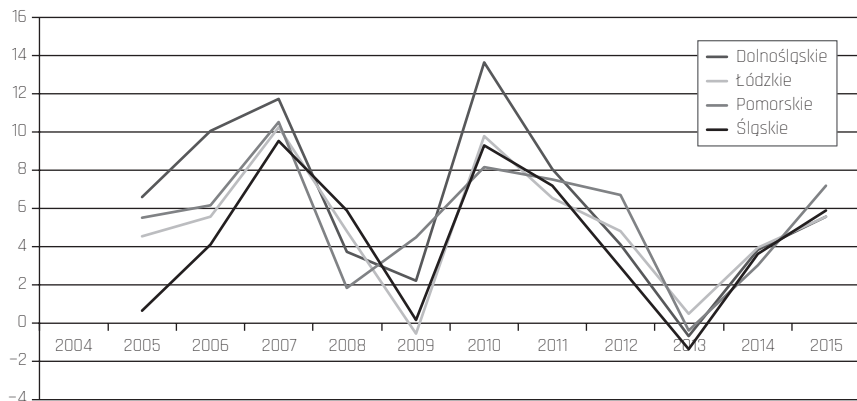


się postępujący spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, co oznacza postępujący proces starzenia się społeczności regionalnej (ibidem, s. 152).

Stopa bezrobocia w województwie pomorskim jest nieznacznie niższa w stosunku do średniej krajowej i wynosi ponad 10%. Problem ten dotyczy w większym stopniu mieszkańców obszarów wiejskich niż miast. Poziom aktywności zawodowej mieszkańców województwa wynosi ok. 55% i jest zbliżony do średniej krajowej (Ibidem, s. 153–154). Poziom PKB na mieszkańca wynosi 41 tys. zł w skali rocznej i jest niższy o ponad dwa punkty procentowe w odniesieniu do średniej krajowej. Dochód rozkłada się nierównomiernie, a najwyższa wartość – ok. 150% średniego krajowego PKB – uzyskiwana jest w aglomeracji trójmiejskiej. W regionie pomorskim działa ponad 270 tys. podmiotów gospodarczych i liczba ta ma tendencje wzrostowe (ibidem, s. 155).

Województwo śląskie zajmuje obszar o powierzchni ponad 12 tys. km<sup>2</sup>, co czyni je jednym z najmniejszych województw w kraju. Jednocześnie region jest zamieszkiwany przez 4,6 mln mieszkańców, co stanowi 11,6% ludności Polski i czyni go drugim, zaraz po województwie mazowieckim, najbardziej zaludnionym regionem kraju. Śląsk ma charakter transgraniczny, sąsiaduje z Czechami i Słowacją (ibidem, s. 163). Mimo wysokiej liczby ludności i najwyższej w kraju gęstości zaludnienia (374 osoby/km<sup>2</sup>) perspektywy demograficzne województwa nie są optymistyczne. Ujemnemu przyrostowi naturalnemu towarzyszą procesy starzenia się regionalnej społeczności oraz ujemne saldo migracji zagranicznych i wewnętrznych, którego wartość jest znacznie wyższa niż średnia dla całego kraju. Obserwowany jest także jeden z najniższych w kraju odsetek ludzi młodych w strukturze wiekowej województwa (ibidem, s. 166).

Stopień urbanizacji województwa śląskiego wynosi ok. 77,4% i jest wyższy o ponad 17 punktów procentowych od średniej dla Polski. W województwie istnieje mocno rozbudowana sieć miast, która liczy łącznie 71 jednostek, z czego aż 12 przekracza liczbę 100 tys. mieszkańców, a 11 mieści się w przedziale od 50 do 100 tys. (ibidem, s. 165). Województwo śląskie jest więc najbardziej zurbanizowanym regionem w całym kraju.



| Województwo  | Rok  |       |       |      |       |       |      |      |       |      |      |
|--------------|------|-------|-------|------|-------|-------|------|------|-------|------|------|
|              | 2005 | 2006  | 2007  | 2008 | 2009  | 2010  | 2011 | 2012 | 2013  | 2014 | 2015 |
| Dolnośląskie | 6,61 | 10,05 | 11,76 | 3,73 | 2,21  | 13,65 | 8,08 | 4,10 | -0,67 | 3,86 | 5,58 |
| Łódzkie      | 4,56 | 5,56  | 10,25 | 4,83 | -0,54 | 9,79  | 6,54 | 4,84 | 0,48  | 3,95 | 5,59 |
| Pomorskie    | 5,54 | 6,15  | 10,53 | 1,84 | 4,52  | 8,15  | 7,51 | 6,70 | -0,38 | 3,03 | 7,21 |
| Śląskie      | 0,63 | 4,12  | 9,54  | 5,90 | 0,17  | 9,29  | 7,19 | 2,95 | -1,36 | 3,60 | 5,92 |

WYKRES 1. Dynamika zmiany PKB w badanych województwach w latach 2005–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Poziom bezrobocia waha się w granicach 11,4% i jest niższy niż średnia dla całego kraju, natomiast niższy jest także wskaźnik poziomu aktywności zawodowej – 53,5%. Problem bezrobocia w większym stopniu odnosi się do mieszkańców obszarów miejskich niż wsi, natomiast w ogólnej liczbie bezrobotnych dominują kobiety (ibidem, s. 167). PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi 44,4 tys. zł, co sytuuje województwo śląskie na czwartej pozycji w skali kraju (ibidem, s. 168). Województwo śląskie jest obszarem intensywnego rozwoju działalności gospodarczej. Obecnie działa tutaj ok. 460 tys. podmiotów gospodarczych różnej wielkości, również tych z udziałem kapitału zagranicznego (ibidem, s. 170).

W trakcie realizacji badań w ramach projektu badawczego, którego efektem jest niniejsza publikacja, zmieniła się pozycja w rankingu wartości i dynamiki zmian PKB analizowanych regionów. Warto w tym miejscu przypomnieć, że podstawą selekcji regionów wybranych do badania w ramach niniejszego projektu był opublikowany w 2011 r. raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego *Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*. W 2016 r. Ministerstwo Rozwoju opublikowało kolejny *Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*, który obejmuje lata 2009–2014 (zob. Ministerstwo Rozwoju 2016). Został on sporządzony na podstawie art. 35 b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która nakłada na ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego obowiązek sporządzania takiego raportu co cztery lata.

Wśród badanych województw śląskie pozostało województwem tracącym, gdyż jego PKB jest wyższe od średniego PKB w kraju, ale dynamika wzrostu tego wskaźnika jest niższa niż średnia dla Polski. W grupie liderów pozostało województwo dolnośląskie, którego PKB *per capita* oraz jego dynamika są powyżej średniej krajowej. Swoje pozycje zmieniło zaś województwo pomorskie, które zostało w najnowszym raporcie Ministerstwa Rozwoju zakwalifikowane jako region doganiający, którego dynamika wzrostu PKB jest wyższa od średniej krajowej, a poziom PKB *per capita* jest niższy od średniego w kraju (Ministerstwo Rozwoju 2016, s. 114). Województwo łódzkie zostało zakwalifikowane jako region odstający o niskim poziomie PKB *per capita* i słabej dynamice wzrostu gospodarczego (ibidem, s. 114).

Natomiast wśród analizowanych województw liderami w zakresie przedsiębiorczości są województwa: dolnośląskie, śląskie i pomorskie, w których odnotowuje się dynamicznie rosnącą liczbę podmiotów gospodarczych (Ministerstwo Rozwoju 2015, s. 37). Przedsiębiorcy jako kluczowi regionalni interesariusze, których aktywność ma bezpośredni wpływ na poziom rozwoju gospodarczego województwa, powinni spełniać kluczową rolę w procesach współzarządzania rozwojem w regionach. Ich włączenie w procesy decyzyjne powinno dotyczyć wszelkich spraw związanych z tworzeniem i realizacją wszelkich udogodnień

i instrumentów wspierających rozwój i warunki prowadzenia działalności gospodarczej w województwach. W ramach niniejszej monografii przeanalizowane zostanie studium przypadku wpływu przedsiębiorców na realizację strategii inteligentnych specjalizacji w regionach.

Na uwagę w kontekście procesów współzarządzania zasługuje także stan kapitału ludzkiego w poszczególnych analizowanych regionach. W ujęciu teoretycznym, kapitał ludzki to stan wiedzy, wykształcenia, umiejętności i kompetencji mieszkańców regionu, który przyczynia się do długookresowego rozwoju danego obszaru (Golejewska 2013). Kapitał ludzki ma nie tylko znaczenie jako czynnik produkcji w kontekście rozwoju regionalnych kadr gospodarki i potrzeb rynku pracy (Przygodzki 2013, s. 143), ale jego stan wpływa także na jakość współzarządzania procesami rozwoju regionu. Odnosi się do wiedzy, umiejętności, kreatywności, które stanowią podstawę wszelkich działań o charakterze innowacyjnym. Gdy analizuje się rankingi stanu kapitału ludzkiego w polskich regionach, jako liderów należy wymienić znajdujące się na pozycji trzeciej, czwartej i piątej województwa: śląskie, dolnośląskie i pomorskie (Nazarczuk, Cicha-Nazarczuk 2014, s. 196).

Kapitał społeczny stanowi kolejną zmienną, która wpływa na poziom zaufania i współpracy między aktorami w procesie współzarządzania rozwojem regionów. Wobec wielu koncepcji teoretycznych i definicji proponowanych przez różnych autorów, między innymi Bourdieu, Colemana, Fukuyamę czy Putnama (por. Klimowicz 2011a, s. 46–50), warto zauważyć, że kategoria ta odnosi się do charakteru więzi i relacji społecznych, norm i wartości, które obowiązują w danej społeczności i określają wzorce oraz schematy komunikacji i współpracy między ludźmi i instytucjami (Michalewska-Pawlak 2011, s. 188). Jakość kapitału społecznego ma bezpośredni wpływ na jakość życia mieszkańców regionu, ponieważ odnosi się do działań zbiorowych realizowanych w sferze publicznej. Wysoka jakość kapitału społecznego na poziomie regionalnym uzależniona jest od gwarancji formalnych i finansowych dla funkcjonowania organizacji społecznych, stanu kultury politycznej związanej z poziomem obywatelskiego zaangażowania oraz demokratyzacji procesów decyzyjnych i akceptacji tego faktu przez regionalnych liderów politycznych.

Jak pokazują wyniki badań empirycznych nad stanem kapitału społecznego w Polsce, tylko dwa województwa – małopolskie oraz podlaskie – charakteryzują się względnie wysokim poziomem tego kapitału. Bardzo niski poziom kapitału społecznego wśród badanych województw ma województwo śląskie, poziom niski – pomorskie, natomiast średni – dolnośląskie i łódzkie (Witczak-Roszkowska 2016, s. 693–694). Powyższe dane pokazują niski poziom aktywności społecznej wspólnot regionalnych przy jednoczesnym niskim poziomie wzajemnego zaufania między ludźmi. Fakt ten może stać się czynnikiem ograniczającym stosowanie proinnowacyjnych rozwiązań we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, szczególnie w sytuacji, kiedy wymagają one współpracy międzysektorowej i obywatelskiej partycypacji.

Województwa będące przedmiotem analizy w niniejszej monografii mają jednakowe rozwiązania systemowe w obszarze zarządzania rozwojem intraregionalnym, natomiast zdecydowanie różnią się pod względem potencjału ludzkiego, społecznego i ekonomicznego. Fakt ten determinuje zarówno zróżnicowane efekty, jakie są osiąganymi przez poszczególne regiony w procesie współzarządzania rozwojem regionu, jak i ich odmienne potencjały do kreowania i implementacji innowacji w tymże obszarze. W rankingu dotyczącym jakości procesów współzarządzania rozwojem regionalnym w Europie opracowanym w 2012 r. analizowane województwa zajmują następujące pozycje wśród 199 badanych regionów: łódzkie – 151, pomorskie – 154, śląskie – 177, dolnośląskie – 178. Najwyższą lokatę w rankingu wśród polskich regionów zajmuje województwo opolskie – 141 pozycja, co oznacza, że wszystkie polskie regiony mają jeszcze wiele do nadrobienia w obszarze podnoszenia jakości procesów współzarządzania (Charron i in. 2012, s. 22–23).

Reasumując, istotnym wyzwaniem rozwojowym dla władz poszczególnych województw jest zagwarantowanie większej spójności terytorialnej między obszarami miejskimi i wiejskimi. Generuje to sferę do poszukiwania nowych, nieszablonowych rozwiązań zarządczych, które powinny przyczynić się do zmniejszenia tychże dysproporcji i specyficznych problemów terytorialnych każdego województwa. Działania te powinny koncentrować się nie tylko na poprawianiu warunków do

zwiększania zatrudniania, ale także być ukierunkowane na zmianę negatywnych trendów demograficznych związanych z niskim przyrostem naturalnym, przy jednoczesnym zaangażowaniu w rozwój kapitału ludzkiego i przedsiębiorczość, stanowiące kluczowe czynniki rozwoju społecznego i gospodarczego każdego regionu.

Wyzwaniem w kontekście innowacyjnego zarządzania rozwojem regionalnym nadal pozostaje niska jakość kapitału społecznego większości polskich regionów. Na problem ten wskazuje niski poziom rozwoju sektora pozarządowego oraz niski poziom partycypacji obywatelskiej we wszystkich badanych regionach (Ministerstwo Rozwoju 2016, s. 26). Słabość sektora pozarządowego sprawia, że w wielu sytuacjach nie jest on realnym partnerem do współpracy z władzą publiczną, co z kolei może negatywnie oddziaływać na poziom innowacyjności współzarządzania w sferze publicznej. Zgodnie z założeniami modelu generowania innowacji opisanym w rozdziale trzecim współpraca międzysektorowa, partycypacja obywatelska oraz szeroka reprezentacja interesariuszy w procesach decyzyjnych jest warunkiem podstawowym kształtowania środowiska sprzyjającego innowacjom we współzarządzaniu rozwojem regionalnym.

Obecne plany i działania polskiego rządu wskazują na chęć poddania szerszej kontroli organizacji pozarządowych przez utworzenie Narodowego Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dąbrowska 2016), co budzi obawy samego środowiska pozarządowego (PAP 2016). Dopiero po wejściu w życie planowanych rozwiązań będzie można ocenić ich wpływ na aktywność partnerów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, także na poziomie regionalnym.



# Koncepcyjny wymiar badań nad innowacyjnością we współzarządzaniu rozwojem regionalnym

## 2.1. Kluczowe pojęcia dla badania innowacyjności we współzarządzaniu rozwojem regionalnym

Tematyka niniejszego podrozdziału koncentruje się na zdefiniowaniu kluczowych kategorii analitycznych, które wskazują, jakie procesy, działania, procedury, instrumenty współzarządzania rozwojem regionalnym można określić jako innowacyjne. Kwestia ta stanowi poważne wyzwanie natury metodologicznej z dwóch względów. Pierwszym z nich jest fakt, że w istniejącej literaturze przedmiotu nie została do tej pory wypracowana wspólna, klarowna i jednoznaczna definicja innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. O ile istniejąca literatura szeroko odnosi się do kwestii definiowania innowacji we współzarządzaniu publicznym (por.: Anttiroiko i in. 2011; Bason 2010; Hartley 2005), o tyle trudniej jest znaleźć jakąkolwiek definicję, która w sposób bezpośredni nawiązywałaby do wyjaśnienia pojęcia innowacji w danej, konkretnej dziedzinie współzarządzania publicznego, jaką jest współzarządzanie rozwojem regionalnym.

Drugie ze wskazanych wyzwań odnosi się do konieczności uwzględnienia terytorialnego wymiaru analizowanego pojęcia innowacji we



współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Jak już kilkakrotnie zostało powiedziane na łamach niniejszej książki, region stanowi określoną rzeczywistość społeczną, gospodarczą i polityczną, ulokowaną w konkretnej przestrzeni, której potencjał endogeniczny zdeterminowany jest tą lokalizacją. Dlatego też terytorium i jego cechy muszą stanowić punkt odniesienia w procesie oceny stopnia innowacyjności danego rozwiązania zarządczego wdrażanego w określonym miejscu. Inaczej więc dane rozwiązanie zarządcze powinno być oceniane z perspektywy globalnej, narodowej, regionalnej czy lokalnej. Kwestię oceny innowacyjności rozwiązań we współzarządzaniu rozwojem regionalnym trafnie zobrazował reprezentant Departamentu Programów Rozwoju Regionalnego Ministerstwa Rozwoju, który wskazał jako przykład innowacji prowadzenie ewaluacji. Nasz rozmówca podczas wywiadu stwierdził, że prowadzenie ewaluacji programów i polityk publicznych w Polsce, zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym, ma charakter innowacji procesowej. Natomiast w Wielkiej Brytanii, na obecnym etapie rozwoju sektora publicznego, procesy ewaluacyjne stanowią standard jego funkcjonowania, związany z zapewnieniem wysokiej jakości procedur i efektów polityk publicznych.

Stąd ocena stopnia innowacyjności danego rozwiązania wymaga uwzględnienia takich okoliczności, jak: poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu, istniejący system zarządzania jego rozwojem, kultura polityczna i administracyjna danej jednostki, rola społeczeństwa obywatelskiego w procesach współzarządzania, tradycje współpracy międzysektorowej w danym regionie czy wreszcie stopień i czas, w jakim dane rozwiązanie zarządcze upowszechniło się w praktyce współzarządzania danym regionem. Kluczowym pojęciem, które związane jest z oceną stopnia innowacyjności danego rozwiązania zarządczego, będzie kategoria zmiany, jaka następuje dzięki jego wdrożeniu. Wzajemne związki między innowacją a zmianą zostaną omówione w dalszej części niniejszego podrozdziału, natomiast teoria zmiany w kontekście wdrażania innowacji – w kolejnym rozdziale książki.

W tym miejscu należałoby odnieść się do konsekwencji, jakie spowodowane są brakiem jednoznacznej definicji innowacji we współ-

zarządzaniu rozwojem regionalnym. Na skutek deficytu pojęciowego w badanym obszarze autorki, wykorzystując istniejące definicje innowacji we współzarządzaniu publicznym, przy uwzględnieniu ich terytorialnego i kontekstualnego charakteru, postanowiły, na użytek niniejszych badań, opracować własną definicję operacyjną innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Biorąc pod uwagę fakt, że innowacje mają charakter złożonego, wieloetapowego procesu, obejmującego wiele faz – od powstania idei do oceny skutków implementowania innowacji, definicja ta ma charakter opisowy. Przy jej konstruowaniu wykorzystana została nie tylko istniejąca literatura przedmiotu, ale także, w równym stopniu, opinie wyrażone przez naszych rozmówców podczas wywiadów indywidualnych pogłębionych i częściowo ustrukturyzowanych. Przyjęty sposób definiowania innowacji, uwzględniający szeroką perspektywę ich rozumienia przez aktorów publicznych, społecznych i prywatnych uczestniczących w procesach współzarządzania rozwojem polskich regionów, pozwoli na ukazanie terytorialnego i kontekstualnego charakteru tego procesu.

Samo pojęcie innowacji oznacza wprowadzenie nowości do zastanej rzeczywistości, które skutkować będą określonymi zmianami (Janasz, Koziół 2012, s. 11). Pojęcie innowacji po raz pierwszy zostało użyte przez J. Schumpereta w latach trzydziestych ubiegłego stulecia na określenie nowatorskich aspektów technicznych w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa w gospodarce, który jednocześnie zwrócił uwagę, że innowacja stanowi źródło sukcesu ekonomicznego podmiotu, który ją wdraża (Schumpeter 1960, s. 104). Problematyka innowacji w obszarze ekonomii i marketingu podejmowana była następnie przez cały szereg autorów, którzy rozwijali zarówno koncepcyjne, jak i empiryczne aspekty badania omawianego pojęcia (Drucker 2000; Kotler 1999; Porter 1992).

Chronologicznie implementacja pojęcia innowacji do analizy obszaru współzarządzania publicznego zachodziła w sposób stopniowy, natomiast obecnie znajduje ono szerokie zastosowanie w programowaniu, wdrażaniu i ocenie funkcjonowania polityk i programów publicznych, w tym także na poziomie regionalnym. Nie oznacza to jednak, że istnieje jedna klarowna definicja, która wskazuje, czym owe innowacje we współzarządzaniu publicznym są. Definicja zaproponowana przez H.K. Anheier

i S. Korreck brzmi: „[...] nowe reguły, regulacje i podejścia w porównaniu do stanu obecnego, których celem jest poszukiwanie bardziej skutecznych i efektywnych rozwiązań problemów publicznych, aby osiągnąć lepsze rezultaty interwencji publicznej, a ostatecznie wzmocnić jej legitymizację” (Anheier, Korreck 2013, s. 83). Zbliżoną definicję innowacji publicznych proponuje A.V. Attiroido, stwierdzając, że jest to mechanizm albo instytucjonalne rozwiązanie, które umożliwi radzenie sobie z problemami związanymi z zarządzaniem albo pozwala osiągnąć lepsze rezultaty w procesach zarządczych. Powyższa definicja kładzie nacisk na pozytywne efekty, jakie powinny towarzyszyć wdrażaniu innowacji we współzarządzaniu publicznym (Attiroido i in. 2011, s. 3).

A.H. Van de Ven i H.L. Angle (2000, s. 3) wskazują, że „Innowacje wymagają czegoś więcej niż kreatywnych zdolności wymyślenia nowych idei; one wymagają również umiejętności zarządczych i zdolności do przekształcania idei w praktykę”. Oznacza to, że cechy takie, jak pomysłowość i kreatywność, które są źródłem rozwiązań innowacyjnych, muszą być uzupełnione przez umiejętności związane z przekształcaniem tych idei i koncepcji na praktyczne rozwiązania w obszarze współzarządzania publicznego.

To, co odróżnia definiowanie innowacji w zarządzaniu gospodarczym od innowacji w zarządzaniu publicznym, to przede wszystkim cel, w jaki są one wdrażane oraz interesariusze, którzy odnoszą korzyści z wdrożenia innowacji. W przypadku innowacji w zarządzaniu publicznym są to zmiany zorientowane na zaspokajanie potrzeb i realizację interesów społeczności regionalnej, a w odróżnieniu od innowacji w sektorze przedsiębiorstw – ich wdrożenie przynosi korzyści wszystkim zaangażowanym stronom. Zatem strategia współpracy na rzecz generowania i promowania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym jest bardziej korzystna dla realizacji interesów wszystkich aktorów uczestniczących w procesach decyzyjnych, jak i ich adresatów, którzy w tym celu muszą poszukiwać efektywnych metod w obszarze komunikacji, negocjacji i osiągnięcia kompromisów.

Zanim przejdziemy do wyróżnienia cech konstytutywnych dla definiowania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, ważne

jest, aby zastanowić się nad **przyczynami**, które niejako mobilizują sektor publiczny do podejmowania aktywności na rzecz generowania i (lub) wdrożenia innowacyjnych rozwiązań w procesach zarządczych. Pierwsza z nich związana jest z naturą demokratycznego systemu politycznego, w którym wybierani politycy sprawujący władzę, wywierają presję na procesy zarządcze celem ich racjonalizacji i usprawnienia, a w zamian uzyskują poparcie polityczne ze strony obywateli w kolejnych elekcjach. Pojawienie się nowego lidera w strukturach władzy, który oferuje alternatywną wizję działań – często jest to osoba z zewnątrz, spoza samej organizacji, pozytywnie wpływa na generowanie innowacji (Bason 2010).

Następnie wśród tych przyczyn będzie także widoczny i odczuwalny w społeczeństwie kryzys, który jest wyraźnym symptomem dla konieczności dokonywania zmian i korekt w procesie zarządzania. Kryzys odnosi się nie tylko do kwestii malejących zasobów finansowych sektora publicznego, lecz także w równym stopniu do problemów globalnych, takich jak chociażby kwestie środowiskowo-klimatyczne czy zmiany demograficzne, z którymi nie są sobie w stanie poradzić samodzielnie władze publiczne żadnego szczebla, w tym regionalnego. Do ograniczenia skali i rozmiarów tychże problemów niezbędne okazuje się zaangażowanie innych sektorów, które mają do swojej dyspozycji szereg zasobów niebędących w posiadaniu sektora publicznego. Mamy tutaj na myśli chociażby wiedzę, informację czy większą elastyczność działania, ale także odmienny sposób myślenia i mentalności ludzi, która jest warunkiem jakichkolwiek zmian. Podobną opinię o pozytywnym wpływie sytuacji trudnych i kryzysowych na formowanie się innowacji wyraził jeden z ekspertów biorących udział w badaniu fokusowym, który stwierdził, że innowacje pojawiają się w sytuacjach kryzysowych, kiedy utarte, tradycyjne metody postępowania nie przynoszą rozwiązania problemu. W takich sytuacjach aktorzy aktywnie poszukują nowych rozwiązań, które umożliwią im przezwycięzenie sytuacji kryzysowej, nie bojąc się eksperymentować, skoro tradycyjne schematy i procedury postępowania nie przyniosły pozytywnych efektów.

Mniej widoczne dla społeczeństwa obywatelskiego są potencjalne problemy wewnątrz sektora publicznego, które wymuszają poszukiwanie

nowych, alternatywnych rozwiązań jego funkcjonowania. Tak zresztą narodził się jeden ze współczesnych nurtów zarządzania publicznego, czyli nowe zarządzanie publiczne (ang. *New Public Management*).

Jako jedna z ostatnich przyczyn, które prowadzą do wypracowywania innowacyjnych metod zarządzania w sektorze publicznym, jest wymieniany postęp technologiczny i zaawansowanie technologiczne (Borins 2000, s. 55–56). Wprowadzenie wszelkich procedur dotyczących e-zarządzania z jednej strony ma charakter utylitarny, ponieważ umożliwia wzrost dostępności wybranych usług dla obywateli, ale także alternatywne formy ich aktywizacji w przestrzeni publicznej. Szczególnie istotne okazały się zmiany technologiczne z perspektywy upodmiotowienia regionalnego społeczeństwa obywatelskiego, które dzięki nim uzyskuje nowe możliwości partycypowania w procesach zarządzania rozwojem regionu. Wykorzystanie nowych technologii jako narzędzi *e-governance* nie tylko ułatwia wzajemną komunikację i współpracę przedstawicieli różnych sektorów, ale także poprawia dostęp do informacji niezbędnej w procesie podejmowania decyzji oraz umożliwia bezpośrednio zaangażowanie obywateli w proces decyzyjny, chociażby bez konieczności opuszczania miejsca zamieszkania (Reddick 2011). Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy wielkość regionu i liczba jego mieszkańców stanowią bariery natury transportowej, czasowej czy logistycznej, uniemożliwiające szeroką partycypację obywateli we współzarządzaniu regionem. Dzięki wykorzystaniu nowych technologii, w tym mediów społecznościowych, komunikatorów internetowych czy aplikacji umożliwiających *e-voting* oraz innych e-narzędzi, uzyskane zostały szersze możliwości partycypacji w procesach współzarządzania.

Innowację należy postrzegać jako szeroko rozumianą zmianę, która może zachodzić w myśleniu, organizowaniu, działaniu czy oferowanych produktach i usługach. Niezależnie od tego, w jakiej dziedzinie są one kreowane i wdrażane, zawsze mają charakter świadomy i intencjonalny. Dlatego innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym należy rozważać w perspektywie teleologicznej, czyli **orientacji na realizację celu**. Analiza celów zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce wskazuje, że innowacje powinny przyczyniać się do poprawy poziomu

i jakości życia społeczności, w której są wdrażane. Zrównoważony rozwój i inteligentny wzrost zależą bowiem nie tylko od konkurencyjności podmiotów gospodarczych danego obszaru, ale także od innowacyjności i efektywności procesów zarządzania tym obszarem, w naszym przypadku regionem. Celem innowacji są więc określone korzyści publiczne, które są osiągane dzięki maksymalizacji wykorzystania dostępnych zasobów w procesie współzarządzania (Alberti, Bertucci 2006, s. 2). Innowacje mają zatem przyczyniać się do podnoszenia efektywności zarządzania i osiągania lepszych efektów interwencji publicznych.

**Pozytywna zmiana**, która następuje dzięki wdrożeniu innowacji, powinna być doświadczana przez odbiorców działań i decyzji zarządczych, które ich dotyczą. Innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym powinny zatem wywierać wpływ w postaci konkretnych rezultatów, jakie za sobą niosą, ale też zmian dotyczących stanu świadomości społecznej, postaw i zachowań obywateli w sferze publicznej (Glor 2015, s. 4). Można zatem stwierdzić, że pozytywne rezultaty mogą odnosić się zarówno do publicznych dóbr, jak i wartości obecnych w działaniach wspólnot regionalnych.

W literaturze przedmiotu obecne są opinie, że generowaniu innowacji zarządczych w sektorze non-profit sprzyjają **wielosektorowa współpraca i partnerstwa** (Koppenjan, Klijn 2004; Sørensen, Torfing 2012). Istotą zarówno sieci, jak i partnerstw terytorialnych jest współpraca oraz wymiana zasobów, w tym również wiedzy i doświadczeń, a także realizacja wspólnych przedsięwzięć, które umożliwią bardziej efektywne osiągnięcie zakładanych celów. W sektorze publicznym, a więc również w obszarze współzarządzania rozwojem regionalnym, tworzenie partnerstw, wspólnie realizowane projekty, wymiana wiedzy i doświadczeń, dzielenie się wiedzą, w tym również wiedzą ukrytą i nieskodyfikowaną, której nośnikami są jednostki ludzkie, umożliwiają bardziej efektywne poszukiwanie innowacyjnych metod osiągania celów w procesie współzarządzania rozwojem regionu. Wychodząc z założenia, że podmioty współzarządzania rozwojem regionalnym reprezentują wszystkie sektory i poziomy terytorialnej organizacji – od lokalnego, przez ponadnarodowy – warto zauważyć, że dopiero ich współdziałanie oparte na relacjach

niehierarchicznych przyczynia się do usprawnienia procesów programowania i realizacji polityk publicznych i podniesienia jakości dostarczanych usług publicznych.

**Współpraca wielosektorowa** na poziomie regionalnym sprzyja dzieleniu się wiedzą i doświadczeniami, które dzięki procesom dyfuzji są przekazywane jako zasób, z którego mogą korzystać inni partnerzy. Kreowanie i wdrażanie innowacji na poziomie regionalnym wymaga zaangażowania różnych aktorów, nie tylko tych na etapie opracowania innowacyjnych rozwiązań istniejących problemów, ale także tych, którzy skutecznie diagnozują i artykułują ich istnienie (np.: organizacje reprezentujące grupy obywateli, ośrodki badania opinii publicznej, obserwatoria terytorialne itp.), a następnie weryfikują użyteczność nowych rozwiązań w praktyce współzarządzania. Zróżnicowane konstelacje aktorów politycznych, społecznych i prywatnych stwarzają większe szanse na wypracowywanie innowacyjnych rozwiązań we współzarządzaniu rozwojem regionalnym niż w tradycyjnym modelu biurokratycznym i modelu rynkowym, bazującym na wykorzystaniu głównie wewnętrznych zasobów organizacji i podmiotów gospodarczych. W tym kontekście warto wspomnieć o zdolnościach, umiejętnościach i mentalności podmiotów uczestniczących w procesach współzarządzania, a także kompetencjach do podejmowania współpracy i innowacyjnych inicjatyw (Freise, Paulsen, Walter 2015, s. 380). Stan kapitału ludzkiego, społecznego i intelektualnego wpływa na zdolności do generowania innowacji w procesach zarządczych, ale też na umiejętności racjonalnego wykorzystania zasobów wszystkich aktorów tejże współpracy.

Kreowanie i implementacja rozwiązań innowacyjnych we współzarządzaniu rozwojem regionalnym skutkuje zmianą tradycyjnych ról sektora publicznego i społeczeństwa obywatelskiego, które z reguły pełni rolę adresata działań podejmowanych przez administrację, a będących wynikiem decyzji politycznych. Innowacyjne współzarządzanie oznacza upodmiotowienie społeczności regionalnej, której role rozszerzone zostają również w obszarze udziału w procesach decyzyjnych i wykonawczych. W opinii reprezentanta Departamentu Wsparcia Innowacji i Rozwoju Ministerstwa Rozwoju innowacyjne procesy we współzarządzaniu



publicznym mogą zachodzić w warunkach otwartości administracji na współpracę z obywatelami. Zdaniem ekspertów biorących udział w badaniu fokusowym innowacja we współzarządzaniu rozwojem regionalnym to decentralizacja zadań, które tradycyjnie realizuje sektor publiczny, oraz budowanie nowego porządku instytucjonalnego złożonego z instytucji, które te zadania będą realizować. Jako przykład innowacji na Dolnym Śląsku wskazane zostało utworzenie Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej. Te instytucje powinny być od siebie niezależne i funkcjonować na zasadzie sieciowej współpracy, a nie hierarchicznego podporządkowania. W Polsce na poziomie regionalnym, w opinii ekspertów, powstaje szereg takich instytucji, z tym że z reguły zarządy województw, jako organy polityczne odpowiedzialne za zarządzanie rozwojem na poziomie regionalnym, dążą do utrzymania kontroli nad takimi instytucjami oraz mają aspiracje do wywierania wpływu na ich funkcjonowanie, mimo formalnie zagwarantowanej niezależności.

Obok możliwości, jakie stwarzają regionalne wielosektorowe partnerstwa i sieci dla generowania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, warto wspomnieć także o pewnych ograniczeniach, jakie niesie za sobą zaangażowanie aktorów niepublicznych w te procesy. Po pierwsze, podmioty te mają zróżnicowane interesy i oczekiwania. Sektor prywatny, zgodnie z logiką swojego funkcjonowania, zorientowany jest na maksymalizację indywidualnych korzyści i dóbr, sektor pozarządowy wprawdzie dąży do realizacji celów wspólnych, niemniej jednak w zależności od konkretnych organizacji zakres dobra wspólnego bywa inaczej definiowany. Społeczeństwo obywatelskie nie jest bowiem monolitem ideowym i organizacyjnym, a organizacje je reprezentujące wyrażają różne, często rozbieżne oczekiwania i interesy społeczne. Przykładem mogą być tutaj chociażby organizacje reprezentujące społeczności lokalne domagające się realizacji projektów inwestycyjnych podnoszących bezpieczeństwo ruchu drogowego i organizacje ekologiczne, dla których nadrzędnym dobrem jest ochrona środowiska naturalnego, jeśli tego typu inwestycje, nawet z korzyścią dla bezpieczeństwa, mogą zagrażać równowadze ekologicznej danego obszaru. Stąd zdolności innowacyjne



wielosektorowych partnerstw we współzarządzaniu rozwojem regionalnym zależą od umiejętności współpracy i koordynacji działań zbiorowych, możliwości skutecznej wymiany informacji oraz efektywnych sposobów eliminowania bądź rozwiązywania konfliktów.

Tezę tę potwierdził reprezentant Departamentu Wsparcia Innowacji i Rozwoju Ministerstwa Rozwoju podczas wywiadu indywidualnego, w którym opisując proces konsultacji nad przygotowaniem treści programów operacyjnych, wskazywał na praktyczne problemy związane ze współuczestnictwem sektora prywatnego w tych konsultacjach. Wśród nich wymieniał: kierowanie się partykularnymi interesami przez poszczególnych przedsiębiorców bez uwzględniania szerszej perspektywy całego spektrum potrzeb środowisk biznesu, niski poziom wiedzy w zakresie procedur przygotowania i zatwierdzania treści programów operacyjnych wśród części przedstawicieli sektora prywatnego oraz niereprezentatywność podmiotów uczestniczących w konsultacjach dla całego sektora biznesu.

Dlatego w opinii przedstawiciela Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym można osiągać przez podnoszenie poziomu wiedzy i edukację decydentów, urzędników i społeczeństwa w zakresie efektywnego zarządzania rozwojem regionalnym. Wiedza powinna być upowszechniana w sposób formalny, na forum publicznych gremiów, ciał decyzyjnych itp., ale też za pomocą dzielenia się doświadczeniami i wyciągania wniosków, także z dotychczasowych błędów i porażek.

Współpraca międzysektorowa nie jest jedynym, ale wstępnym warunkiem wdrożenia innowacyjnego podejścia do współzarządzania rozwojem regionalnym. Określenie zmian zachodzących w obszarze współzarządzania rozwojem regionalnym wymaga spełnienia wszystkich wyżej opisanych przesłanek jednocześnie.

Ponadto warto zauważyć, że innowacje należy traktować jako pewien **proces**, a nie stan, gdyż ich powstawanie i wdrażanie stanowi wieloetapową sekwencję działań w określonym przedziale czasowym. T. Bland wymienia następujące etapy procesu innowacji:

- Generowanie innowacji – w którym następuje rozpoznanie problemu albo potrzeby, następnie zbieranie informacji, ewaluacja, interpretacja i formułowanie stanowiska.
- Akceptacja innowacji – podczas którego opracowywane są studia wykonalności, modyfikowane wstępne idee i pomysły, ustalone cele, budowana jest koalicja, następuje przekonywanie, a także podejmowanie decyzji.
- Implementacja innowacji obejmująca gromadzenie i mobilizację zasobów, rozwijanie struktur i procesów, a także monitoring i ewaluację wprowadzonych innowacji (Blant i in. 2010, s. 4).

Na procesualny charakter innowacji wskazał w swojej wypowiedzi przedstawiciel Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Ministerstwa Rozwoju. Według naszego rozmówcy, innowacje w rozwoju regionalnym stanowią nowe regulacje i rozwiązania ułatwiające współpracę przedstawicieli różnych sektorów. Nasz rozmówca stwierdził również, iż takie pomysły, jak projekty hybrydowe, stanowią wyzwanie dla samorządów i sektora prywatnego, będąc jednocześnie nowatorskim rozwiązaniem umożliwiającym połączenie znanych dotychczas rozwiązań organizacyjnych i finansowych dotyczących projektów partnerstwa publiczno-prywatnego oraz funduszy europejskich. Wyjście naprzeciw wyzwaniu wymaga jednak odpowiedniego, otwartego nastawienia oraz dobrze przygotowanych działań informacyjnych i szkoleniowych. Wdrożenie każdego nowego, innowacyjnego rozwiązania musi być bowiem dobrze przemyślanym i przygotowanym procesem, aby nie zostało odrzucone bądź zlekceważone przez podmioty, które mają je wdrażać. Do innowacji trzeba być zatem dobrze przygotowanym.

Gdy definiuje się innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, nie sposób uniknąć pytania o to, które z pozytywnych zmian zachodzących w procesie kolektywnego, międzysektorowego zarządzania rozwojem regionalnym można uznać finalnie za innowacje, które zaś pozostają zwykłymi zmianami zachodzącymi w toku projektowania i realizacji polityk publicznych.

Otóż praktyka procesów współzarządzania rozwojem regionalnym pokazuje, że definiowanie innowacji ma **silnie kontekstualny i terytorialny**

**charakter**, a ich sposób rozumienia uzależniony jest od aktualnego stanu ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturowego określonej lokalizacji i jej otoczenia, w którym są one kreowane i wdrażane (Tura, Harmaakorpi 2005). Szczególną rolę odgrywają tutaj dwa kapitały: ludzki i społeczny, warunkujące generowanie, przebieg i rezultaty procesów innowacyjnych. Szereg teorii podkreśla znaczenie miejsca dla generowania innowacji, również w procesach współzarządzania rozwojem regionalnym. Specyficzne cechy danej lokalizacji, w tym istniejące relacje między różnymi sektorami, wpływają na potencjał innowacyjny danego miejsca (Zajda 2015, s. 7–19). Tezę tę zdaje się potwierdzać przedstawiciel ZIT województwa pomorskiego, który stwierdził, że przykładem innowacji są ZIT-y czy programy rewitalizacji miast, jako pochodzące z poziomu UE, ale wdrażane lokalnie. Odmienne uwarunkowania lokalne powodują z kolei, że miasta w różny sposób wykorzystują istniejące możliwości z nimi związane.

W opinii przedstawiciela Departamentu Programów Regionalnych Ministerstwa Rozwoju w warunkach zarządzania wielopoziomowego innowacje najczęściej powstają i są implementowane na szczeblu lokalnym. Innowacjom sprzyja współpraca między samorządami, obywatelami i sektorem prywatnym, która jest łatwiejsza i zachodzi dużo częściej niż na poziomie regionalnym. Warunkiem innowacji w zarządzaniu rozwojem regionalnym jest otwartość administracji samorządowej na obywateli – zarówno ich potrzeby i opinie, jak i na włączenie ich w procesy konsultowania rozwiązań zarządczych.

Przedstawiciel sektora biznesu w województwie dolnośląskim wskazał zaś, że w innowacjach zawsze chodzi o czynnik ludzki. Innowacje to coś, co człowiek postrzega jako nowe i korzystne dla rozwoju jego samego, rozwoju przedsiębiorstwa, a w kontekście współzarządzania rozwojem regionalnym – rozwoju województwa. Innowacja musi przynieść pozytywny efekt, oczekiwany skutek. Współdziałanie sektora publicznego i sektora biznesu jest istotne dla pojawiania się nowych rozwiązań, korzystnych zarówno dla sektora biznesu, jak i dla pozostałych mieszkańców województwa. Niemniej jednak, jak podkreślił nasz rozmówca, współdziałanie to wymaga większej otwartości sektora samorządowego

na testowanie nowych rozwiązań. Przedsiębiorcy przywykli do tego typu wyzwań, ale z kolei mają poważny problem ze zrzeszeniem się i wyłanianiem rzeczywistej reprezentacji swojego środowiska, która miałaby realny wpływ na podejmowanie decyzji na poziomie regionu. Sektor biznesu oczekuje propozycji ze strony władz regionalnych w zakresie innowacji we wspieraniu przedsiębiorczości i jego rozwoju, ale muszą być one tworzone we współpracy z tym sektorem.

Podobne wnioski wypływają z analizy wypowiedzi przedstawiciela Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, który stwierdził, że innowacyjne pomysły na zarządzanie rozwojem wsi są wynikiem energii i zaangażowania mieszkańców. Władze publiczne mają tutaj do odegrania rolę subsydiarną, która polega na tym, aby tworzyć takie instrumenty, które umożliwiają wykorzystanie tej pomysłowości, ale nie zastępują mieszkańców w podejmowaniu innowacyjnych inicjatyw. To zaangażowanie stanowi wyjaśnienie, dlaczego poziom inicjatyw innowacyjnych na obszarach wiejskich jest tak bardzo zróżnicowany w zależności od konkretnej gminy. Nasz rozmówca wskazał szereg innowacyjnych pomysłów i inicjatyw mieszkańców realizowanych na Dolnym Śląsku, między innymi Sieć Muzeów Domowych czy Sudecką Zagrodę Edukacyjną w Dobkowie, które zostały wsparte dzięki funduszom UE przeznaczonym na rozwój obszarów wiejskich, ale realizowane są w całości na poziomie lokalnym i regionalnym. Sudecka Zagroda Edukacyjna została wskazana jako ten sam przykład innowacyjnej inicjatywy mieszkańców na obszarach wiejskich przez przedstawiciela dolnośląskiej LGD. Jednocześnie przedstawiciele dolnośląskiego, łódzkiego i pomorskiego LGD podczas prowadzonych wywiadów wskazali na ograniczenia we wdrażaniu podejścia innowacyjnego na obszarach wiejskich regionów, z których pochodzą. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrywali w sposobie myślenia i tradycyjnych wartościach społeczności wiejskich, które z reguły są mniej otwarte na nowości i wykazują się niskim stopniem zaufania wobec tego, co nowe i nieznanne. W opinii naszych rozmówców zmiany mentalności w ostatnich latach wśród mieszkańców wsi zachodzą także pod wpływem pozytywnych zmian, jakie nastąpiły na obszarach wiejskich

w wyniku wdrożenia programu LEADER. Powyższe procesy będą przedmiotem analizy jednego z kolejnych rozdziałów monografii.

Przedstawiciel Departamentu Wsparcia Innowacji i Rozwoju Ministerstwa Rozwoju stwierdził, że innowacja jest nowym rozwiązaniem, które zaburza dotychczas ustalony porządek rzeczy i przynosi zmianę. Konsekwencje tej zmiany jednocześnie są korzystne z perspektywy interesów jednej grupy, ale mogą powodować straty z perspektywy innych interesariuszy. Nasz rozmówca stwierdził, że w administracji czasem trudno „przebić się” z nowymi pomysłami, ponieważ nie zawsze jest dla nich zrozumienie w szerokim otoczeniu, a zmiana, jaką za sobą niesie innowacja, może powodować obawy. Obawy te oraz rutyna i przyzwyczajenia, na których bazuje funkcjonowanie wielu struktur i organizacji, w tym administracji publicznej, mogą stanowić barierę dla ich rozwoju w procesie zarządzania. Innowacje mogą zaburzać dotychczasowy tryb działania instytucji, podczas gdy jedną z cech struktur administracyjnych jest rutyna i powtarzalność działań.

Podobne stanowisko wyraził jeden z ekspertów biorących udział w badaniu fokusowym, dla którego innowacja we współzarządzaniu rozwojem regionalnym to produkt, usługa, proces, narzędzie, które zawsze doprowadza do określonej zmiany. Zmiany mogą mieć charakter radykalny lub stopniowy, a ich interpretacja zależy od doświadczenia jednostek i grup. Jako przykład innowacji w rozwoju regionalnym w Polsce podane zostały specjalne strefy ekonomiczne, *foresight* regionalny, lokalne grupy działania oraz partnerstwo publiczno-prywatne. Jednocześnie, w opinii eksperta, innowacje mogą powodować zarówno zmiany pozytywne, jak i negatywne oraz przyczyniać się do powstawania nowych problemów, z którymi radzić muszą sobie podmioty publiczne odpowiedzialne za zarządzanie rozwojem regionu. Innowacje pojawiają się jako efekt wyzwań stojących przed administracją odpowiedzialną za zarządzanie rozwojem regionu, która zmuszona jest do poszukiwania nowych rozwiązań umożliwiających osiągnięcie celów rozwojowych. Innowacja jest obarczona zawsze pewną dozą ryzyka, dlatego że nie można przewidzieć skutków nowych rozwiązań, które nie zostały wcześniej zweryfikowane. Dlatego innowacje w administracji często budzą poczucie niepewności.

Jak wynika z analizy wypowiedzi części naszych rozmówców, potoczne rozumienie innowacji będące efektem ich doświadczenia i zaangażowania w swojej codziennej aktywności w sprawy współzarządzania rozwojem regionu jest zbieżne z teoretyczno-koncepcyjnym ujęciem opisanym w literaturze przedmiotu. Analiza konkretnych rozwiązań innowacyjnych w praktyce współzarządzania wybranymi polskimi regionami pozwoli na wskazanie, na ile sformułowane w tym miejscu modelowe propozycje rozumienia innowacji i warunków ich realizacji mają odniesienie do realnych praktyk realizowanych w polskich regionach.

## **2.2. Stan badań nad innowacyjnością we współzarządzaniu rozwojem regionalnym**

Aktualne wyzwania zarządzania publicznego w warunkach demokratycznego państwa, związane z ograniczonymi możliwościami finansowania zadań i usług publicznych oraz innymi kwestiami społecznymi i ekonomicznymi, do których należy zaliczyć: zrównoważony rozwój, konkurencyjność gospodarczą czy spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną, są przyczyną wzrostu zainteresowania wśród badaczy, ekspertów i praktyków kwestiami innowacyjności sektora publicznego. Prowadzone badania oraz analizy naukowe i empiryczne koncentrują się na kwestii tego, w jaki sposób nowe idee, pomysły i koncepcje w obszarze współzarządzania publicznego mogą podnieść jego efektywność i przyczynić się do realizacji interesów różnych sektorów: publicznego, prywatnego i społecznego, które są adresatami decyzji i działań władz. Badacze zarządzania publicznego upatrują takich rozwiązań we wzmocnieniu wielosektorowej współpracy, jak również w samej przemianie modelu zarządzania publicznego w kierunku sterowania i współzarządzania (Torfing, Triantafillou 2016).

Ponieważ badanie innowacyjności sektora publicznego jest zjawiskiem w obszarze badań społecznych stosunkowo nowym, nadal część istniejących publikacji odnosi się do poszukiwania definicji tych procesów

oraz budowania ich podstaw teoretycznych (Moor, Hartley 2010). Rozwinięciem tych badań jest próba poszukiwania związków między teorią innowacji a praktyką ich wdrażania przez sektor publiczny. W związku z powyższym badacze współzarządzania formułują wiele ciekawych wniosków na temat wyzwań i ryzyk związanych z wdrożeniem innowacyjnych rozwiązań zarządczych przez sektor publiczny (Osborne, Brown 2011; Bason 2010; Pestoff, Brandsen 2010, s. 232–233). Analizy istniejących rozwiązań innowacyjnych w obszarze współzarządzania najczęściej prezentowane są w formie charakterystyki konkretnych studiów przypadku wdrażanych przez konkretne instytucje, na terenie konkretnych jednostek terytorialnych (Drüke, Klinger 2011).

Bogata literatura przedmiotu dotyczy innowacji w zarządzaniu publicznym i odnosi się do uwarunkowań kreowania i implementacji innowacji w działalności administracji publicznej (Kwieciński 2016; Jäppinen 2011). Istniejące opracowania koncentrują się na analizie wpływu menadżerów na innowacyjne funkcjonowanie struktur administracyjnych oraz warunków sprzyjających wdrażaniu różnych typów innowacji w działalności tego sektora (Damanpour, Schneider 2009).

Innowacje w zarządzaniu publicznym w warstwie empirycznej coraz częściej są przedmiotem zainteresowania badaczy na gruncie polskiej praktyki instytucjonalnej. Na uwagę zasługują prace prekursorki badań w tym obszarze – B. Kożuch, które mają przede wszystkim charakter teoretyczny (Kożuch 2010; 2012). Problematyka ta znajduje swoich licznych kontynuatorów na gruncie krajowej praktyki badawczej (Przywojska, Warwas 2016).

Innowacje w zarządzaniu rozwojem regionalnym nie są przedmiotem częstych analiz w literaturze przedmiotu. Można to łączyć z przypuszczeniem, że sam przedmiot rozważań nie został, jak dotąd, jednoznacznie zdefiniowany (Michalewska-Pawlak i in. 2016). Znacznie częściej analizy naukowe koncentrują się na wpływie czynników społecznych, gospodarczych czy instytucjonalnych na innowacyjność danego regionu (Tuziak 2013). Autorzy podejmują się w swoich pracach analizy relacji między terytorium i jego osobliwymi cechami a zachodzącymi tam procesami innowacyjnymi. Przedmiotem tych badań jest

region definiowany jako obszar, na którym zachodzą innowacyjne procesy, nie zaś proces współzarządzania jego rozwojem (Makiela 2013; Nowakowska 2011).

Najliczniej w literaturze przedmiotu opisane zostały innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w odniesieniu do współpracy międzysektorowej w ramach sieci i partnerstw regionalnych (Böcher 2005). Zasadniczo z perspektywy innowacyjności procesów zarządzania współpraca międzysektorowa ma służyć „większej efektywności i innowacyjności w dążeniu do celów publicznych” (Brouwer i in. 2007). Analiza funkcjonowania partnerstw w zasadniczej części dotyczy procesów transferu wiedzy między podmiotami je tworzącymi. Należy tutaj wspomnieć, że punkt ciężkości związany z takim podejściem spoczywa na rozważaniach w zakresie przechodzenia do modelu społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy, który zakłada wyraźną zmianę w rozumieniu innowacji i polityki innowacji.

Istniejące wyniki badań koncentrują się na wybranych terytorialnych lub tematycznych aspektach współzarządzania rozwojem regionów. Stosunkowo liczne studia odnoszą się do terytorialnych i przestrzennych uwarunkowań rozwoju regionalnych systemów innowacji (Geodecki, Mamica 2014; Immarino 2005). Prowadzone prace badawcze w większym stopniu skupiają się na analizie wpływu innowacyjności regionu na jego sytuację ekonomiczną i konkurencyjność gospodarczą (Capello, Lenzi 2013). W nawiązaniu do powyższego stwierdzenia w polskiej literaturze przedmiotu odnaleźć można przede wszystkim rozważania w zakresie wykorzystania potencjału innowacyjnego regionów, jak również innowacyjności podmiotów zlokalizowanych w danym regionie (Popławski, Polak 2011). Łączy się z tym również koncepcja inteligentnych specjalizacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym.

W ostatnim czasie zaczynają pojawiać się opracowania dotyczące m.in. powiązań jakości rządzenia z innowacyjnością regionów (Miłaszewicz, Jabłońska 2016). Badacze koncentrują się na wykazaniu związków między poziomem przedsiębiorczości, innowacyjności i konkurencyjności regionalnej. Konsekwencją tak zdefiniowanego obszaru badawczego jest podejmowanie analiz w kierunku weryfikacji założeń polityk



innowacyjnych prowadzonych na poziomie regionalnym, w tym weryfikacji założeń strategii inteligentnych specjalizacji realizowanych przez poszczególne europejskie regiony (Camagni, Capello 2013). W tym kontekście prowadzone są badania nad funkcjonowaniem regionalnych systemów innowacji i programowania polityk sprzyjających rozwojowi regionalnej przedsiębiorczości. Istniejąca literatura przedmiotu w wyżej wskazanym obszarze skupia się na modelu i znaczeniu aktywności władz publicznych w procesach pobudzania innowacyjności regionalnych przedsiębiorstw (Wixe 2016, Cooke 2001). Wskazywane są studia przypadków innowacyjnych podmiotów gospodarczych działających w strukturach klastrowych i sieciowych, postrzeganych jako najbardziej optymalne środowisko do rozwoju regionalnej przedsiębiorczości (Hemert i in. 2011).

W światowej i polskiej literaturze przedmiotu rośnie liczba prac dotyczących innowacji w zarządzaniu obszarami miejskimi. Autorzy podejmujący kwestie innowacyjności procesów zarządzania współczesnymi miastami udowadniają, że tradycyjne modele oparte na hierarchii i biurokracji nie zdają egzaminu w obecnych warunkach zglobalizowanej gospodarki oraz narastających problemów społecznych i środowiskowych na obszarach miejskich (Höflechner, Zimmerman 2016; Mattissek, Prosek 2014).

Wśród opublikowanych wyników prac badawczych na uwagę zasługuje monografia autorstwa Blakely'ego i Crommerlin (2016) dotycząca innowacji i współpracy w zarządzaniu miastami globalnymi. Autorzy upatrują w innowacjach skutecznego sposobu na wyzwania związane z rozwiązywaniem problemów typowych dla globalnych miast. Swoje analizy oparli na studiach przypadków takich miast, jak: Chicago, Nowy Jork, Londyn, Szanghaj, Melbourne, Toronto, San Paulo, San Francisco i Lagos. Nurt badań nad źródłami, efektywnością i znaczeniem innowacji w rozwiązywaniu problemów obszarów miejskich wynikających z negatywnych efektów procesów metropolizacji można odnaleźć w badaniach naukowców podejmujących problematykę zrównoważonego rozwoju miast. Dotyczą one poszukiwania bardziej efektywnych sposobów dostarczania usług publicznych w warunkach globalnych

zmian gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Badacze podkreślają znacznie procesów sieciowania, samoorganizacji społecznej, transferu wiedzy i wymiany dobrych praktyk w działaniach aktorów miejskich przestrzeni publicznych. Perspektywa współzarządzania w sterowaniu rozwojem miast oznacza włączenie w procesy decyzyjne różnych interesariuszy obecnych w przestrzeni miejskiej i ich potrzeb, oczekiwań, a także wartości w procesach zarządzania miastami (Klimowicz 2016). Wyniki prowadzonych analiz naukowych pokazują, że inkluzja interesariuszy w proces programowania i realizacji polityki miejskiej daje lepsze efekty w postaci ich zrównoważonego rozwoju (Evans, O'Brien 2015).

Osobny nurt badań innowacji w zarządzaniu współczesnymi miastami koncentruje się na kwestiach walki z wykluczeniem społecznym oraz roli miejskiego społeczeństwa obywatelskiego w tychże procesach. Aktywizacja sektora społecznego wymaga w opinii badaczy rozwoju mechanizmów publicznej deliberacji oraz sektora ekonomii społecznej (Cattacin, Zimmer 2016; Gerometta i in. 2005). Wątek mechanizmów efektywnej partycypacji obywatelskiej jako innowacyjnych rozwiązań w zarządzaniu miastami podejmuje w swoich pracach Wiktorska-Święcka (2016; 2016a). Autorka bada, na ile konkretne mechanizmy stosowane we współzarządzaniu polskimi miastami można uznać za rozwiązania spełniające kryteria innowacji.

Istniejące badania odnoszą się także do szczegółowych innowacyjnych rozwiązań w zakresie realizacji usług miejskich związanych z transportem publicznym, rewitalizacją miast czy podnoszeniem efektywności energetycznej (Buijs i in. 2016; Bryx i in. 2014).

Zainteresowanie innowacjami w zarządzaniu rozwojem obszarów wiejskich można zaobserwować w podejmowanych badaniach i wydawanych, w formie publikacji, wynikach tychże analiz, co najmniej od kilku lat. Proces ten spowodowany jest między innymi faktem, że pewne grupy obszarów wiejskich należą do najbardziej zapóźnionych rozwojowo typów jednostek terytorialnych w strukturze terytorialnej państw europejskich (Nurzyńska 2016; Michalewska-Pawlak 2013). Z powyższego faktu wynika rosnące zapotrzebowanie na poszukiwanie

nowych, efektywnych rozwiązań zarządczych, które umożliwiłyby eliminowanie lub przynajmniej ograniczanie negatywnych skutków związanych z ową peryferyjnością. Tematyka innowacji jest podejmowana przez autorów, którzy badają je w kontekście zrównoważonego i zintegrowanego zarządzania rozwojem obszarów wiejskich. Torre i Wallet (2013, s. 147–164) integrują pojęcie innowacji w zarządzaniu z konkretnym terytorium i jego kapitałem instytucjonalnym, relacjami zaufania, współpracy, wytwarzania i dystrybucji wiedzy. Autorzy wskazują, że innowacyjność danej lokalizacji w odniesieniu do obszarów wiejskich uzależniona jest od mobilizacji wspólnoty lokalnej, zasobów kapitału ludzkiego i społecznego (Zajda 2016). Część badaczy skupia się także na badaniu roli i znaczenia przedsiębiorców wiejskich dla rozwoju innowacji na terenie ich aktywności (Pato 2015; Zrobek 2014). Stąd obiekt badań stanowią wiejskie sieci skupiające lokalnych aktorów i znaczenie ich funkcjonowania dla generowania innowacyjnych pomysłów na rozwiązywanie konkretnych lokalnych problemów społecznych związanych z dostępem do usług społecznych i edukacyjnych (Neumeier 2012; Zajda 2015). Tematyka znaczenia sieci dla rozwoju innowacji w zarządzaniu obszarami wiejskimi stanowi osobny nurt obejmujący analizę typów, uwarunkowań funkcjonowania i efektów działania sieci wiejskich (Kühne i in. 2015). Innowacje, które oparte są na lokalnych zasobach, mają stanowić antidotum na marginalizację obszarów wiejskich (Bock 2016).

Badania nad innowacjami w zarządzaniu rozwojem obszarów wiejskich skupiają się także na analizie i ewaluacji konkretnych innowacyjnych projektów dotyczących rozwoju edukacji, zdrowia czy infrastruktury na obszarach wiejskich. Stanowią one przykłady dobrych praktyk i rekomendowane są przez badaczy jako rozwiązania, które – dostosowane do lokalnej specyfiki – mogą stanowić inspirację dla rozwoju innych jednostek terytorialnych (Asthana, Halliday 2004). Weryfikowane są także działania lokalnych grup działania tworzonych w ramach unijnego programu LEADER i ich wpływ na generowanie innowacyjnych rozwiązań w obszarze rozwoju wsi. Generalnie LGD traktowane jest jako instytucja kreująca innowacyjne sposoby ograniczania

problemów typowych dla obszarów wiejskich (Pocol, Kassai 2016; Zajda, Dzikowska 2012).

Kolejny nurt badań skupia się na innowacyjności sektora rolnego i jego wpływie na rozwój obszarów wiejskich. Wobec systematycznego spadku odsetka ludności pracującego w sektorze rolnym w Europie, postępującego rozwoju nowych pozarolniczych funkcji współczesnej wsi, które znacznie wykraczają poza tradycyjną produkcję żywności, innowacyjność jest postrzegana jako źródło wzrostu produktywności i konkurencyjności sektora rolnego (Meulen i in. 2016). Część badaczy skupia się na problemie innowacyjnego zarządzania sektorem rolnym jako wymogu zagwarantowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (Hermans i in. 2012). Rośnie także znaczenie badań nad transferem wiedzy i technologii z sektora badawczo-rozwojowego do gospodarki, a konkretnie do gospodarstw wiejskich zainteresowanych wdrażaniem innowacji (Dutrénit i in. 2012). Prace poświęcone analizie innowacyjności sektora rolnego dotyczą także problemu związanego z barierami wdrażania innowacyjnych rozwiązań w tym sektorze gospodarki (Mc Fadden 2014). Badacze weryfikują tezy dotyczące znaczenia współpracy podejmowanej w ramach sieci i grup producenckich dla podnoszenia innowacyjności gospodarstw rolnych (Domagalska-Grędyś 2016).

Niezależnie od rozważanego obszaru tematycznego współzarządzania rozwojem regionalnym istniejąca literatura przedmiotu odnosi się do konkretnych studiów przypadków innowacji. W tym przypadku badacze analizują wpływ wspólnych działań sektora publicznego, społecznego i prywatnego na rozwój innowacyjnych pomysłów dotyczących rozpoznawania i zaspokajania potrzeb obywateli (Edwards-Schachter i in. 2012). Badania koncentrują się na poszukiwaniu metod efektywnej, międzysektorowej współpracy, która generować będzie innowacyjne rozwiązania zarządcze, z udziałem oddolnych inicjatyw obywatelskich. Szeroko opisywana w literaturze przedmiotu jest metoda żywych laboratoriów, rozumianych jako instytucjonalne platformy otwartych innowacji, które bazują na eksperymentalnych metodach rozwiązywania problemów przez zaangażowanie rzeczywistych odbiorców usług społecznych w proces wypracowywania rozwiązań zarządczych (Kieboom 2014; Hillgren i in. 2011).

Z analizy aktualnego stanu badań nad innowacyjnymi rozwiązaniami w zarządzaniu rozwojem regionalnym wynika jednoznacznie, że jest to obszar badawczy cieszący się znacznym zainteresowaniem ze strony naukowców reprezentujących różne dziedziny nauki, takie chociażby jak: ekonomia, politologia, organizacja i zarządzanie, polityka publiczna, geografia regionalna czy polityka społeczna. Mimo szerokiej perspektywy badawczej obejmującej zarówno aspekty podmiotowe (aktorzy), jak i przedmiotowe (procesy i ich rezultaty) realizacji innowacji w zarządzaniu rozwojem regionalnym nadal istnieje zapotrzebowanie w kierunku rozwoju prac teoretycznych i empirycznych nad badanym zagadnieniem. W kolejnym podrozdziale zaprezentowane zostaną rekomendacje w zakresie dalszych badań nad innowacjami w zarządzaniu rozwojem regionalnym, z uwzględnieniem terytorialnego kontekstu prowadzonych analiz.

### **2.3. Ocena potrzeb badań nad innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego**

Znaczenie badań nad innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, w obliczu wyzwań, przed którymi stanęły samorzady terytorialne w drugiej dekadzie XXI w., szczególnie międzynarodowej konkurencji, otwarcia granic, nowych form komunikacji, malejących kosztów przepływu osób i towarów, stale rośnie. Narastająca konkurencja między regionami oraz wpływ na rozwój regionalny i lokalny procesów globalizacji wpłynęły na konieczność zastosowania narzędzi współdecydowania i współzarządzania w procesie podejmowania decyzji związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym regionów w celu ich usprawnienia.

Wyzwania te wymusiły konieczność budowania nowych układów relacji przedstawicieli różnych poziomów władzy (np. regionalnej, narodowej, ponadnarodowej), jak również różnych sektorów (np. prywatnego i społecznego). Konsekwencją tych procesów okazała się między innymi

delimitacja w literaturze przedmiotu specyficznych podejść do badania współzarządzania rozwojem terytorialnym (ang. *territorial governance*), np. w zakresie obszarów wiejskich (ang. *rural governance*), miejskich (ang. *urban governance*) i metropolitalnych (ang. *metropolitan governance*), a także regionów (ang. *regional governance*).

Wśród największych ograniczeń związanych z rozważaniami dotyczącymi problematyki innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w literaturze wymienia się przede wszystkim wątpliwości dotyczące ich definiowania. Kluczowe jest tu pytanie o to, które z wdrażanych do praktyki instytucjonalnej rozwiązań można uznać za innowacyjne. Systematyzacja oraz wprowadzenie jasnych kryteriów w tym zakresie wydają się być niezbędne w określeniu, czy dane rozwiązanie (np. regulacja, określony instrument czy procedura) zastosowane w procesie współzarządzania rozwojem regionalnym może być uznane za innowacyjne. Drugim wyzwaniem jest niezbędność określenia korelacji między innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym i dynamiką wzrostu społeczno-gospodarczego w regionie, chociaż należy pamiętać, że raczej trudne może okazać się wskazanie bezpośredniego związku między tymi zmiennymi. Innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym nie są bowiem celem samym w sobie, ale środkiem podejmowanym przez administrację publiczną w działaniach służących poprawianiu jakości życia mieszkańców (Metze, Levelt 2011). Przez prowadzenie badań porównawczych i analizy studiów przypadku można jednak stwierdzić, czy dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy regionu skorelowany jest z innowacyjnymi rozwiązaniami w praktyce współzarządzania rozwojem w wymiarze regionalnym (Michalewska-Pawlak i in. 2016).

W Polsce nie prowadzono do tej pory systematycznych, szeroko zakrojonych i metodologicznie ugruntowanych badań empirycznych nad innowacjami we współzarządzaniu rozwojem terytorialnym. Widoczny jest deficyt projektów systemowych oraz badań ewaluacyjnych w powyższym zakresie. Główną barierą dla rozwoju tak zdefiniowanego obszaru badawczego jest brak danych ilościowych i jakościowych zarówno z poziomu krajowego, jak i regionalnego. Na podstawie doświadczeń

badawczych autorek niniejszej monografii odnotowano szereg trudności w dostępie do osób odpowiedzialnych za zarządzanie procesami rozwoju. Miały one przyczyny natury organizacyjnej, a czasem wynikały z niskiego zainteresowania i braku motywacji osób do dzielenia się swoją wiedzą, doświadczeniami i opiniami w wyżej wskazanym temacie.

Nie mamy zatem pełnego stanu wiedzy, jakie podmioty i w jakich warunkowaniach wdrażają innowacyjne rozwiązania we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Nie wiadomo również, jakie są korzyści z wdrażania innowacji oraz jakie wyzwania powoduje ich wdrożenie w warunkach funkcjonowania administracji samorządowej w Polsce. Dotychczas nie zostały zdiagnozowane bariery utrudniające ich wdrożenie we współzarządzaniu rozwojem regionalnym oraz koszty (zarówno finansowe, jak i – być może – społeczne) ich realizacji. Nie są prowadzone także badania dotyczące kosztów zaniechania wdrażania innowacyjnych rozwiązań we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Może to dziwić, zwłaszcza że w Polsce istnieje stosunkowo długa tradycja badań nad samorządem terytorialnym, a infrastruktura badawcza nauk społecznych jest dobrze rozwinięta.

Istnieje natomiast stosunkowo duża liczba badań dotycząca procesów współzarządzania w kontekście funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Badania innowacji we współzarządzaniu na poziomie regionalnym mają charakter analizy poszczególnych studiów przypadków, zarówno w obszarze zarządzania miastami, obszarami wiejskimi, jak i rozwojem przedsiębiorczości. Stanowią one w dużej mierze jednak bardziej wątek poboczny badań nad współzarządzaniem rozwojem regionalnym niż osobny obszar badań.

Większość dotychczas przeprowadzonych prac badawczych i opublikowanych wyników koncentruje się na procesach innowacyjnych zarządzania z perspektywy sektora publicznego. W badaniach tych nie wyróżnia się jednak różnych poziomów administracji w sektorze publicznym. Brakuje w nich również wyróżnienia tego, jakiego typu innowacje są generowane przez sektor publiczny i które specyficzne jedynie dla niego. Obecny stan wiedzy nie pozwala na przykład na określenie, jaki stopień innowacji jest efektem wprowadzenia nowych polityk czy nowego

sposobu wdrażania polityk publicznych (np. obowiązkowego wdrażanie usług *on-line*), czy też praw i regulacji. Chodzi więc zarówno o prawo obowiązujące, jak i wytyczne, zalecenia, np. niemające charakteru obowiązkowego. W prowadzonych badaniach przedstawiciele sektora publicznego zwracali uwagę, że w Polsce brakuje praktycznej wiedzy dotyczącej doświadczeń administracji publicznej na temat prób wdrażania nowych rozwiązań w obszarze współzarządzania rozwojem regionalnym. Za pożyteczne i efektywne respondenci uznali tworzenie platform wymiany doświadczeń, zarówno tych pozytywnych, jak i negatywnych. W tym kontekście za istotną uznać należy konieczność prowadzenia badań podstawowych i wdrożeniowych dotyczących innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce, zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, jak i krajowym.

Warto również zwrócić uwagę na wyraźny deficyt prac dedykowanych badaniu potencjału innowacyjnego sektora społecznego, a przede wszystkim prywatnego, do uczestnictwa w innowacyjnym współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Wskazanie to jest tym bardziej zasadne, że reprezentanci instytucji publicznych biorący udział w wywiadach na potrzeby niniejszej książki wielokrotnie wspominali o ograniczeniach sektorów pozarządowego i prywatnego do współuczestniczenia w procesach współzarządzania rozwojem regionalnym. Z kolei przedstawiciele sektorów pozapublicznych twierdzili, że logika funkcjonowania sektora publicznego jest na tyle odmienna od logiki rynku i zasad funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, iż współpraca w generowaniu innowacyjnych rozwiązań zarządczych stanowi realne wyzwanie dla wszystkich partnerów. Podobne uwagi pojawiały się również w wypowiedziach przedstawicieli sektora biznesu, w którym zakres i zasięg innowacyjnych rozwiązań jest możliwy do zaimplementowania w znacznie szerszym zakresie, niż w sektorze publicznym. Jedną bowiem z głównych różnic między sektorem publicznym i prywatnym w zakresie innowacji są ich rodzaje możliwe do implementacji. Podczas gdy innowacje produktowe i procesowe są najistotniejsze dla sektora prywatnego, to dla sektora publicznego największe znaczenie będą miały innowacje w zakresie świadczenia i dostarczania usług.



Wydaje się zatem, że występowanie innowacji organizacyjnych w sektorze publicznym jest bardziej prawdopodobne niż innowacji produktowych, gdyż mają one największy wpływ na podstawowe dla tego sektora funkcje, jak również na osiągnięcie przez ten sektor cele. W dużej mierze to właśnie cel działalności sektora publicznego powinien determinować zainteresowanie wdrażaniem konkretnych innowacyjnych rozwiązań. Podejmowane w przyszłości badania powinny więc koncentrować się na weryfikacji adekwatności narzędzi biznesowych pomiaru innowacji, często stosowanych obecnie do identyfikowania innowacji w sektorach pozabiznesowych, w tym w sektorze publicznym.

Kolejną cechą odróżniającą innowacyjność w sektorze publicznym czy społecznym od sektora biznesowego jest czas występowania efektów zastosowania innowacyjnego rozwiązania. Innowacje w sektorze prywatnym definiuje się przez natychmiastowy efekt wewnętrzny (np. mierzalne zmniejszenie kosztów) lub zewnętrzny (np. wzrost wielkości obrotów firmy). W sektorze publicznym efekt wdrożenia innowacji nie będzie miał natomiast charakteru natychmiastowego. Zewnętrzne skutki wewnętrznych innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym mogą być bowiem wielorakie, m.in. pobudzanie innowacji w sektorze prywatnym, wzrost aktywności sektora społecznego, wzrost akceptacji celów i kierunków interwencji polityki regionalnej, lepsze usługi dla mieszkańców regionu, zrównoważony społecznie rozwój. Zatem efekty te w postaci pozytywnych zmian pojawić się mogą w dłuższej, nawet kilkuletniej perspektywie czasowej. Dla ich zdiagnozowania niezbędne wydaje się więc stałe monitorowanie procesu innowacyjnego na wszystkich jego etapach – od pomysłu do ewaluacji, tak by efekty pojawiające się w przyszłości mogły być trafnie zidentyfikowane jako rezultaty powstałe w wyniku implementowania rozwiązań innowacyjnych.

Większość innowacji ma charakter serendypny, co oznacza, że innowacje mogą być wynikiem przypadku (Klimowicz 2011; Wiktorska-Święcka i in. 2015), albo że ich skutków nie da się do końca przewidzieć. A zatem rezultaty innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym mogą pojawiać się w innych sektorach i oddziaływać na warunki oraz wyniki ich funkcjonowania. Stanowi to ogromne wyzwanie badawcze,

gdyż wpływ innowacji na pojawianie się zmian w innych obszarach niż wywołujące je źródło nie jest do końca zbadany, nawet w takich dziedzinach, jak nowe technologie.

Jak zostało pokazane w poprzednim podrozdziale, innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym mają charakter kontekstualny, a ich generowanie i wdrażanie zależy od specyfiki społecznej, politycznej, kulturowej danego terytorium (regionu). Dlatego możliwości formułowania generalnych wniosków w tym obszarze są ograniczone. Badania porównawcze innowacji w zarządzaniu poszczególnymi regionami oraz rozwój metodologii prowadzenia badań ilościowych i jakościowych w poszczególnych obszarach tematycznych, takich jak: rozwój miast, obszarów wiejskich i przedsiębiorczości, mogłyby przyczynić się do sformułowania wniosków natury ogólnej, w tym brakujących definicji w analizowanej dziedzinie.

W przypadku innowacji dotyczących współzarządzania obszarami wiejskimi szczególnie silny nurt badań związany jest z innowacyjnymi aspektami rozwoju rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego. Nie negując znaczenia tej branży gospodarki dla rozwoju obszarów wiejskich, warto dodać, że zintegrowany i wielofunkcyjny paradygmat rozwoju wsi obecny w Europie od co najmniej od kilkunastu lat (Michalewska-Pawlak 2013, s. 35–52) zakłada konieczność rozwoju badań nad innowacyjnymi formami rozwiązywania specyficznych problemów społeczności wiejskich, związanych chociażby z peryferyjnym położeniem czy ograniczonymi możliwościami lokalnych wiejskich rynków pracy. Chociaż innowacje na obszarach wiejskich często mają charakter lokalny, warto podejmować badania na temat czynników wspierających proinnowacyjne postawy i decyzje zarówno lokalnych władz publicznych, jak i samych mieszkańców.

Ponieważ kwestia spójności terytorialnej między obszarami miejskimi i wiejskimi cieszy się rosnącym zainteresowaniem ze strony władz publicznych różnych szczebli (European Union 2011; Europejski Komitet Regionów 2015, s. 33), problematyka badawcza powinna koncentrować się na analizie uwarunkowań rozwoju i skutecznej realizacji partnerstw miejsko-wiejskich. W literaturze przedmiotu występuje deficyt

badania w obszarze funkcjonowania tej innowacyjnej formy współpracy różnych typów obszarów, chociażby ze względu na fakt, iż współpraca ta nie jest – jak do tej pory – szeroko rozpowszechniona. To skłania do sformułowania rekomendacji dotyczących badań innowacyjnych aspektów ich funkcjonowania, szczególnie w aspekcie barier utrudniających wzajemne nawiązywanie relacji między aktorami miejskimi i wiejskimi oraz efektów i zmian, jakie generuje taka współpraca (Copus 2010, s. 39).

W przypadku innowacyjnego współzarządzania rozwojem przedsiębiorczości na poziomie regionalnym analiza istniejącego stanu badań wskazuje, że głównym przedmiotem zainteresowania naukowców jest funkcjonowanie regionalnych systemów innowacji czy partnerstw publiczno-prywatnych jako istotnego czynnika rozwoju innowacji. Co więcej, dostępna wiedza koncentruje się wyłącznie na pasywnym udziale sektora prywatnego we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, który opiera się na dostarczaniu sektorowi publicznemu informacji niezbędnych do zaprojektowania kształtu działań mających być konstruktywną i sprzyjającą rozwojowi regionu reakcją na zidentyfikowany stan poszczególnych sektorów gospodarki regionalnej. Brakuje natomiast badań dotyczących aktywnego udziału sektora prywatnego w kształtowaniu polityki rozwoju regionalnego oraz potencjalnego transferu innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych ze sfery biznesu do sektora publicznego czy też generowania innowacji będących efektem współpracy obu sektorów. Tego typu badania powinny być podejmowane w ramach wykorzystania instrumentu w postaci inteligentnych specjalizacji i włączania przedsiębiorców zarówno w proces ich definiowania, jak i realizacji.

W przypadku zarządzania miastami konieczne jest wyjście poza logikę ograniczania się do traktowania innowacji w zarządzaniu jako sposobu na podniesienie jakości i efektywności dostarczania usług publicznych. Wart uwagi jest ten nurt badań, który podejmuje znaczenie współpracy międzysektorowej, sieciowania i partycypacji obywatelskiej w zarządzaniu miastami. Bez negocjowania innowacyjnych rozwiązań proefektywnościowych gwarantujących obywatelom np.: tani transport publiczny,

efektywną edukację, czyste powietrze, a więc wysoką jakość życia, należy uwzględnić te elementy, które dotyczą różnych form włączania interesariuszy w proces tworzenia i realizacji tych usług. Konieczne wydaje się zatem prowadzenie badań nad warunkami sprzyjającymi inicjowaniu innowacji we współzarządzaniu miastami przez poszczególne sektory, w szczególności zaś przez sektor obywatelski, dla którego dostarczane są usługi publiczne lub który sam podejmuje wysiłki na rzecz podnoszenia jakości i dostępności tych usług w miastach, szczególnie na rzecz grup defaworyzowanych.

Badanie innowacyjności we współzarządzaniu rozwojem regionalnym stawia przed badaczem dalsze wyzwania. Po pierwsze, które ze stosowanych rozwiązań w obszarze współzarządzania można uznać za innowacyjne, czyli jakie kryteria stanowić będą o uznaniu danej regulacji, instrumentu czy procedury stosowanej przez władze publiczne w procesie współzarządzania za innowacyjne. Po drugie, terytorialny kontekst innowacji uniemożliwia w pewnym stopniu tworzenie generalnych teorii czy budowanie modeli mających bezwarunkowe zastosowanie do badania każdego procesu innowacyjnego. Powyższe wątpliwości dodatkowo pogłębia fakt istnienia zróżnicowanych kultur administracyjnych w Europie oraz odmiennych modeli zarządzania sprawami publicznymi, wdrażanych przez poszczególne państwa, na różnych poziomach terytorialnej organizacji. Ponieważ funkcjonują one w odmiennych warunkach implementacji różnych rozwiązań w zakresie zarządzania, np.: realizacji partnerstwa przy udziale społeczeństwa obywatelskiego, a także mają odmienną kulturę administracyjną, istnieje konieczność uwzględnienia terytorialnego, historycznego i kulturowego aspektu stosowanych rozwiązań innowacyjnych. Innymi słowy – można łatwo przewidzieć, że innowacje stosowane w zarządzaniu regionami państw Europy Środkowej i Wschodniej mogą mieć nieco inny charakter wobec innowacji wdrażanych w zarządzaniu regionami Europy Zachodniej. Dzieje się tak chociażby ze względu na różnice w poziomie instytucjonalizacji współpracy władzy publicznej i społeczeństwa czy odmiennie typy kultur politycznych społeczeństw europejskich, determinujących między innymi poziom zainteresowania i gotowość do partycypowania

w sprawach wspólnych. Tradycje demokratycznego zarządzania były rozwijane w Europie Zachodniej znacznie wcześniej niż w byłych krajach socjalistycznych. Można przypuszczać, że w przypadku tych drugich innowacje mogą mieć charakter w większym stopniu naśladowczy niż pionierski. Różnice w podejściu badaczy zachodnich i polskich do problematyki innowacji we współzarządzaniu publicznym widoczne są również z perspektywy ilości podejmowanych prac badawczych w tak zakreślonym obszarze zainteresowania. Gdy analizuje się stan badań w niniejszym obszarze, należy zauważyć, że jest to problematyka stosunkowo nowa, zarówno w warstwie teoretycznej, jak i empirycznej.

Stwierdzone braki w badaniach, a tym samym stanie wiedzy na temat innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, mogą być powodem niskiej skuteczności działań administracji publicznej w procesach zarządczych, która nie dysponuje wystarczającą wiedzą w tym zakresie. W świecie, w którym działalność innowacyjna jest wyznacznikiem skuteczności i efektywności, a przede wszystkim konkurencyjności wkraczającej we wszystkie obszary życia społecznego, gospodarczego i politycznego, sektor publiczny jest zmuszony do zwiększenia zainteresowania działaniami innowacyjnymi, a powiększanie stanu wiedzy w tym szerokim obszarze badawczym staje się jednym z podstawowych zadań i wyzwań środowiska naukowego. Prowadzenie i rozwój badań, a więc powiększanie stanu wiedzy w obszarze generowania i wdrażania innowacji ma walor pragmatyczny, ponieważ odnosi się do skutecznego wykorzystywania zasobów o charakterze regionalnym.

Badania innowacji w zarządzaniu wybranymi polskimi regionami zaprezentowane na łamach niniejszej monografii w znacznej części wpisują się w rekomendacje sformułowane w ramach niniejszego podrozdziału. W kolejnej części książki przedstawiona zostanie propozycja modelu badania innowacyjnych rozwiązań we współzarządzaniu rozwojem regionalnym opracowanego przez autorki w ramach realizowanego projektu. Model ten uwzględnia pojęcia, definicje, koncepcje, elementy i procesy, które wydają się kluczowe dla określania, czym owe innowacje są i jakie są warunki ich skutecznej implementacji. Użyteczność analityczna wypracowanego modelu zostanie zweryfikowana przez analizę

związków przyczynowo- skutkowych, które przyczyniają się do skutecznego wdrożenia rozwiązań innowacyjnych. Autorki wyrażają szczerą nadzieję, że niniejsza publikacja, prezentująca teoretyczne i praktyczne aspekty badań innowacji w zarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce, stanowić będzie inspirację do podejmowania tej lub zbliżonej tematyki przez innych badaczy zainteresowanych problematyką naukową.



# Modelowy wymiar innowacyjności we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce

### 3.1. Model badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym

Żeby stwierdzić, na ile konkretna praktyka instytucjonalna może być uznana za rozwiązanie innowacyjne we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, konieczne jest opracowanie określonego modelu pomocnego w jej weryfikacji pod tym kątem. Przyjęta na potrzeby prowadzonej tu analizy definicja innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym wpłynęła na określenie założeń wstępnych modelu badawczego. Wśród kluczowych należy wymienić:

- niezbędność powiązania zmiennych niezależnych (terytorium i jakość współzarządzania rozwojem regionalnym);
- podmiotowe traktowanie regionu w myśl paradygmatu tzw. nowego regionalizmu, w którym – jako czynnik determinujący proces zwiększania konkurencyjności regionów i poprawę jakości życia mieszkańców w obliczu tzw. globregionalizacji (ang. *globregionalisation*) – upatruje się wzmocnienie jego znaczenia w skali makro, mezo i mikro oraz powiązań między regionami;



- konieczność zastosowania podejścia normatywnego w myśl założeń „dobrego współzarządzania rozwojem regionalnym” (ang. *good regional governance*);
- uwzględnienie podejścia systemowego, czyli holistycznego sposobu badania współzależności między elementami zastanymi, procesami zachodzącymi w obrębie współzarządzania rozwojem regionalnym a ich efektami oraz
- włączenie aspektów związanych z „inteligencją regionu” (ang. *smart region*).

Założenia te wpisały się w kontekst trendów oddziaływających bezpośrednio na rozwój regionalny. Kluczowym z nich okazała się globalizacja, która wymusiła refleksję na temat niezbędności poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, w tym takich, które wychodzić powinny poza tradycyjne struktury polityczno-administracyjne, w szczególności poza państwo. Poczucie niedopasowania jednostek terytorialnych do badań nad nowymi, często oderwanymi od konkretnych przestrzeni, procesami społeczno-politycznymi zachodzącymi we współczesnym świecie stało się początkiem formułowania nowej konceptualizacji tych procesów: pojawiło się określenie „skala”, które uwzględniało wytworzenie nowych instytucji (ponadnarodowych, ponadlokalnych, sublokalnych). Poskutkowało to przesunięciem władzy (czyli zmianą „skali”) oraz koniecznością redefinicji pozycji władz w nowych, wielopoziomowych konstelacjach (Gualini 2006, s. 885). Skala – jako specyficzna relacja generowana przez interesariuszy w wymiarze regionalnym – przecina wiele tradycyjnie zdefiniowanych poziomów organizacji terytorialnej i jednocześnie łączy się z dyskursem dotyczącym demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, jak również norm i jakości we współzarządzaniu publicznym. Jednym z założonych elementów składających się na model badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym była konieczność uwzględnienia paradygmatu „nowego regionalizmu” (Söderbaum, Shaw 2003). Odwołuje się on do wyobrażenia zmieniającej się dynamicznie przestrzeni na poziomie mikroregionu w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań pod wpływem globalnych przemian w zakresie generowania i wdrażania działań o najwyższej wartości publicznej w określonej

przestrzeni. Regiony funkcjonujące w myśl tego podejścia wdrażają wyspecjalizowane i innowacyjne rozwiązania, których efekty wpływają na poprawę jakości życia mieszkańców. Równocześnie innowacje związane ze współzarządzaniem w myśl tego paradygmatu nie muszą być efektem kreacji nowatorskiego rozwiązania w danym regionie, ale być „zassane” z wyższych poziomów regionalnych, w obrębie których on funkcjonuje (mezo- i makroregion). „Nowy regionalizm” zasadniczo uwzględnia kulturę partycypacji interesariuszy w procesach współzarządzania oraz zestaw wartości i norm składających się na ideę „dobrego współzarządzania rozwojem regionalnym”.

Podstawowe zasady tej idei uwzględniają niezbędność dostosowania polityk publicznych do potrzeb i wymagań odbiorców, jak również wymóg odpowiedzialności (rozliczalności, ang. *accountability*) decydentów. Dostosowanie do potrzeb może zaistnieć tylko w ujęciu partycypacyjnym oraz z uwzględnieniem zasad przejrzystości i dążenia do konsensusu. Natomiast odpowiedzialność (rozliczalność) jest związana z praworządnością, skutecznością, efektywnością i uczciwością. „Dobre współzarządzanie rozwojem regionalnym” obejmować zatem powinno demokratyczny i efektywny sposób rządzenia, skutecznie działające instytucje publiczne, właściwą jakość usług publicznych oraz umiejętność dostosowywania się do nowych potrzeb społecznych. Praktyczne przełożenie tych elementów wymaga przestrzegania wysokich standardów etycznych, respektowania prawa, zasady otwartości oraz solidarności z obywatelami (Charron, Lapuente, Dijkstra 2012). Skuteczna realizacja „dobrego współzarządzania rozwojem regionalnym” jest kluczowa z punktu widzenia wzmocnienia potencjału państwa na każdym szczeblu współzarządzania. W tym miejscu warto wspomnieć, że Unia Europejska wypracowała autorską koncepcję „dobrego współzarządzania” (*European Governance* 2001), a jej rdzeniem nie jest ściśle określona organizacja czy instytucja, lecz system i reguły gry zespołowej. W tym ujęciu kluczowymi wartościami współzarządzania są: demokratyczna kultura polityczna, która umożliwia elastyczne zarządzanie, strukturalne uczestnictwo obywateli oraz przestrzeganie zasad: otwartości, partycypacji, efektywności, rozliczalności i spójności (ibidem, s. 428) (Tabela 2).

TABELA 2. Kryteria „dobrego współzarządzania” w ujęciu Unii Europejskiej

| Kryterium   | Cecha   | Wskaźniki   |
|---|---|---|
| <b>Otwartość</b><br>(ang. <i>openness</i> )         | polega na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ jawność umów;</li> <li>■ udogodnienia dla obywateli w procesie skarg i odwołań;</li> <li>■ przejrzystość finansów publicznych</li> </ul>   |
| <b>Partycypacja</b><br>(ang. <i>participation</i> ) | szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych na wszystkich poziomach władz publicznych, a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja podkreśliła udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ grupy obywateli zaangażowanych w proces decyzyjny;</li> <li>■ wysokość środków przeznaczonych na inicjatywy obywatelskie;</li> <li>■ sposób i jakość współpracy z regionalnymi organizacjami pozarządowymi;</li> <li>■ współpraca z grupami mniejszościowymi;</li> <li>■ współpraca z organizacjami biznesowymi</li> </ul> |
| <b>Efektywność</b><br>(ang. <i>effectiveness</i> )  | dotyczy poprawy potencjału administracyjnego w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych; obejmuje dwie dodatkowe zasady: zasadę proporcjonalności (która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów,  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ główne źródła finansowania;</li> <li>■ przewidywalność budżetów;</li> <li>■ otwarte i dostępne standardy świadczeń publicznych;</li> <li>■ badanie satysfakcji użytkowników;</li> <li>■ precyzyjne określenie wizji, a następnie formułowanie planu działań i jego wdrożenie;</li> </ul>                                   |

| Kryterium   | Cecha  | Wskaźniki   |
|---|--|---|
|   | a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny) oraz zasadę subsydiarności (według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują)    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ewaluacja realizowanych i zrealizowanych zadań w kontekście dążenia do przyjętej wizji</li> </ul>  |
| <b>Rozliczalność</b><br>(ang. <i>accountability</i> ) | oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ gwarantowana ochrona innowacji i jej utrwalenie na wyższych szczeblach administracji publicznej (państwo);</li> <li>■ kodeksy postępowania dla decydentów i urzędników wyższego szczebla;</li> <li>■ kodeksy antykorupcyjne;</li> <li>■ niezależne audyty;</li> <li>■ normy, wartości i standardy w budowaniu relacji pomiędzy sektorami oraz w relacjach z mediami i obywatelami</li> </ul> |
| <b>Spójność</b><br>(ang. <i>coherence</i> )           | integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia oraz na rzecz integracji polityk sektorowych i terytorialnych | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ powiązanie ze strategiami rozwoju;</li> <li>■ integracja polityk sektorowych</li> </ul>  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *European Governance* 2001.

Opracowanie modelu badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym wymagało również ujęcia systemowego, przy czym kluczowe okazało się stwierdzenie istnienia takich czynników, które uznano za regionalne lokomotywy innowacji. Pod tym pojęciem rozumiano taki system, który może wywoływać, generować, promować i pobudzać innowacyjność w regionie i związane z nim praktyki instytucjonalne. Ponadto pełniłby on istotną rolę w ułatwianiu przepływu informacji oraz zwiększaniu wiedzy między decydentami oraz innymi interesariuszami, w tym mieszkańcami. Typowy system regionalnej lokomotywy innowacji obejmuje ludzi, relacje, wartości, procedury, narzędzia oraz szeroko rozumianą infrastrukturę: fizyczną, technologiczną oraz finansową, a także zasoby niematerialne (np. kapitał społeczny, kulturowy, intelektualny). Oznacza to, że w przypadku analizy praktyki instytucjonalnej w perspektywie współzarządzania rozwojem regionalnym w podejściu systemowym w sposób szczególny uwzględniono fakt, że regiony nie działają w próżni, ale w określonym środowisku, w którym jednostki dzielą pewne przekonania i wartości, konkurują dla osiągnięcia założonych celów, ale także organizują w grupy czy wreszcie różnią się w zakresie wyobrażeń dotyczących władzy, w tym tego, w jaki sposób powinna być ona wykonywana. Region nie może być zatem oddzielony od kultury, jak również współzarządzanie jego rozwojem nie może być rozpatrywane bez odniesienia do określonego kontekstu kulturowego. Dążąc do zrozumienia, co określona społeczność regionalna uznaje za „dobre współzarządzanie”, należy ustalić, co uważane jest za „dobre”. Stąd niezbędne stało się wyodrębnienie zespołu idei zawartych w kulturach, przez który orientacja etyczna danego społeczeństwa odnosi się do jego instytucji i struktur władzy. Ten zespół idei nie jest stabilny i zamknięty. Kultury są dynamiczne i zmieniają się w odpowiedzi na wpływy i są wzajemnie zależne w danym społeczeństwie. Dlatego – jak zauważył D. Martin (1991), badając system współzarządzania rozwojem regionalnym – uwzględnić należy wymiar kulturowy, który jest fundamentalny dla późniejszych analiz procesów i efektów. Dlatego, gdy opracowywano model badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, m.in. określono:

- Co ludzie uważają za „dobre”?
- Jak „dobre” jest prawo?
- Jakie są najbardziej skuteczne i najbardziej reprezentatywne typy organizacji społecznej?
- Jak powinni ci, którzy szukają optymalnych form współzarządzania, radzić sobie z nieufnością wobec władzy państwowej? oraz
- Co będzie służyć jako podstawa lokalnych wyobrażeń dotyczących rozliczalności?

Pogłębiona została analiza zaangażowania różnych grup interesariuszy, którzy chcą aktywnie kształtować oraz uczestniczyć w procesach rozwoju regionalnego. Proces ten wymaga wielowymiarowego podejścia oraz patrzenia na region w sposób zintegrowany i horyzontalny, gdyż otwarta formuła, która łączy ludzi i ich autentyczną pomysłowość i zaangażowanie, pozwala na maksymalizowanie kluczowych aktywów regionu. Ponadto kluczowymi elementami stają się procesy powiązane ze sterowaniem, sieciami koordynacji, uczestnictwem interesariuszy, partnerstwem, aliansami strategicznymi, gospodarką sieciową, społeczeństwem sieciowym oraz społeczeństwem obywatelskim, w których uczestniczą różne grupy interesariuszy reprezentujące różne sektory:

- publiczny: rządowy i samorządowy (rząd centralny, samorządy lokalne i regionalne, korporacje samorządowe, centralne agencje rządowe działające lokalnie, podmioty państwowe użyteczności publicznej);
- prywatny (międzynarodowy, krajowy, regionalny, lokalny);
- organizacje pozarządowe (międzynarodowe, krajowe, regionalne, lokalne; organizacje formalne społeczeństwa obywatelskiego, np. związki zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe, partie polityczne; organizacje nieformalne, np. inicjatywy obywatelskie, grupy projektowe);
- jednostki (mieszkańcy, konsumenci, wyborcy, obywatele) jako odbiorcy działań.

Wypracowany na potrzeby analizy model badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym uwzględnił sieciowy i partnerski układ relacji wpisujący się w to podejście, jak i związany z nim podział ról i zobowiązań w obrębie interesariuszy oraz ich wpływ na podejmowane decyzje.

Efektom wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym powinny być różnego typu innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, np.

- instytucjonalne, które koncentrują się na zmianie profilu istniejących instytucji i/lub powołaniu nowych;
- organizacyjne, które łączą się z wprowadzeniem nowych procedur i technik zarządzania;
- procesowe, które koncentrują się na poprawie jakości świadczonych usług publicznych czy
- koncepcyjne, które koncentrują się na wprowadzaniu nowych form zarządzania.

W zaproponowanym modelu badawczym stworzono przestrzeń dla stwierdzenia zarówno zakresu merytorycznego, jak i podmiotowości interesariuszy uczestniczących w procesie. W tym kontekście sformułowano pytania wyjściowe, które okazały się niezbędne dla zbadania przyczyn innowacyjności we współzarządzaniu rozwojem regionalnym:

- w jakim celu powinno się wypracować innowacyjne rozwiązanie? (co jest jego powodem; czemu powinno służyć; co chcemy dzięki niemu osiągnąć);
- w jakim obszarze innowacje mają charakter priorytetowy?;
- ile innowacji jest niezbędnych, aby uzyskać pożądaną efekt?

Dodatkowo zapytano o elementy procesu generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym:

- w jaki sposób można zwiększać efektywność innowacji?;
- z kim współpracować na rzecz generowania i wdrażania innowacji?;
- jakie przywództwo wspiera innowacyjność we współzarządzaniu rozwojem regionalnym?

Istotne okazały się również niżej wymienione pytania:

- dlaczego? (takie, a nie inne kompetencje mają poszczególne podmioty; takie, a nie inne rozwiązania są wypracowane; takie, a nie inne problemy podejmowane);
- w jakim zakresie? (mogą decydować poszczególni partnerzy; można rozwiązać problem; można wdrożyć wypracowane rozwiązanie);

- ile? (kompetencji posiadają poszczególni interesariusze; innowacji będzie wspierać pożądany efekt);
- kto? (uczestniczy w procesie generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym);
- z kim? (podejmowane są kluczowe decyzje i realizowane kluczowe działania);
- w jaki sposób? (przebiega podział ról, odpowiedzialności, prestiżu; wdrażane są podjęte decyzje; konsumowane efekty).

Model badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym uwzględnił również:

- polityczne sterowanie: zarządzanie strategiczne przez przywódców politycznych i administracyjnych; jasne zasady finansowania; elastyczna struktura organizacyjna; decentralizacja, większa autonomia administracji publicznej, współpracy między jednostkami formalnymi;
- procesy: koncentracja na wynikach, ewaluacja i ocena realizowanych i zakończonych zadań;
- profesjonalizm i rozwój organizacyjny: zwiększenie kompetencji i odpowiedzialności kierownictwa, podnoszenie kwalifikacji i kompetencji; planowanie kariery i rozwoju zawodowego;
- relacje z interesariuszami: poprawa stosunków z obywatelami przez marketing i poprawę jakości współzarządzania; koncentracja na użytkownikach usług, ich potrzebach i oczekiwaniach; na promowaniu konkurencji między dostawcami usług oraz na przekazywaniu kontroli społecznościom w regionie; na decentralizacji władzy i wprowadzaniu współzarządzania partycypacyjnego (ang. *participatory governance*).

Takie ujęcie związane było z dążeniem do doskonałości we współzarządzaniu i kładło nacisk na rozwój regionu w obszarach: organizacyjnym, kultury, zarządzania procesem zmian i budowania wartości publicznej. W ten sposób ujęty model badawczy innowacji pozwolił najpełniej zrozumieć normatywny wymiar koncepcji współzarządzania rozwojem regionalnym i na sformułowanie odpowiedzi na pytania szczegółowe:

- ile administracji? (minimum: władza i administracja regionalna powinny odgrywać rolę inicjatora, koordynatora, organizatora, mediatora, pośrednika);



- jaka administracja? (otwarta na współpracę: samorząd powinien ją stymulować i umożliwić różnym podmiotom prowadzenie jej na różnych poziomach);
- jak współzarządzać? (profesjonalnie, w sposób zintegrowany, skutecznie, efektywnie, uwzględniając kategorie użyteczności i trwałości).

W ten sposób skonstruowany model badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym różni się od standardowych innowacji organizacyjnych, produktowych, usługowych czy procesowych co najmniej z dwóch powodów: podkreśla się w nim, że z jednej strony innowacje są generowane i wdrażane powyżej poziomu organizacyjnego jednego podmiotu (dotyczą one sieci organizacji), z drugiej natomiast koncentrują się nie tylko na konkretnych zmianach, lecz także na pożądanym wartościach.

Wreszcie kluczowym elementem zaproponowanego modelu badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym jest uwzględnienie aspektów nawiązujących do koncepcji inteligentnego regionu (ang. *smart region*), przy czym, na potrzeby prowadzonych tu rozważań, wykraczają one poza ramy podejścia związanego z „inteligentnymi specjalizacjami” (ang. *smart specialisation*). Nasze rozumienie inteligentnego regionu podkreśla integrację wymiaru technologicznego, organizacyjnego i politycznego przez uwzględnienie w nich komponentu innowacyjności:

- innowacje technologiczne: mechanizm zmiany i uaktualnienia narzędzi technologicznych w celu poprawy usług i stworzenia warunków, w których narzędzia mogą być lepiej wykorzystane;
- innowacje organizacyjne: mechanizm do tworzenia potencjałów w zakresie organizacji i kierowania dla efektywnego wykorzystania narzędzi technologicznych;
- innowacje polityczne: mechanizm do rozwiązania instytucjonalnych i innych niż techniczne problemów regionu oraz stworzenie warunków dla inteligentnego regionu.

Tym samym odchodzimy w naszym modelu od dominacji technokratycznych wizji regionów inteligentnych: jego podstawowa odmiana 1.0 dotyczy wyłącznie dostarczania przez sektor prywatny infrastruk-

tury ICT. Również region drugiej generacji (ang. *smart region 2.0*) jest dla nas zbyt wąskim podejściem: ogranicza zaangażowanie władz regionu wyłącznie do przemyślenia roli technologii informatycznych i komunikacyjnych dla przyszłości, po to, aby usprawnić jego funkcjonowanie (szczególnie w zakresie gospodarki energetycznej i zrównoważonego transportu). Interesuje nas region najbardziej „dojrzały” do „inteligencji” (ang. *smart region 3.0*), który docenia rolę aktywnych mieszkańców i ich kapitału społecznego (Morandi, Rolando, Di Vita 2016). Jego rozwój napędzany powinien być zatem przez: współzarządzanie, rozwój społecznego zaangażowania, obywatelskie i odpowiedzialne postawy jednostek i grup oraz partycypację publiczną interesariuszy i użytkowników. Kategoria „dojrzałości” regionu dotyczy zwiększania jego konkurencyjności przez współzarządzanie różnymi obszarami decydującymi o ekonomice regionu oraz jego sferach funkcjonalnych. Wskazuje również na strategię, jakie powinny być przyjmowane i wdrażane, aby osiągnąć możliwie najwyższy stopień „dojrzałości”:

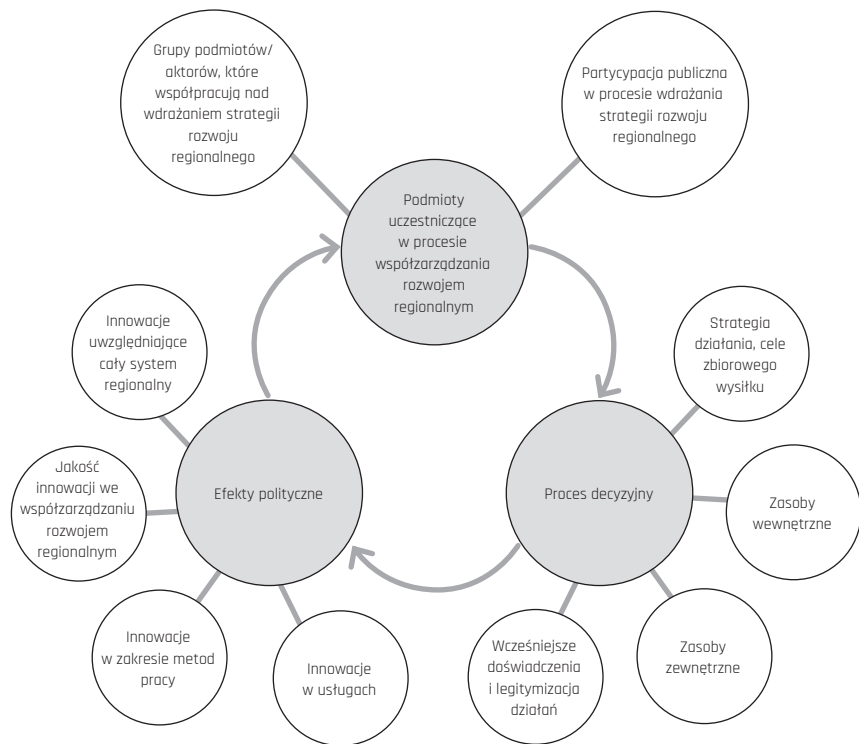
- zrównoważony i otwarty zbiór zadaniowo zorientowanych systemów funkcjonowania regionu;
- działania dostosowane do poszczególnych obszarów funkcjonowania regionu;
- ogólnoregionalny zbiór zintegrowanych systemów wspomaganych innowacjami, podnoszący konkurencyjność regionu.

Scharakteryzowane powyżej trendy rozwojowe determinujące współczesny rozwój regionalny, uwzględnione w założeniach modelu badawczego innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, przedstawiono za pomocą poniższego schematu (Schemat 1).

Model ten charakteryzuje szereg wskaźników szczegółowych oraz możliwych rozwiązań (Tabela 3).

Tym samym skonstruowany przez nas model badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym uwzględnia założenia pożądanego sposobu prowadzenia badań jakościowych. Bierze pod uwagę:

- szeroki zakres poszukiwań alternatywnych wyjaśnień, w tym dotyczących instytucji i norm społecznych;



SCHEMAT 1. Model badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym

Źródło: opracowanie własne.

- sprawiedliwość w ocenie własnych i konkurencyjnych wyjaśnień badanego zjawiska, porównywanie ich przewidywań z zebraniem materiałem z równą wnikliwością;
- przyjęte cezury czasowe, w tym szczególnie rok 2004 jako zwrotny punkt dla obowiązujących standardów stanowienia polityk publicznych w zakresie rozwoju regionalnego, co związane było z akcesją Polski do Unii Europejskiej;
- wytrwałość w zbieraniu materiału dowodowego w okresie 2013–2017;

- potencjalne nieścisłości, uprzedzenia, manipulacje zawarte w dostępnych źródłach;
- rozróżnianie przypadków najbardziej i najmniej prawdopodobnych dla danego wyjaśnienia i tym samym konieczność właściwej oceny wagi uzyskanych rezultatów;
- wolę upowszechniania nieznanych na szerszą skalę na polskim rynku naukowym metod badawczych (np. śledzenie procesu);
- otwartość na nowe pomysły, hipotezy oraz wyjaśnienia, które pojawiły się w trakcie prowadzonych badań;
- dedukcyjne ustalenia, jakie procesy prowadzą do innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym oraz
- złożony charakter przedmiotu badań (Bennett, Checkel 2012, s. 28–40; za: Ławniczak 2013, s. 79).

TABELA 3. Cechy charakterystyczne modelu badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym

| Wymiar analityczny  | Główne cechy   | Wskaźniki  | Rozwiązania  |
|---|--|--|--|
| Podmioty uczestniczące w procesie współzarządzania rozwojem regionalnym | Grupy podmiotów/aktorów: jednostki i organizacje, które współpracują nad wdrażaniem strategii rozwoju regionalnego | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Konstelacja grup podmiotów/aktorów i ich rola we współzarządzaniu rozwojem regionalnym: decydowanie o tym, kto, w jaki sposób, kiedy uczestniczy w ciałach decyzyjnych</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Klaster, sieci, laboratoria, inicjatywy</li> </ul>  |
|   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Role przywódcze: identyfikacja liderów</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Style przywódcze, ciała decyzyjne</li> <li>■ Liderzy formalni i nieformalni</li> </ul>                        |
|   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Zobowiązania wzajemne podmiotów/aktorów: czynniki motywacyjne i powody zaangażowania</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Formalna regulacja</li> <li>■ Nieformalne i pozaformalne zbiory norm i wartości</li> <li>■ Relacje</li> </ul> |

| Wymiar analityczny      | Główne cechy  | Wskaźniki  | Rozwiązania  |
|-------------------------|---|--|--|
|                         | <b>Partycypacja publiczna w procesie wdrażania strategii rozwoju regionalnego</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Partycypacja publiczna: brak partycypacji, pozory partycypacji, informowanie, konsultowanie, partnerstwo, współdecydowanie (ang. <i>empowerment</i>)</li> <li>■ Otwartość władz regionalnych, włączenie/wykluczenie do/z pracy nad wdrażaniem strategii rozwoju regionalnego</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Narzędzia partycypacyjne: spotkania, debaty, okrągłe stoły, burze mózgów, e-partycypacja (fora on-line, blogi), panele deliberatywne, charette, open space, gry przyszłości, „Planning for Real”, „Word Café”</li> <li>■ Ruchy oddolne, inicjatywy obywatelskie, organizacje pozarządowe</li> </ul>   |
| <b>Proces decyzyjny</b> | <b>Strategia działań: cele zbiorowego wysiłku</b>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kształtowanie strategii: formułowanie wspólnej wizji, celów i priorytetów</li> <li>■ Ocena możliwości wdrażania: ocena wsparcia oraz zagrożeń dla wdrażania strategii</li> <li>■ Rozumienie strategicznych celów rozwojowych: ocena, na ile interesariusze zorientowani są co do celów strategicznych (komponent kognitywny, czyli wiedza na temat celów, oraz ewolutywny, czyli akceptacja celów strategicznych)</li> <li>■ Akceptacja strategicznych celów oraz sposobów ich osiągnięcia</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Zakres, sposoby i podmioty partycypujące</li> <li>■ Wyniki konsultacji</li> <li>■ Stopień uwzględnienia opinii interesariuszy</li> <li>■ Inne formy dialogu</li> <li>■ Ewaluacje, w tym <i>ex-ante</i>, SWOT</li> <li>■ Większość polityczna</li> <li>■ Uwzględnianie opinii mniejszości</li> <li>■ Konsensus</li> <li>■ Kompromis</li> <li>■ Konflikt</li> </ul> |

| Wymiar analityczny | Główne cechy   | Wskaźniki  | Rozwiązania  |
|--------------------|--|--|--|
|                    | <b>Zasoby wewnętrzne: zdolność zabezpieczenia potrzeb w ramach własnych zasobów regionu</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Środki finansowe i związane z nimi zasoby: kształtowanie budżetu rozwoju regionalnego</li> <li>■ Zasoby niefinansowe zaangażowane w osiąganie celów strategicznych</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Budżet</li> <li>■ Regionalne i subregionalne partnerstwa publiczno-prywatne, publiczno-społeczno-prywatne, publiczno-społeczne</li> <li>■ Sposoby delegowania zadań</li> <li>■ Typy inwestycji</li> </ul>   |
|                    |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Informacja i wiedza ekspercka: pozyskiwanie wiedzy, która pozwoli osiągnąć sukces</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ekspertyzy</li> <li>■ Prace badawcze (ilościowe i jakościowe)</li> <li>■ Panele eksperckie</li> </ul>   |
|                    |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Władza i legitymizacja: ocena zaangażowania grup i włączenie w kształtowanie rozwoju regionalnego</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Komitety, rady, ciała i ich wpływ</li> <li>■ Proces legislacyjny</li> <li>■ Zakres kompetencji formalnych</li> <li>■ Metody implementacji zadań</li> <li>■ Różnorodne metody nawiązywania i funkcjonowania partnerstw regionalnych i subregionalnych</li> <li>■ Mechanizmy koordynacji</li> </ul> |
|                    | <b>Zasoby zewnętrzne: zdolność zabezpieczenia potrzeb w ramach zasobów pozyskiwanych spoza regionu</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wpływ poziomu ponadnarodowego: zabezpieczenie wsparcia z poziomu ponadnarodowego</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pozostałe zasoby umożliwiające udział w procesie decyzyjnym, np.: kompetencja kulturowa, poparcie i autorytet polityczny</li> </ul>   |
|                    |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Europeizacja odgórna</li> <li>■ Europeizacja oddolna</li> <li>■ Lobbying ponadregionalny</li> <li>■ Europeizacja horyzontalna</li> </ul>                                      |  |

| Wymiar analityczny | Główne cechy   | Wskaźniki   | Rozwiązania  |
|--------------------|--|---|--|
|                    |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wpływ poziomu narodowego: zabezpieczenie wsparcia z poziomu narodowego</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wpływ odgórny szczebla krajowego na region</li> <li>■ Wpływanie regionu na szczebel krajowy</li> <li>■ Współpraca horyzontalna polskich regionów</li> </ul>   |
|                    | <p><b>Wcześniejsze doświadczenia: zdolność do działania na poziomach regionalnym i subregionalnym, narodowym i europejskim</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Główne cele aktywności regionalnej: czerpanie z dotychczasowych doświadczeń</li> <li>■ Liczba i intensywność inicjatyw współpracy</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Projekty zrealizowane w partnerstwie</li> <li>■ Zmiany legislacyjne na rzecz decentralizacji zarządzania rozwojem regionalnym</li> <li>■ Zmiany kompetencyjne w obszarze współzarządzania rozwojem regionalnym</li> <li>■ Zmiany w zakresie zasad finansowania rozwoju regionalnego</li> <li>■ Trwałość partnerstw</li> </ul> |
| Efekty polityczne  | <p><b>Innowacje uwzględniające cały system regionalny</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Integracja: współzależności między władzami działającymi na różnych szczeblach zarządzania terytorialnego</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wspólne strategie, programy, projekty (np.: strategie makroregionalne)</li> <li>■ Monitoring wdrażania</li> </ul>   |
|                    | <p><b>Innowacje w usługach</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nowe usługi</li> <li>■ Nowy sposób realizacji dotychczasowych usług</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Usługi dla przedsiębiorców z obszarów wiejskich</li> <li>■ Nowe rozwiązania w zakresie ochrony środowiska</li> <li>■ Systemy zapewnienia usług</li> </ul>   |
|                    | <p><b>Innowacje w produktach</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Nowe produkty</li> <li>■ Nowy sposób dostarczania produktów</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Współprodukcja</li> </ul>   |
|                    | <p><b>Jakość innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Współzarządzanie partycypacyjne</li> <li>■ „Dobre” współzarządzanie</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Podmiotowość obywatelska</li> <li>■ Zrównoważony i inteligentny rozwój</li> <li>■ Wzrost efektywności działań</li> </ul>  |

Źródło: opracowanie własne.

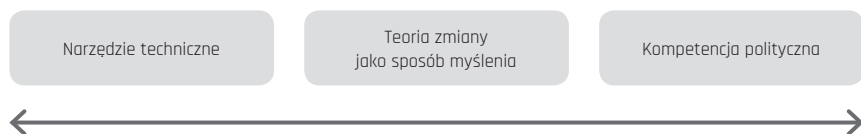
### **3.2. Teoria zmiany w procesach związanych z innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce**

Teoria zmiany może być określona jako podejście i/lub narzędzie w ewaluacji programów publicznych, które pozwala zweryfikować ich efektywność i skuteczność. Stanowi część szerszej analizy i określana jest również „mapą drogową, planem działania, motorem zmian, teorią działania” (Reisman, Gienapp, Stachowiak 2007). Pozwala zrozumieć, dlaczego dana interwencja jest niezbędna oraz w jaki sposób jest realizowana w konkretnym otoczeniu (Weiss 1995). J. Connell i A. Kubisch (1998) definiują teorię zmiany jako „systematyczną i kompleksową analizę powiązań pomiędzy działaniami, wynikami i otoczeniem określonej interwencji”. Ponadto „bardziej szczegółowa definicja tego pojęcia wskazuje na założenia dotyczące procesu, poprzez który następuje zmiana” (Anderson 2015, s. 1). Teoria zmiany koncentruje się przede wszystkim na wypełnieniu luki między procesami związanymi z wdrażaniem interwencji a sposobem osiągania pożądaných celów. Następuje to przez identyfikację celów długoterminowych, a następnie sformułowanie warunków brzegowych, które muszą zaistnieć, aby możliwe było osiągnięcie tych celów. Ramy dla teorii zmiany pozwalają zrozumieć kluczowe kwestie, np.:

- Jaka jest natura problemu, który próbujemy rozwiązać? (Co jest istotą interwencji?).
- Co musi się wydarzyć, aby nastąpiła zmiana? (Jakie działania są niezbędne, możliwe, pożądane, zalecane?).
- Jak zamierzamy coś zmienić? (Jaka jest „mapa drogową” zmiany, co się na nią składa, co będzie jej efektem, zarówno natychmiast, jak i za jakiś czas oraz w dalszej przyszłości).
- Skąd będziemy wiedzieć, że nastąpiła zmiana? (Jakimi wskaźnikami będziemy się posługiwać?).
- W jaki sposób i kiedy tę zmianę zmierzmy? (Czy przyjęte miary są proste, wiarygodne, odpowiednie i mierzalne?).
- Co chcemy osiągnąć i gdzie chcemy dotrzeć w ciągu X lat? (Jakie są nasze cele? Jakie rezultaty planujemy osiągnąć?).



D. Stein i C. Valters (2012) proponują podejście do teorii zmiany jako kontinuum: na lewym biegunie osadzają techniczne rozumienie tego pojęcia, tzn. w teorii zmiany upatrują precyzyjne narzędzie planowania. W centrum umiejscawiają teorię zmiany w kontekście mniej formalnego, ukrytego „sposobu myślenia” o tym, w jaki sposób interwencja będzie funkcjonowała. Prawy biegun definiowania omawianego pojęcia stanowi polityczna kompetencja, czyli złożone i niejednoznaczne postrzeganie tego, w jaki sposób zachodzi zmiana. Ten ostatni sposób definiowania wykracza poza podejścia formalne i techniczne. Podkreśla też znaczenie teorii zmiany jako sposobu rozwijania świadomego i refleksyjnego podejścia do rozwoju (Schemat 2).



SCHEMAT 2. Teoria zmiany w podejściu Stein i Valters

Źródło: tłum. własne na podstawie: Stein, Valters 2012.

W swoim podejściu do teorii zmiany jako kontinuum przywołani autorzy zidentyfikowali cztery główne kategorie celów:

- planowanie strategiczne: teoria zmiany pomaga organizacjom w praktyce mapowania procesu zmiany i zamierzonych wyników oraz ułatwia realizację projektu;
- monitorowanie i ewaluacja: teorie zmiany artykułują oczekiwane procesy i wyniki, które mogą być przedmiotem przeglądu w miarę upływu czasu; dzięki temu organizacje mogą ocenić wkład w proces zmiany;
- opis: teoria zmiany pozwala organizacjom komunikować wewnętrznym i zewnętrznym partnerom wybrany proces zmian; prosty opis teorii zmiany danej organizacji może być rozumiany jako minimalny sposób zaangażowania;
- uczenie się: teoria zmiany pomaga wyjaśnić i rozwinąć teorię organizacji czy programu; odnosi się to do zrozumienia teorii zmiany jako narzędzia myślenia (Stein, Valters 2012).

Tym samym teoria zmiany prowadzi do wyjaśnienia, w jaki sposób określona interwencja prowadzi do zmiany społecznej. Oznacza systematyczne i skoncentrowane studium dotyczące związków między podejmowanymi działaniami, rezultatami i otoczeniem, w którym interwencja jest prowadzona (Valters 2014, s. 2–7).

W kontekście wyjaśniania innowacyjności we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce należy podkreślić, że jak dotąd obszar ten nie był badany w podejściu teorii zmiany. Dlatego autorki przedłożonej monografii podjęły decyzję o opracowaniu takiej teorii. W ich opinii teoria zmiany stanowi najbardziej wydajny i skuteczny sposób weryfikacji założonego modelu badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Zastosowano tu perspektywę interesariuszy, inspirując się m.in. poglądami T. Donaldsona i L. Prestona (1995) oraz M.B. Clarksona (1995), ale dostosowując je do specyfiki zarządzania publicznego. Dodatkowo opracowana teoria zmiany uwzględniła takie kluczowe elementy, jak: rezultat długoterminowy, warunki brzegowe, efekty, procesy, elementy zastane i otoczenie. Kluczowe w jej formułowaniu były również założenia, które wraz z uzasadnieniem oraz pozostałymi elementami złożyły się na logikę interwencji związanej z generowaniem i wdrażaniem innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym.

## **Rezultat długoterminowy**

Zdefiniowanie rezultatu długoterminowego na wczesnym etapie formułowania założeń badawczych stanowiło wyzwanie, ponieważ trudno było z góry określić wyniki badań. Autorki miały świadomość, że decydować o nich będą, i – jak się w praktyce okazało – decydowały, różne czynniki, w tym zachowania poszczególnych interesariuszy zaangażowanych w procesy rozwoju regionalnego w Polsce. Z perspektywy roku 2013, gdy formułowane były założenia projektu naukowego, w ramach którego powstała ta książka, po pierwszych bardzo wysoko ocenianych latach zaangażowania Polski jako „świeżo upieczonego” państwa członkowskiego Unii Europejskiej, otoczenie dla generowania i wdrażania innowacji we

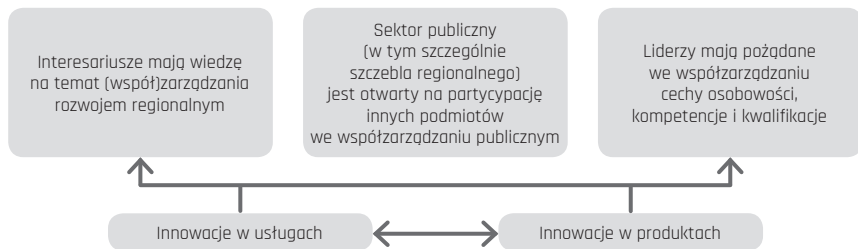
współzarządzaniu rozwojem regionalnym było sprzyjające na tyle, że założono optymistyczny scenariusz zmiany w dłuższej perspektywie czasu. Na tej podstawie sformułowano następujący rezultat długoterminowy: innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym uwzględniają cały system regionalny. Założyliśmy, że mierzony on będzie poziomem integracji, tj. współzależnościami między władzami działającymi na różnych szczeblach zarządzania terytorialnego. Przyjęliśmy, że innowacyjność jest powszechną praktyką we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce: ma charakter systemowy i zintegrowany. Obejmuje zarówno podmioty, procesy decyzyjne, jak i ich efekty. Źródłem tego rezultatu długoterminowego są procesy europeizacji oraz wielopoziomowość procesów współzarządzania rozwojem regionalnym w Polsce. Sprzyjają one rozwiązaniom innowacyjnym przez procesy dyfuzji wiedzy i uczenia się różnych podmiotów zaangażowanych w rozwój regionalny. Rozwiązania te stanowią korzyść dla wszystkich interesariuszy i pozytywnie wpływają na dynamikę rozwoju gospodarczego regionów. Nawet jeśli innowacje we współzarządzaniu rozwojem polskich regionów mają charakter bardziej adaptacyjny niż pionierski, a wdrażane rozwiązania są wynikiem naśladownictwa i realizowane są w sposób stopniowy i zespołowy, przyczyniają się do pozytywnej zmiany w obrębie całego systemu regionalnego. Pozytywna zmiana jest tu rozumiana jako poprawa pozycjonowania w stosunku do innych regionów Unii Europejskiej w kontekście rozwoju gospodarczego, wdrażanych innowacji i jakości kultury innowacyjnej. Uznałyśmy, że osiągnięcie wskazanego rezultatu długoterminowego skutkuje zwiększoną podmiotowością obywatelską, zrównoważonym i inteligentnym rozwojem oraz wzrostem efektywności działań na rzecz rozwoju regionu.

### **Warunki brzegowe i efekty pośrednie**

Warunki brzegowe wskazują, co musi się wydarzyć w praktyce współzarządzania: jakie podmioty muszą być zaangażowane, w jakim zakresie, jakie ramy normatywne i instytucjonalne muszą być obecne. Uznałyśmy, że

w celu osiągnięcia rezultatu długoterminowego niezbędne jest uwzględnienie niżej wymienionych przesłanek:

- interesariusze mają wiedzę na temat (współ)zarządzania rozwojem regionalnym;
- sektor publiczny (w tym szczególnie szczebla regionalnego) jest otwarty na partycypację innych podmiotów we współzarządzaniu publicznym;
- liderzy mają pożądane we współzarządzaniu cechy osobowości, kompetencje i kwalifikacje;
- interesariusze działający na rzecz wartości publicznej dążą do doskonałości, są podmiotami uczącymi się;
- system prawny wspiera samorządność; istotną rolę pełnią organizacje działające na rzecz samorządu regionalnego;
- obecna jest demokratyczna kultura polityczna; respektowane są normy wynikające z koncepcji „dobrego współzarządzania” (Schematy 3 i 4).

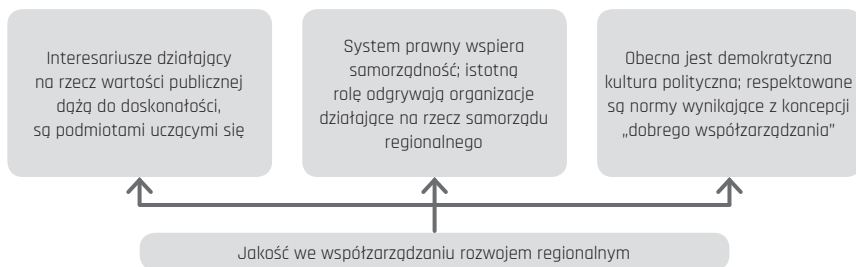


**SCHEMAT 3.** Warunki brzegowe dla innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym – pakiet I

Źródło: opracowanie własne.

Do efektów pośrednich zaliczyłyśmy:

- innowacje w usługach: nowe usługi i/lub nowy sposób realizacji dotychczasowych usług;
- innowacje w produktach: nowe produkty i/lub nowy sposób dostarczania produktów;
- jakość innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym: współzarządzanie partycypacyjne, „dobre współzarządzanie”.



SCHEMAT 4. Warunki brzegowe dla innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym – pakiet II

Źródło: opracowanie własne.

## Założenia i ich uzasadnienie

Oczekiwane rezultaty, zarówno te, które powinny zostać osiągnięte w perspektywie długoterminowej, jak i te pośrednie, wynikają z pewnych założeń. Dlatego, konstruując teorię zmiany, jako kolejny krok poczyniliśmy określone założenia, które związane były z krytyczną refleksją na temat procesu zmian w zarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce. Zdefiniowałyśmy też perspektywy analityczne na temat istoty tych zmian, a także powodujących je stymulatorów oraz hipotez dotyczących ich generowania. Chciałyśmy sprawdzić, czy działania i efekty są właściwe dla powodowania długotrwałej zmiany w pożądanym przez nas kierunku. Równolegle wskazałyśmy czynniki kontekstowe i uwzględniliśmy oddziaływanie czynników zewnętrznych, które mogłyby mieć wpływ na łańcuch przyczynowo-skutkowy lub w inny sposób wpłynąć na pożądane wyniki. Na tej podstawie sformułowałyśmy następujące założenia:

- kluczowa jest konstelacja grup podmiotów/aktorów i ich rola we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, w tym decydowanie o tym, kto, w jaki sposób, kiedy uczestniczy w ciałach decyzyjnych;
- niezbędne jest jasne określenie ról przywódczych, w tym identyfikacja liderów;

- istotną zmienną są zobowiązania wzajemne podmiotów/aktorów, w tym czynniki motywacyjne i powody zaangażowania;
- ważnym czynnikiem jest jakość partycypacji publicznej, w tym uszczegółowienie jej specyfiki z uwzględnieniem: braku partycypacji, pozorów partycypacji, informowania, konsultowania, partnerstwa, współdecydowania (ang. *empowerment*);
- czynnikiem sukcesu jest otwartość władz regionalnych, włączenie/wykluczenie do/z pracy nad wdrażaniem strategii rozwoju regionalnego. Aby powyższe założenia zostały pozytywnie zweryfikowane, należy uwzględnić następujące okoliczności, w jakich współcześnie funkcjonują regiony w Polsce:
  - regiony podlegają gwałtownym przemianom zachodzącym pod wpływem globalizacji i europeizacji; chcąc stawić im czoła, są poniekąd skazane na generowanie nowatorskich rozwiązań, w tym związanych z konstelacją aktorów/podmiotów uczestniczących we współzarządzaniu rozwojem regionalnym;
  - w systemie zarządzania wielopoziomowego regiony pełnią rolę pośrednika między Unią Europejską a samorządami lokalnymi; ich pozycja wymusza poniekąd nowatorskie rozwiązania, które skutecznie łączą perspektywy europeizacji: oddolną (ang. *bottom-up*) i odgórną (ang. *top-down*);
  - regiony pełnią istotną rolę w procesach przeskalowania (ang. *rescaling*); zmieniające się w ich obrębach granice terytorialne nadają nowe funkcje obszarom miejskim i wiejskim, co wymusza generowanie i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań;
  - regiony będą rozwijać się teraz i w przyszłości, jeśli mieszkający w nich ludzie będą mieć kluczowe kompetencje i kwalifikacje, które przełożą się na ich zaangażowanie w rozwój regionu; zrobią to tylko wówczas, gdy w regionie stworzone będą atrakcyjne warunki dla działań przedsiębiorczych; wymusza to na regionach generowanie innowacyjnych rozwiązań w tym zakresie;
  - współcześnie w liderach upatrywać należy kluczowy stymulator rozwoju; dotyczy to również jakości współzarządzania rozwojem regionalnym i jej wpływu na generowanie innowacyjnych rozwiązań w tym zakresie.

## Procesy (ich specyfika i wyniki)

Współzarządzanie rozwojem regionalnym może być uważane za jedno z najbardziej skomplikowanych wyzwań dla administracji publicznej: to swoistego rodzaju balansowanie nie tylko między konkurującymi priorytetami i potrzebami różnych interesariuszy, lecz także między odmiennymi często wizjami na temat roli administracji publicznej i zarządzania publicznego jako takiego. To koncepcja, która nie pasuje do tradycyjnych wzorców myślenia o sektorze publicznym i wykonywanych przez niego działaniach, szczególnie w obliczu aktualnych wyzwań, jakim region musi stawiać czoła, oraz zasobów, jakimi dysponuje. Dodatkowo współcześnie wymagane jest traktowanie zarówno „regionów”, jak i „(współ) zarządzania” nimi przez pryzmat zintegrowania tych zmiennych, zarówno w ujęciu systemowo-instytucjonalnym (wskazanie na praktykę taką, jaką ona jest w rzeczywistości w odniesieniu zarówno do regionów, jak i do zarządzania nimi), jak i normatywnym (wskazanie na pożądaną praktykę w tym względzie, czyli taką, jaką być powinna). Dodatkowo procesy współzarządzania rozwojem regionalnym mają charakter zbiorowy. Jednocześnie należy pamiętać, że mówiąc o „współzarządzaniu”, uwzględnić trzeba specyficzne charakterystyki tego podejścia:

- współzarządzanie jako „dobre współzarządzanie” lub „ład korporacyjny”;
- współzarządzanie jako nowy paradygmat zarządzania publicznego, zorientowany na poprawę wydajności i rozliczalności;
- współzarządzanie jako forma wielopoziomowego sprawowania rządów i stosunków międzyrządowych oraz
- współzarządzanie jako zarządzanie siecią (Klijn 2008).

Współzarządzanie rozwojem regionalnym stanowić powinno konglomerat procesów, które gwarantują integrację w wymiarach: przestrzennym i środowiskowym, funkcjonalnym oraz sektorowym. Powinny być one zorientowane na:

- uwzględnianie trendów rozwojowych w wymiarze globalnym, które wymagają odpowiedniego współzarządzania publicznego poprzez wyznaczenie i realizację wspólnych celów dla różnych podmiotów, a także

- łączenie sił, zasobów i działań wszystkich uczestników projektu, co wzmocniać powinno innowacyjność we współzarządzaniu rozwojem regionu, która stanie się rzeczywistością tylko wówczas, gdy wdrożona zostanie w środowisku regionalnym, m.in. przez nawiązanie partnerstw międzysektorowych, co może przyczynić się do zwiększenia przewagi konkurencyjnej regionu i ostatecznie korzystnie wpłynąć na wysoką jakość miejsca i życia.

Aby sprostać temu oczekiwaniu, niezbędne jest nieustanne poszukiwanie i wdrażanie niestandardowych rozwiązań zarządczych. Te, których optyka powinna koncentrować się na generowaniu i wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań w tym zakresie, powinny uwzględniać niżej wymienione aspekty:

- strategia działań: cele zbiorowego wysiłku;
- zasoby wewnętrzne: zdolność zabezpieczania potrzeb w ramach własnych zasobów regionu;
- zasoby zewnętrzne: zdolność zabezpieczania potrzeb w ramach zasobów pozyskiwanych spoza regionu;
- wcześniejsze doświadczenia: zdolność do działania na poziomach regionalnym i subregionalnym.

Wdrażanie wyżej wskazanych procesów współzarządzania rozwojem regionalnym może skutkować wieloma innowacyjnymi rozwiązaniami. Przykładowymi efektami mogą być: specyficzne narzędzia dialogu obywatelskiego i społecznego, regionalne i subregionalne partnerstwa publiczno–prywatne, publiczno–społeczno–prywatne, publiczno–społeczne, panele eksperckie, metody implementacji zadań, różnorodne metody zawiązywania i funkcjonowania partnerstw regionalnych i subregionalnych, mechanizmy koordynacji. Innymi możliwymi efektami mogą być: projekty zrealizowane w partnerstwie, zmiany legislacyjne na rzecz decentralizacji zarządzania rozwojem regionalnym, zmiany w zakresie zasad finansowania rozwoju regionalnego i trwałość partnerstw.



## Elementy zastane i otoczenie

Projektując planowane działania, pamiętałyśmy, że jednym z kluczowych elementów teorii zmiany jest uwzględnienie istniejącej sytuacji (w tym czynników związanych z otoczeniem i okolicznościami), która jest punktem wyjścia do interwencji. Analizując elementy zastane oraz otoczenie, wzięłyśmy pod uwagę m.in.:

- istniejące ramy prawne (jakie są aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne? Na jakim poziomie funkcjonują? Lokalnym, regionalnym, krajowym, europejskim? Jakie są praktyki związane z wdrażaniem istniejących rozwiązań prawnych? Czy są jakieś luki, które uniemożliwiają realizację zamierzonych interwencji? Co może ją wspierać? Co może ją ograniczać?);
- czynniki kontekstowe stanowiące punkt wyjścia dla realizacji projektu (jaka jest sytuacja na regionalnym rynku? Jaki jest wizerunek regionu? Czy instytucje publiczne są zainteresowane podjęciem kwestii innowacyjności we współzarządzaniu rozwojem regionalnym? Jeśli tak, to w jakim stopniu? Czy to zainteresowanie przekłada się bezpośrednio na zamierzoną interwencję? Jeśli nie, co jest przyczyną? Czy ten brak zainteresowania przekłada się bezpośrednio na zamierzoną interwencję?);
- doświadczenie podmiotów decydujących o rozwoju regionalnym w generowaniu i wdrażaniu innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym (czy przedstawiciele instytucji publicznych, prywatnych i pozarządowych w badanych regionach posiadają *know-how* w zakresie współzarządzania rozwojem regionalnym? Czy jest ono aktualne i dostosowane do obecnych wyzwań? Czy jest ono wystarczające dla realizacji zamierzonej interwencji? Czy regiony posiadają zasoby, aby wdrożyć wypracowane rozwiązania?);
- sytuacja interesariuszy na etapie konstruowania założeń projektowych (których interesariuszy uznamy za kluczowych dla generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym? Czy posiadają oni zdolności do zaangażowania na rzecz generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem

regionalnym? Czy są zainteresowani i chętni do zaangażowania na rzecz generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym?).

Na potrzeby konstruowanej tu teorii zmiany uznaliśmy, że wskazane wyżej procesy będą mogły zaistnieć tylko wówczas, gdy praktykowane będzie partycypacyjne współzarządzanie rozwojem regionalnym, a podmioty w nim uczestniczące będą zróżnicowane, nie tylko ograniczone do aktorów sektora publicznego. Konstruując założenia projektu, pamiętaliśmy, że Polska ma już pierwsze pozytywne doświadczenia związane z członkostwem w Unii Europejskiej. Zauważyliśmy również wpływ procesów związanych z europeizacją na różne obszary życia (m.in. politycznego, gospodarczego, społeczno-kulturowego). Stwierdziłyśmy też, że pod wpływem postępującej europeizacji przyjęto w Polsce pakiet regulacji, które określały współzarządzanie jako pożądany standard zarządzania publicznego. Można tu przywołać dokument *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe (Polska 2030 2009)*, który miał w pewnym sensie ideowo-normatywny charakter w zakresie strategicznej perspektywy rozwoju kraju. Zasada współzarządzania publicznego została tu zdefiniowana wprost w priorytecie 9: „Sprawne państwo”, gdzie w myśl autorów orientacja strategiczna w rządzeniu polegać powinna na:

- modernizacji sektora publicznego (usługi w ramach: edukacji, zdrowia, administracji, sprawiedliwości, bezpieczeństwa państwa);
- deregulacji (zdrowa, wolnościowa filozofia prawa): przedsiębiorczość i kreatywność oraz
- demokracji, partycypacji, reprezentacji interesów, dialogu i kooperacji oraz wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego.

Zapoczątkowane wdrażanie tego dokumentu uruchomiło proces systemowego i zintegrowanego zarządzania rozwojem kraju, w tym w zakresie rozwoju regionalnego. Aspekt partycypacyjnego współzarządzania akcentowany jest w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego – Regiony – Miasta – Obszary Wiejskie, która została przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r. Dokument podkreślał istotę podejścia odwołującego się do idei współzarządzania publicznego i wskazywał na partnerstwo jako kluczową zasadę w osiągnięciu celów strategicznych

(Strategia Rozwoju Regionalnego 2010, s. 74). Uznałyśmy dodatkowo, że świadomość na temat społeczeństwa obywatelskiego i demokracji upowszechniła się wystarczająco, aby móc zaobserwować wystarczające praktyki odwołujące się do idei partycypacyjnego współzarządzania rozwojem regionalnym.

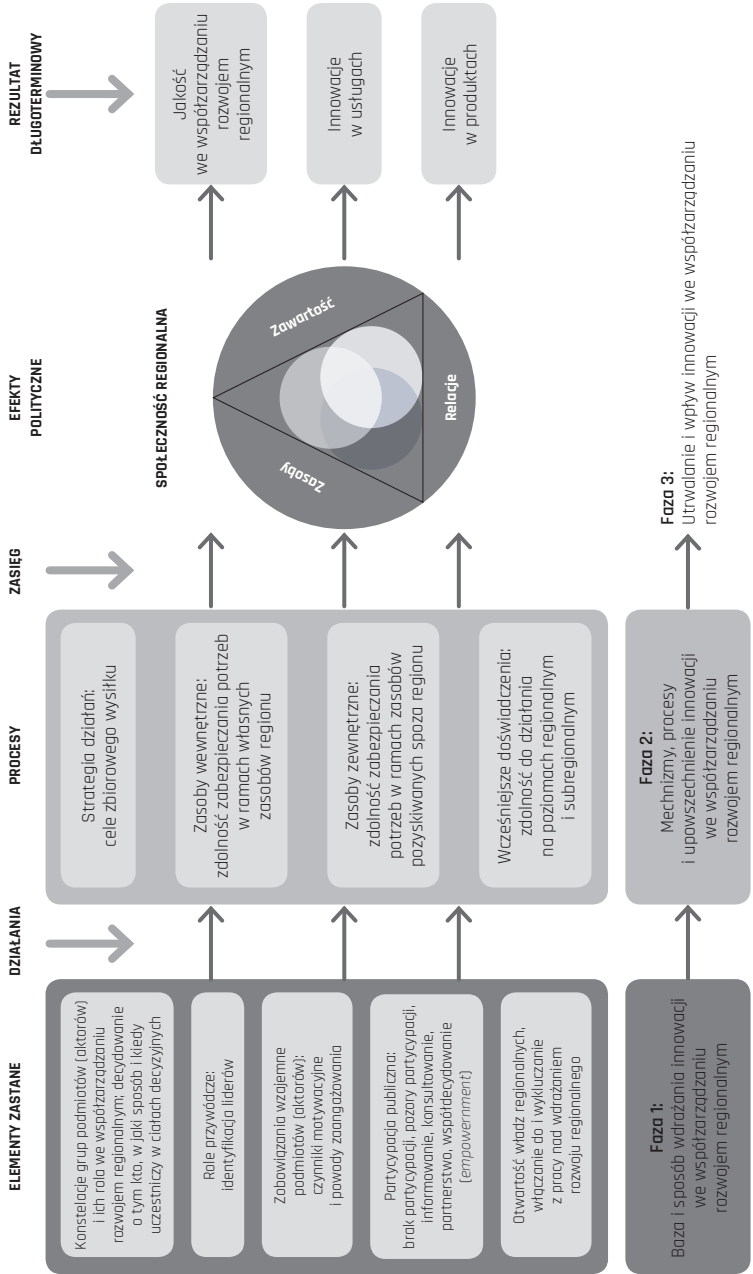
## Logika interwencji

Aby zdefiniować logikę interwencji, niezbędne okazało się połączenie poszczególnych ogniw w łańcuchu przyczynowo-skutkowym. Pomocny okazał się w tym zakresie poniższy model (Schemat 5).

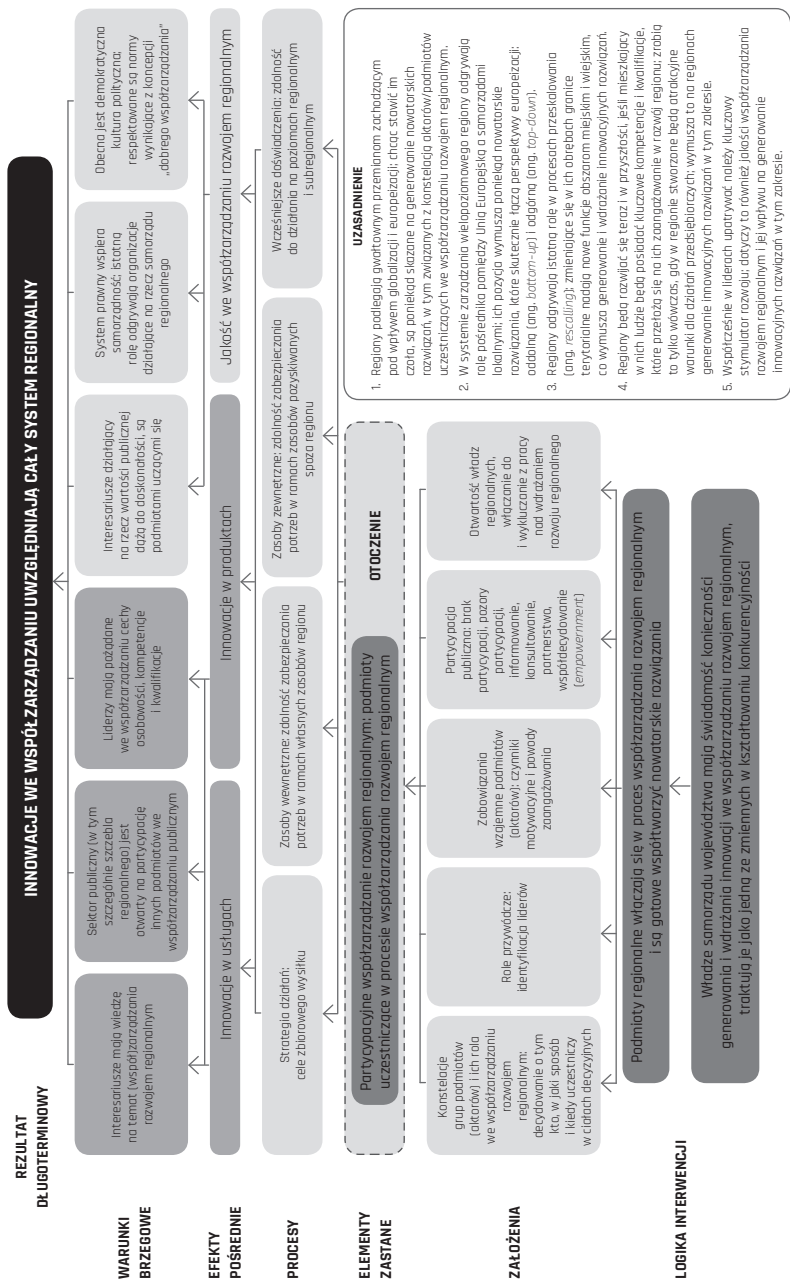
Ostatecznie teoria zmiany, zaprojektowana przez nas na potrzeby badania problematyki innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce, może zostać zaprezentowana w następujący sposób (Schemat 6).

### **3.3. Śledzenie procesów w ewaluacji innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym**

Chcąc sformułować teorię zmiany w procesach związanych z innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce, w tym w zakresie oceny poszczególnych strategii, rozwiązań i struktur, podjęłyśmy decyzję dotyczącą przeprowadzenia specyficznego sposobu ewaluacji, tj. *ewaluację procesu* (ang. *process evaluation*). Jej podstawowym zadaniem jest zrozumienie, w jaki sposób zostały osiągnięte rezultaty działań związanych ze współzarządzaniem rozwojem regionalnym oraz co było ich przyczyną (Stame 2004). Ogólnie rzecz ujmując, ewaluacja procesu dotyczy bieżącego przeglądu stanu oraz sposobu wdrażania określonej interwencji (programu albo projektu). Towarzyszy interwencji od początku do końca, od momentu konceptualizacji do chwili zamknięcia działań, koncentrując się na relacjach przyczynowo-skutkowych



**SCHEMAT 5.** Model przyczynowo-skutkowy dla innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym  
Źródło: opracowanie własne.



**SCHEMAT 6. Teoria zmiany w kontekście innowacyjności we współzrządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce**  
 Źródło: opracowanie własne.

zachodzących między poszczególnymi elementami i rezultatami. Ewaluacja procesu oznacza swojego rodzaju „indukcję procesu” w celu określenia prawdopodobnych wyjaśnień przyczyn uzyskanych rezultatów interwencji (Donaldson 2007, s. 3). Prowadzona w taki sposób ewaluacja może skutecznie przyczynić się do zabezpieczenia sposobu wdrażania interwencji zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami. Ponadto uwzględnia wymiar instytucjonalny (organizacyjny), jak i rzeczowy (merytoryczny) interwencji, biorąc m.in. pod uwagę:

- rodzaj i ilość świadczonych usług, rozkład sił oraz ról społecznych i zarządczych między sektorem publicznym, prywatnym i obywatelskim, jak i ramy prawne;
- interesariuszy tych usług;
- zasoby niezbędne do dostarczania usług, w tym współdziałanie i kompletność polityk;
- wyzwania, bariery, problemy oraz
- sposoby ich przewyżczenia i stymulatory.

Z perspektywy prowadzonych przez nas badań kluczowym elementem okazało się położenie nacisku na dynamikę rozwiązań organizacyjnych, które odnoszą się do interakcji między interesariuszami w procesie współzarządzania rozwojem regionalnym (władze publiczne różnych szczebli: od lokalnych, subregionalnych regionalnych, przez krajowe i ponadnarodowe do wspólnotowych, ponadto przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, różne grupy społeczne, beneficjenci ostateczni, tj. mieszkańcy regionów itp.), stąd główne obszary przeprowadzonej ewaluacji procesów związanych z innowacyjnością we współzarządzaniu rozwojem regionalnym koncentrowały się na:

- stwierdzeniu, czy wdrażane rozwiązanie w zakresie rozwoju regionalnego mogą być określone jako „innowacje we współzarządzaniu” na poziomie regionu;
- ustaleniu, które z zaobserwowanych rozwiązań są określane jako „innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym” przez interesariuszy zaangażowanych w proces rozwoju regionalnego;
- sprawdzeniu, jakie kompetencje i procedury ułatwiają postęp w realizacji działań związanych z generowaniem i wdrażaniem

innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym (nazywamy je „stymulatorami”);

- określeniu, w jakim stopniu podejmowane działania przyczyniły się do osiągnięcia zakładanego przez nas w teorii zmiany rezultatu długoterminowego, tzn. „innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym uwzględniają cały system regionalny”;
- refleksji nad tym, czy jakieś inne rodzaje działań byłyby bardziej skuteczne w osiągnięciu wskazanego powyżej rezultatu;
- wskazaniu skutków dla różnych interesariuszy;
- analizie podejmowanych interwencji w kontekście uwzględniania oczekiwań i potrzeb beneficjentów oraz
- identyfikacji problemów (określamy je jako „bariery”) i ich przyczyn.

Ewaluacja procesów związanych z innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym pozwoliła na zrozumienie specyfiki uzyskanych rezultatów. Dodatkowo okazała się pomocna w ustaleniu, które interwencje w tym zakresie okazały się skuteczne lub nieskuteczne i dlaczego, w jaki sposób zostały zrealizowane, jaka była ich jakość oraz jakość poszczególnych elementów oraz jakie czynniki zewnętrzne je warunkowały.

Ze względu na charakter naszych badań w przeprowadzonej ewaluacji procesów innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym zastosowałyśmy metodę *śledzenia procesu* (ang. *process tracing*). Jest to podstawowe narzędzie badań jakościowych, które wspiera analizę wybranych dowodów w kontekście sformułowanych na wstępie pytań i hipotez badawczych (Collier 2011). Metoda ta, należąca do rodziny metod opartych na studiach przypadku, pozwala na analizowanie sposobu, w jaki hipotetyczna przyczyna wpływa na obserwowany rezultat (Ławniczak 2013). Śledzenie procesów wspiera analizę wyprowadzonych w postępowaniu badawczym związków przyczynowo-skutkowych. Związki te „łączą zmienną niezależną i rezultaty, dlatego muszą być najpierw rozłożone na czynniki pierwsze. Następnie badacz poszukuje dowodów dla poszczególnych kroków w procesie zmiany” (Van Evera 1997, s. 64). Tym samym śledzenie procesów w swej istocie przypomina postępowanie charakterystyczne dla dochodzeń kryminalnych: dowody są oceniane

na podstawie każdej części składowej mechanizmu przyczynowego (ang. *causal mechanism*). Mechanizm stanowi „zespół składowych, które produkują rezultat niespójny z istotą żadnej z nich oddzielnie. Mechanizm nie oznacza wprost zbioru poszczególnych «śrubek i nakrętek», a raczej stanowi «system trybów i przerzutek» zazębiających się w procesie generowania rezultatu” (Hernes 1998, s. 78). A.L. George i A. Bennett uważają (2005), że mechanizmy przyczynowe to „fizyczne, społeczne lub psychologiczne procesy”. W ramach tych procesów, w zależności od okoliczności i uwarunkowań, jedne podmioty przekazują innym „energię, informację lub materię”, w wyniku czego pewne ich „cechy, możliwości lub skłonności” zmieniają się we względnie trwały sposób, do momentu, gdy nie zostaną one poddane działaniu kolejnych mechanizmów (s. 137). Badanie tak rozumianych mechanizmów interwencji stanowi zatem swoiste otwarcie „czarnej skrzynki przyczynowości” (Ławniczak 2013, s. 7) (Ramka 1).

|  |
|--|
| <p><b>Składowe:</b> czynniki stanowiące specyficzne i niezbędne elementy mechanizmu (zmiennie nieinterweniujące)</p> <p><b>Jednostki:</b> podmioty prowadzące działania (rzeczownik)</p> <p><b>Działania:</b> produkowanie zmian lub sposoby transmitowania sił przyczynowych przez mechanizmy (czasownik)</p> |
|--|

#### RAMKA 1. Elementy mechanizmów przyczynowych

Źródło: opracowanie własne.

W tym miejscu należy wspomnieć, że tego typu badanie wpisuje się w paradygmat postpozytywistyczny, który przyjmuje wielość rzeczywistości (istnieje wielość prawd wynikająca ze społecznej i zmiennej konstrukcji rzeczywistości) i niemożliwość poznania rzeczywistości niezależnej od podmiotu poznającego (podmiot i przedmiot poznania są interaktywnie ze sobą powiązane i rezultaty poznania powstają w kontekście danej sytuacji, która kształtuje tę interakcję). Celem badania jest uchwycenie znaczenia i subiektywnej perspektywy. Dlatego też stosowane metody badawcze, służące pogłębionym studiom, odnoszą się do



selektywnie wybranych grup, które nie są reprezentatywne, ale które mogą dostarczyć istotnych informacji. Różnice między paradygmata-  
mi obejmują nie tylko zagadnienia merytoryczne (filozoficzne, metodologiczne, aksjologiczne), lecz także zostały utrwalone instytucjonalnie, np. odrębne czasopisma, inne źródła finansowania, różny język, metody itp. (Sale i in. 2002, s. 45).

Podczas opracowywania założeń podejścia odwołującego się do metody śledzenia procesu należało zdecydować, który z możliwych typów będzie najbardziej trafny w kontekście badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy możliwe sposoby śledzenia procesu. Mogą one służyć:

- weryfikowaniu teorii (*theory-testing*);
- formułowaniu teorii (*theory-building*) lub
- wyjaśnianiu rezultatów (*explaining-outcome*) (Beach, Pedersen 2013, s. 3) (Tabela 4).

TABELA 4. Możliwe warianty w metodzie śledzenia procesów

|   | <b>Weryfikowanie teorii</b>   | <b>Formułowanie teorii</b>   | <b>Wyjaśnianie rezultatów</b>                                     |
|---|---|--|---|
| <b>Cel analizy</b>                          | Istnieje korelacja między A i B, ale czy dostępne są dowody, że istnieje mechanizm przyczynowo-skutkowy między A i B? | <b>Budowanie mechanizmu przyczynowego łączącego A:B na podstawie dowodów w danym przypadku</b> | Wyjaśniają rezultaty, formułując minimalnie skuteczne wyjaśnienie |
| <b>Ambicja badaczy</b>                      | Koncentracja na teorii  | <b>Koncentracja na teorii</b>  | Koncentracja na przypadku   |
| <b>Rozumienie mechanizmów przyczynowych</b> | Systemowe (można generalizować w zakresie kontekstu)  | <b>Systemowe (można generalizować w zakresie kontekstu)</b>                                    | Systemowe i niesystemowe  |

|                                       | <b>Weryfikowanie teorii</b>   | <b>Formułowanie teorii</b>                                       | <b>Wyjaśnianie rezultatów</b>                  |
|---------------------------------------|---|--|--|
| <b>Co jest przedmiotem śledzenia?</b> | Pojedyncze mechanizmy, które można uogólnić   | <b>Pojedyncze mechanizmy, które można uogólnić</b>               | Mechanizmy odnoszące się do przypadku          |
| <b>Rodzaje interferencji</b>          | Składowe mechanizmu przyczynowego/ mechanizmów przyczynowych obecne/nieobecne w tym przypadku | <b>Obserwowane zjawiska stanowią odzwierciedlenie mechanizmu</b> | Najmniejsza wydajność w dostarczaniu wyjaśnień |

Źródło: tłum. własne na podstawie: Beach, Pedersen 2013.

Ponieważ każdy z wymienionych wariantów metody śledzenia procesów wymaga opracowania i przeprowadzenia innego sposobu procesu badawczego, decydując się na wybór jednego z nich rozważyliśmy m.in.:

- dane zastane;
- istniejące teorie i koncepcje dotyczące innowacyjności, zarządzania i rozwoju regionalnego;
- kluczowe ustalenia w obszarze nauk społecznych oraz
- naszą wiedzę ekspercką.

Identyfikacja poszczególnych interwencji w ramach zaobserwowanych praktyk w regionach, które mogły mieć wpływ na rezultat długoterminowy „innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym uwzględniają cały system regionalny”, spowodowały, że zdecydowaliśmy się na zastosowanie podejścia umożliwiającego sformułowanie teorii w kontekście wyjaśniania procesów związanych z innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Ten specyficzny wariant śledzenia procesów ma na celu generowanie teorii uwzględniającej mechanizmy przyczynowe na podstawie analizy empirycznych dowodów dostarczanych przez konkretne studium przypadku (Fitzpatrick i in. 2011).

Dodatkowo okazał się pomocny w wyborze przypadków do analizy, a także zagwarantował możliwość triangulacji niektórych rezultatów. Tym samym potencjalnie stworzył bazę do sformułowania dalej idących

generalizacji, niż to się dzieje przy badaniu wyłącznie jakościowym. Należy zauważyć, że ambicją tego podejścia jest opracowanie uniwersalnych uogólnień, które mają zastosowanie w przypadku interwencji, które wyjaśniają związek między przyczynami (A) a rezultatami (B). Typ uwzględniający możliwość sformułowania teorii jest szczególnie istotny, gdy:

- znane są zarówno A i B (np. wiadomo, że wdrożono określoną interwencję oraz że uzyskany rezultat jest jej efektem);
- założono, że istnieje związek przyczynowy między A i B lub
- wiadomo, że istnieje B, ale A nie jest znane (np. wiadomo, że pojawił się rezultat końcowy, ale nie wiadomo lub nie ma pewności, co było jego przyczyną);
- nie wiadomo, dlaczego A doprowadziło do B (np. nie ma sformułowanej teorii zmiany, która wyjaśnia, dlaczego interwencja A może doprowadzić do rezultatu B) (Punton, Welle 2015a, s. 2).

Prowadząc ewaluację procesów związanych z innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, miałyśmy świadomość, że istnieje korelacja między A (elementami zastanymi i działaniami) a B (rezultatami), jednak nie miałyśmy wiedzy na temat potencjalnych mechanizmów łączących te dwie składowe. Kluczowym zadaniem okazało się zatem zdefiniowanie mechanizmu przyczynowego/mechanizmów przyczynowych wiążącego/wiążących przyczynę ze skutkiem oraz – jako kolejny krok – stwierdzenie mechanizmu przyczynowego/mechanizmów przyczynowych, który spowodował/które spowodowały pojawienie się określonego rezultatu. Innymi słowy, prowadzone przez nas śledzenie procesów dążyło do powiązania rezultatów (zmiennych zależnych) z wyjaśnieniami (niezależnymi zmiennymi) za pomocą mechanizmów przyczynowych (zmiennych interwencyjnych). Naszym zadaniem było odkrycie prawdopodobnych mechanizmów przyczynowych, które mogą być testowane empirycznie w kolejnych analizach. Śledzenie procesów innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym dotyczyło związków organizacyjnych generowanych i wdrażanych w wybranych regionach w Polsce w kontekście założonej w teorii zmiany logiki interwencji, tj. rezultatu długoterminowego, warunków brzegowych, efektów pośrednich, procesów, elementów zastanych, otoczenia, założeń wraz

z uzasadnieniem. W sposób szczególnie koncentrowaliśmy się na składowych opracowanego przez nas modelu, tj.:

- podmiotach (potrzeby i oczekiwania interesariuszy);
- procesach (cele, wskaźniki; sprawność, znaczenie i przydatność interwencji; otoczenie interwencji: społeczne, gospodarcze, polityczne, instytucjonalno-prawne, kulturowe; trudności z wdrożeniem interwencji oraz ich kontekst; mocne i słabe strony interwencji; kierunek rozwoju i modyfikacji przyszłych interwencji) oraz
- efektach (oczekiwanych i nieoczekiwanych).

W ramach analizowanych przez nas metodą śledzenia procesów studiach przypadków każdorazowo uwzględniliśmy:

- rezultaty, które podlegają badaniu;
- hipotetyczne przyczyny oraz
- procesy, które łączą hipotetyczną przyczynę z rezultatem.

Każdorazowo wybrane studia przypadków analizowane były w nawiązaniu do schematu „pięciu kroków”, zaproponowanego przez M. Punton i K. Welle (2015b).

## **Etap 1. Gromadzenie i opracowanie materiału badawczego**

Etap ten polegał na zebraniu materiału badawczego, który następnie służył do sformułowania hipotez badawczych. Opracowanie uzyskanego materiału empirycznego polegało na wskazaniu związków między poszczególnymi przyczynami a rezultatami.

W badaniu korzystaliśmy z mieszanych metod w celu analizy postaw różnych zainteresowanych stron wobec doświadczeń związanych z podejmowanymi interwencjami w regionach w kontekście innowacyjności rozwiązań. Dostarczyły one cennych informacji kontekstowych, pomocnych w budowaniu teorii. Były one osadzone w określonym czasie, miejscu i zdarzeniu oraz dostarczyły wyjaśnień dotyczących tego, dlaczego poszczególne grupy interesariuszy zachowywały się w określony sposób. Pozwoliło to na sformułowanie podstawowych założeń dotyczących przewidywanych interwencji, które były konieczne

do osiągnięcia celów poszczególnych studiów przypadków oraz zmiany. Opracowanie teorii zmiany wzmocniło nasze kompetencje dotyczące formułowania założeń leżących u podstaw braku kompleksowej interwencji w celu zmiany zachowań społecznych, umożliwiając tym samym dalsze interwencje oparte na tych spostrzeżeniach. Formułowanie teorii w śledzeniu procesów okazało się w tym zadaniu kluczowym wsparciem. Na etapie wstępnym określiliśmy cele ewaluacji, zapoznaliśmy się z dokumentami (programowymi i operacyjnymi) analizowanej interwencji, które miały kluczowe znaczenie dla ewaluacji oceny, a także przeprowadziłyśmy analizę literatury naukowej. Rezultatem tej fazy było skonstruowanie narzędzi badawczych oraz zebranie dowodów (pierwotnych i/lub drugorzędnych) dla przypuszczalnej obserwowalnej manifestacji formułowanego mechanizmu przyczynowego. Ponieważ na tym etapie nie miałyśmy teorii, jak i daczego A prowadzi do B, zaczęłyśmy gromadzić obserwowalne dowody dotyczące sposobów łączących te dwie składowe. Dowody były następnie wykorzystywane w działaniach związanych z wnioskowaniem na temat mechanizmu przyczynowego, który wyjaśniał rzeczywistość.

## **Etap 2. Analiza danych i sformułowanie hipotetycznego mechanizmu przyczynowego**

Naszym zadaniem na tym etapie było wypracowanie solidnych testów empirycznych dotyczących tego, czy obecne są (lub nie) wszystkie składowe mechanizmów przyczynowych. Etap ten obejmował wykrywanie przejawów, czyli opracowanie dokładnie sformułowanych przewidywań dotyczących tego, jakich dowodów można oczekiwać, jeśli istnieje hipotetyczna składowa mechanizmu. Mechanizm traktowany był jako teoria dotycząca tego, w jaki sposób zachodzi zmiana w określonym kontekście. Obserwując poszczególne składowe mechanizmu, określaliśmy, które podmioty (np. władze regionu, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, określone grupy społeczne i zawodowe) prowadziły działania (np. planistyczne, wdrożeniowe, doskonalące, angażujące społeczność,

upowszechniające i modyfikujące dotychczasowe praktyki). Każda składowa mechanizmu mogła tym samym stać się hipotezą, która następnie podlegała testowaniu. Logika prowadzonych przez nas testów empirycznych w śledzeniu procesów polegała na tym, że jeśli spodziewaliśmy się, że A spowoduje B, każda składowa mechanizmu między A i B powinna mieć odzwierciedlenie w materiale empirycznym (oczekiwane dowody).

### **Etap 3. Operacjonalizacja mechanizmu przyczynowego**

Na tym etapie zidentyfikowaliśmy dowody na istnienie związków przyczynowych między poszczególnymi składowymi mechanizmu. Wymagało to takiego sposobu myślenia, który uwzględniał wiarygodne alternatywne wyjaśnienia. Okazały się one pomocne w wyjaśnianiu składowych mechanizmu oraz obserwowania ich przejawów.

### **Etap 4. Ocena wagi inferencji zgromadzonych dowodów**

Kluczowym zadaniem na tym etapie było sprawdzenie wiarygodności przejętych hipotez na podstawie testowania („ważenia”) zgromadzonych dowodów. Polegało to na pogrupowaniu źródeł na podstawie kryterium niezbędności uwzględnienia danego źródła dowodów oraz wydajności dowodów, jakie dane źródło dostarcza. Prowadzone testy w tym zakresie opierają się na zasadach pewności i unikalności (Punton, Welle 2015a). W literaturze przedmiotu (Collier 2011, s. 825) polecane są następujące testy weryfikacji hipotez:

- „żdźbło na wietrze” (ang. *straw-in-the-wind*): określony dowód w ramach tego testu nie spełnia ani kryterium wydajności/wystarczalności, ani niezbędności/konieczności;
- niska wartość potwierdzenia i zaprzeczenia dowodu;
- „obręcz” (ang. *hoop*): dowód spełnia kryterium niezbędności/konieczności, ale nie spełnia kryterium wydajności/wystarczalności; niska wartość potwierdzenia i wysoka zaprzeczenia dowodu;

- „dymiący rewolwer” (ang. *smoking gun*): dowód spełnia kryterium wydajności/wystarczalności, ale nie spełnia kryterium niezbędności/konieczności; wysoka wartość potwierdzenia i niska zaprzeczenia dowodu;
- „podwójna decyzyjność” (ang. *doubly-decisive*): dowód spełnia zarówno kryterium wydajności/wystarczalności, jak i niezbędności/konieczności; wysoka wartość potwierdzenia oraz zaprzeczenia dowodu (Bennett 2010; Ramka 2).

|             |     | Pewność   |   |
|-------------|-----|---|---|
|             |     | NIE   | TAK   |
| Konieczność | NIE | <b>Test „żdźbła na wietrze”</b><br>(dowód niewystarczający i niepewny dla potwierdzenia hipotezy)           | <b>Test „dymiącego rewolweru”</b><br>(dowód niewystarczający, ale pewny dla potwierdzenia hipotezy)     |
|             | TAK | <b>Test „obręczy”</b><br>(dowód jest niezbędny/konieczny, ale nie daje pewności dla potwierdzenia hipotezy) | <b>Test podwójnej decyzyjności</b><br>(dowód niezbędny/konieczny dający pewność potwierdzenia hipotezy) |

#### RAMKA 2. „Ważenie” dowodów: testy w śledzeniu procesów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bennett 2010; Punton, Welle 2015a.

W przypadku gdy hipoteza zostanie pozytywnie zweryfikowana testem „żdźbła na wietrze”, ma to niewielkie znaczenie dla wzmocnienia zaufania do niej, niezależnie od tego, czy stwierdzone zostanie istnienie dowodu  $e$  lub  $\sim e$ , ponieważ sam test ma niewielkie znaczenie

inferencyjne. Niepowodzenie testu „obręczy” (znalezienie  $\sim e$ ) zmniejsza nasze zaufanie do hipotezy. Także w przypadku pozytywnej weryfikacji hipotezy testem „dymiącego rewolweru” współczynnik prawdopodobieństwa jest niewielki. W przypadku weryfikacji hipotezy  $h$  za pomocą testu „podwójnej decyzyjności” muszą zostać znalezione dowody  $e$ , inaczej pewność co do ważności hipotezy  $h$  będzie ograniczona (Bennett 2010).

## Etap 5. Wnioski ze śledzenia procesu

W celu określenia mechanizmu w trakcie formułowania teorii obserwowane i analizowane powinny być najważniejsze elementy zastane, procesy oraz rezultaty, ze szczególnym uwzględnieniem zarówno jakości (ang. *wierności*), jak i ilości (ang. *dose*) oraz barier i stymulatorów interwencji, które ostatecznie przekładają się na wpływ badanych interwencji na innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym.

Wierność interwencji nawiązuje do stopnia, w jakim została wdrożona w kontekście założeń. Ocena wierności wyjaśnia skutki przyczyn. W nawiązaniu do A.V. Dane i B.H. Schneider (1998) można wyróżnić następujące aspekty wierności interwencji:

- uwzględnianie założeń interwencji (ang. *adherence*): poszczególne elementy interwencji są wdrażane zgodnie z założeniami; na podstawie dostępnych zasobów oraz kontekstu zidentyfikowałyśmy szereg działań związanych z rozwojem regionalnym adresowanych do różnych grup interesariuszy, koncentrując się na tych, które nosiły cechy innowacyjności;
- prezentacja zawartości interwencji (ang. *exposure*): zakres merytoryczny interwencji dedykowany interesariuszom; mając dostęp do zasobów, zdiagnozowałyśmy działania wzmacniające innowacyjność we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, w których założone było uczestnictwo i współdecydowanie interesariuszy;
- jakość dostarczanych rezultatów (ang. *quality of the delivery*): idealny cel w formułowaniu teorii w zakresie procesów i treści); osiągnięcie



spójności działań, dostarczanie zakładanych produktów i usług o znamionach innowacyjności we współzarządzaniu rozwojem regionalnym;

- zaangażowanie interesariuszy (ang. *participant responsiveness*): stwierdzenie, czy w kontekście realizowanych działań interesariusze korzystali z interwencji w założony sposób w zakresie generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym;
- wariacje interwencji (ang. *differentiation*): unikalne cechy interwencji czynią ją specyficzną, nietypową, niepowtarzalną w kontekście innych interwencji, w tym również jej możliwych scenariuszy.  
Ponadto założyliśmy dodatkowe kryteria wierności, takie jak:
- baza do wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym: projektowanie interwencji (w tym koncepcja konstelacje podmiotów, role przywódcze, zobowiązania wzajemne, partycypacja, otwartość władz) oraz sposób, w jaki je wdrażano;
- integralność i specyfika mechanizmów, procesów i upowszechniania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym: strategia działań, zasoby wewnętrzne i zewnętrzne, wcześniejsze doświadczenia w podobnych interwencjach;
- utrwalanie i wpływ innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym: oddziaływanie na społeczność regionalną w kontekście zasobów, zawartości, relacji.

Skala interwencji oznacza ilość, częstotliwość i czas trwania interwencji, aby wprowadzić zmianę w zakresie efektów. Skala jest pomocna w zrozumieniu, ile składowych interwencji jest niezbędnych do osiągnięcia pożądaných wyników. Dodatkowo jest to kluczowy element wierności. Skala interwencji w zakresie innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym ma wiele wymiarów. Zasadniczo określa się ją w celu stwierdzenia poprawności jakości procesów związanych z innowacyjnością we współzarządzaniu rozwojem regionalnym (mierzonych np. terminowością, komponentem jakościowym przyjmowanych rozwiązań) (Dane, Schneider 1998). Konsekwencją takiego rozumienia skali było w naszym przypadku rozważenie skali na dwóch odrębnych poziomach: przedstawicieli sektora publicznego, w których kompetencjach

spoczywa odpowiedzialność za rozwój regionalny, oraz innych grup interesariuszy aktywnych w obszarze współzarządzania regionem (przedstawiciele sektora biznesu, organizacje pozarządowych, członkowie społeczności). Wyzwaniem w ocenie skali było zawężenie prowadzonych obserwacji do osób bezpośrednio uczestniczących w naszym badaniu. Jedną ze składowych skali jest uwzględnienie czynnika wierności w kontekście wdrażanych działań niezbędnych do przeprowadzenia interwencji. Innym równie ważnym składnikiem skali jest wielkość interwencji w celu zmiany zastanych praktyk we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Pytanie o skalę, czyli ilość interwencji dla osiągnięcia pozytywnych rezultatów, jest istotne dla praktyków, naukowców i decydentów, ponieważ dodatkowo wpływa ona na wiele innych elementów interwencji w obszarze rozwoju regionalnego, takich jak np. poziom konkurencyjności. Kluczowymi wskaźnikami skali są:

- częstotliwość: jak często dostarczana jest interwencja;
- intensywność: siła interwencji lub ilość danego składnika interwencji;
- czas trwania interwencji: długość pełnej interwencji;
- czas trwania sesji: długość jednej sekwencji działań;
- próg: określony poziom interwencji, na którym zaczyna ona pozytywnie wpływać na rezultaty;
- kumulacja: wskazane powyżej składowe skali łącznie.

Chcąc sformułować teorię zmiany dla innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce metodą śledzenia procesów, zdecydowaliśmy się na wybór trzech studiów przypadków w dwóch kluczowych z naszej perspektywy obszarach decydujących o rozwoju regionalnym: obszarze terytorialnym oraz związanym z przedsiębiorczością i kapitałem ludzkim. W tym pierwszym zdecydowaliśmy się na wprowadzenie analizy przykładów praktyk w zakresie obszarów wiejskich oraz miejskich. W dalszej części zaprezentowane zostaną kluczowe spostrzeżenia na podstawie analizy inicjatywy LEADER i aktywności lokalnych grup działania w kontekście innowacyjności we współzarządzaniu obszarami wiejskimi w wybranych regionach, zintegrowanych inwestycji terytorialnych jako innowacji we współzarządzaniu miastami oraz przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego jako katalizatora innowacyjności.



# Działanie LEADER jako innowacyjny instrument zarządzania rozwojem obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym w Polsce

### 4.1. Innowacyjny charakter działania LEADER

Zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich stanowi istotne wyzwanie rozwojowe ze względu na fakt ich znacznego społecznego, gospodarczego, przyrodniczego i kulturowego zróżnicowania oraz niższego poziomu ich rozwoju w stosunku do miast. Fakty te odnoszą się zarówno do cech charakterystycznych obszarów wiejskich w Polsce, jak i pozostałych krajów Unii Europejskiej (European Commission 2016; Wilkin, Nurzyńska 2016). Stąd od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia wraz z postępującymi procesami dezagraryzacji wsi i wzrostu świadomości ekologicznej społeczeństw europejskich decydenci, urzędnicy, naukowcy oraz organizacje społeczne poszukują optymalnych sposobów podniesienia efektywności procesów zarządzania rozwojem wsi w kierunku ich podporządkowania priorytetom zrównoważonego, wielofunkcyjnego i zintegrowanego rozwoju (Michalewska-Pawlak 2013, s. 59–61). W ramach nowego podejścia od 1991 r. realizowana jest na poziomie unijnym inicjatywa (oś, działanie)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zróżnicowane nazewnictwo działania LEADER wynika z faktu, iż jego realizacja odbywała się w ramach różnych form organizacyjnych. Początkowo LEADER funkcjonował

LEADER, która ma przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego i środowiskowego obszarów wiejskich dzięki wykorzystaniu lokalnych kapitałów.

Chociaż działanie LEADER nie jest przedsięwzięciem nowym w praktyce zarządzania obszarami wiejskimi, nadal jednak ze względu na kilka przesłanek należy traktować je jako innowacyjne rozwiązanie o charakterze zarządczym. Program Pilotażowy LEADER+ był realizowany w Polsce jeszcze w okresie przedakcesyjnym, w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006* (Hałasiewicz 2008, s. 1). W opinii przedstawicieli lokalnych grup działania, z którymi przeprowadzono wywiady częściowo ustrukturyzowane, uczestnictwo ich organizacji w realizacji pilotażowej edycji Leadera umożliwiło nie tylko zdobycie wiedzy i doświadczenia niezbędnych do sprawnego realizowania programów publicznych finansowanych ze środków UE, ale także zdiagnozowanie stanu lokalnego kapitału społecznego i podjęcie wysiłków na rzecz mobilizacji mieszkańców do włączenia ich w podejmowanie lokalnych aktywności. Prezes zarządu jednego z dolnośląskich LGD stwierdził, że przekonanie ludzi do podjęcia jakiegokolwiek aktywności stanowiło największe wyzwanie w sytuacji „marazmu i bierności”. Nasz rozmówca jednocześnie zauważył, że nie we wszystkich miejscowościach na Dolnym Śląsku sytuacja wygląda tak samo, ponieważ obok doświadczeń zgromadzonych podczas zarządzania LGD, której jest aktualnie prezesem, miał okazję obserwować LGD, w których mieszkańcy od początku wykazywali się daleko idącym zaangażowaniem w sprawy swoich wsi.

Działanie LEADER ma charakter oddolny i realizowane jest dzięki tworzeniu i funkcjonowaniu lokalnych grup działania. Lokalne grupy

---

jako inicjatywa wspólnotowa zarządzana przez Komisję Europejską. Do końca 2006 r. program funkcjonował w ramach polityki regionalnej UE, a od 2007 r. stał się częścią wspólnej polityki rolnej UE, jako jedna z osi priorytetowych w strukturze Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). W zbliżonej formie LEADER jest realizowany również w perspektywie 2014–2020, z tym że obecnie stanowi jedno z możliwych działań w strukturze PROW.

działania tworzone przez wiejskie społeczności nie tylko opracowują własne lokalne strategie rozwoju (LSR), ale następnie na podstawie samodzielnie wypracowanych kryteriów dokonują wyboru i realizują projekty innowacyjne oparte na zasobach lokalnej wiedzy, umiejętnościach, doświadczeniach czy kapitale społecznym (Hodyński, Borucka 2015, s. 49). Lokalne strategie rozwoju mają charakter zintegrowany, co oznacza, że ich zakres obejmuje cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe. LEADER jest zatem działaniem, dzięki któremu innowacyjne pomysły w skali lokalnej, których autorami są lokalni interesariusze, mają szansę uzyskać finansowe wsparcie z pieniędzy publicznych. Chociaż innowacyjne inicjatywy wspierane w ramach działania mają ograniczony terytorialnie charakter, ich znaczenie dla jakości życia społeczności lokalnej może być dość istotne. Innowacje mają bowiem przyczyniać się do zaspokajania specyficznych potrzeb społeczności w ramach danej lokalizacji. Wyzwaniem stanowi fakt, że w ramach implementacji działania LEADER nie została wypracowana wspólna definicja innowacyjności, zatem pojęcie to bywa odmiennie rozumiane przez interesariuszy zaangażowanych w realizację programu.

Kolejnym innowacyjnym aspektem działania LEADER jest jego realizacja oparta na partnerstwie. Zasady działania nakładają na lokalne społeczności obowiązek tworzenia LGD przez trzy kategorie partnerów: publicznych, społecznych i prywatnych. W pierwszej kategorii mieszczą się samorządy gminne i powiatowe, w drugiej wszelkiego typu organizacje społeczne, natomiast w grupie trzeciej: przedsiębiorcy wiejscy, indywidualni rolnicy i mieszkańcy. Żaden z dotychczas realizowanych w Polsce programów nie przewiduje tak szerokiej formuły partnerstwa, obejmującego zarówno aspekty terytorialne, jak i międzysektorowe. Wymogiem obowiązkowym jest bowiem sformalizowane uczestnictwo przedstawicieli wszystkich trzech sektorów z terenu objętego LSR w strukturach lokalnej grupy działania. Został on zagwarantowany za pomocą regulacji prawnej przyjętej na poziomie unijnym, zgodnie z którą procentowy udział poszczególnych typów partnerów w ramach jednego LGD nie może przekraczać 49% (Parlament Europejski i Rada 2013). Takie rozwiązanie ma charakter innowacyjny, ponieważ obliuguje najbardziej aktywne

podmioty do otwierania się na współpracę i poszukiwanie partnerów w swoim najbliższym otoczeniu, nawet jeśli są one w stanie samodzielnie realizować lokalne strategie rozwoju (PSDB 2012, s. 70). Precyzyjnie określony zakres i warunki realizacji partnerstw stwarzają możliwość wykorzystania potencjału organizacyjnego, finansowego, ale także społecznego i intelektualnego wszystkich partnerów. Sektor publiczny jest postrzegany jako partner dbający o przestrzeganie uregulowań prawnych i realizację legalnych aspektów działań LGD. Podmioty prywatne wnoszą zasoby w postaci kreatywności, szybkości podejmowania decyzji i działań, a także wysokiego poziomu motywacji. Z kolei organizacje społeczne dążą do realizacji wartości społecznych, a ich mocną stroną jest wrażliwość, otwartość i wyobraźnia (Tennyson 2004, s. 3).

Ponadto główne założenia tego działania bazują na niezmiennych zasadach dotyczących zaangażowania społeczności wiejskich w proces zarządzania rozwojem terytorialnym, natomiast w każdej perspektywie finansowej zmieniają się szczegółowe regulacje i zasady udzielania wsparcia dla poszczególnych projektów. Jako swoistego rodzaju *novum* i jednocześnie wyzwanie dla LGD w latach 2014–2020 jest wprowadzenie systemu projektów grantowych, w ramach których to LGD jako beneficjent udziela pomocy w formie grantu wybranym przez siebie grantobiorcom, która jest przeznaczona na realizację zadań wynikających z tych projektów. Wartość indywidualnego mikroprojektu nie może być niższa niż 5 tys. zł i wyższa niż 50 tys. zł (art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności). To nowe rozwiązanie nadaje LGD jako stowarzyszeniom nowe zadania, które do tej pory realizowane były przez samorządy wojewódzkie. Stanowi ono niewątpliwie innowację w zarządzaniu samym działaniem, dlatego że zadania wcześniej realizowane przez samorządy województw, jako podmioty publiczne, przejęte zostały przez LGD, które mają status stowarzyszeń specjalnych. LGD będą spełniać funkcję swoistego rodzaju organizacji parasolowej, a nawet instytucji pośredniczącej w zarządzaniu działaniem Leader. Przedstawiciele samorządów województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego, zapytani o ocenę tego nowego rozwiązania, stwierdzili, że na obecnym etapie wdrożenia

działania jest jeszcze za wcześnie na ewaluację tego rozwiązania i wyciąganie jakichkolwiek wniosków, niemniej jednak wskazali na jego potencjalne mocne i słabe strony. Do mocnych zaliczyli: powiększenie zakresu podmiotowości i odpowiedzialności LGD oraz wpływu na lokalne procesy rozwojowe, a także uproszczenie procedur aplikowania o fundusze europejskie dla drobnych projektów, natomiast jako wyzwanie wskazano zróżnicowaną instytucjonalną zdolność poszczególnych LGD do realizacji tego typu zadań. Stąd pojawiły się opinie, że różne LGD mogą osiągać zróżnicowaną efektywność swoich działań.

Mimo braku efektu „nowości” z powodu długiej i bogatej historii, która liczy przeszło dwadzieścia lat wdrażania tego instrumentu w praktyce zarządzania rozwojem obszarów wiejskich w Europie i trzynaście lat w Polsce, działanie LEADER nadal pozostaje instrumentem innowacyjnym. Powyższa ocena wynika z faktu, że ze względu na swój oddolny i terytorialny charakter i ograniczone możliwości sterowania jego realizacją przez władze publiczne nadal pozostaje ono na swoistego rodzaju marginesie wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej (WPR) i jej państw członkowskich. WPR jest postrzegana jako najbardziej zbiurokratyzowana i scentralizowana unijna polityka i na tle jej pozostałych instrumentów LEADER jawi się jako rozwiązanie oparte na odmiennych zasadach. Podobna sytuacja występuje na poziomie krajowym w Polsce, gdzie nadal, mimo szerokich kompetencji samorządów województw w tym obszarze, główną rolę w systemie zarządzania rozwojem obszarów wiejskich odgrywa Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wraz z podporządkowanymi sobie krajowymi agencjami, w tym Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Michalewska-Pawlak 2015, s. 121-130).

Kompetencje w zakresie zarządzania rozwojem wsi przekazane zostały na poziom regionalny. W ich ramach samorządy wojewódzkie opracowują regionalne strategie rozwoju i programy je finansujące, także w odniesieniu do obszarów wiejskich. Gdy analizuje się wydatki samorządów regionalnych na rozwój obszarów wiejskich oraz ich zaangażowanie w realizację regionalnych programów odnowy wsi, należy stwierdzić, że poziom zainteresowania dla wsparcia oddolnych inicjatyw mieszkańców jest zróżnicowany w poszczególnych regionach. Obecnie województwa:



dolnośląskie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie warmińsko-mazurskie realizują regionalne programy mające na celu włączenie mieszkańców w procesy odnowy wsi. Programy odnowy wsi tym jednak różnią się od działania LEADER, że mają przede wszystkim charakter inwestycyjny i angażują środki finansowe w rozwój małej infrastruktury wiejskiej, takiej jak np.: place zabaw, ścieżki turystyczne czy boiska sportowe. Natomiast sam LEADER wspiera także projekty miękkie, dotyczące inwestycji w kapitał ludzki i społeczny, a więc finansuje między innymi szkolenia, konferencje, wyjazdy studyjne, publikacje, ochronę i promocję lokalnego dziedzictwa kulturowego (Czapiewska 2012, s. 262).

Jedynie dwa województwa: kujawsko-pomorskie i podlaskie zdecydowały się na wdrażanie Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność w ramach swoich regionalnych programów operacyjnych – nowego instrumentu oddolnego i terytorialnego zarządzania rozwojem lokalnym, bazującego na zasadach działania LEADER. Jest on realizowany od 2014 r., a jego celem jest wzmocnienie roli społeczności lokalnych w procesie oddolnego zarządzania terytoriami (Michalewska-Pawlak 2015, s. 174). W odróżnieniu od działania LEADER, które zakłada wsparcie dla społeczności wiejskich, RLKS skierowane jest na aktywizację wszystkich społeczności lokalnych – również w ramach miast i poszczególnych dzielnic obszarów metropolitalnych zainteresowanych partycypacją w zarządzaniu rozwojem lokalnym przy udziale europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

W latach 2014–2020 Polska przeznaczy 735 mln euro na realizację działania LEADER, co stanowi 5,4% całości budżetu PROW (ibidem, s. 168). Jest to niewiele, zważywszy na fakt, że Komisja Europejska zobowiązała państwa członkowskie do minimalnej alokacji środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na poziomie min. 5% (Parlament Europejski i Rada 2013a).

Państwa członkowskie mają daleko idącą swobodę w określaniu systemu zarządzania realizacją działania LEADER. Może być ono realizowane w ramach krajowych i (lub) regionalnych PROW, zarządzane z poziomu centralnego lub regionalnego. System ten bez względu na państwo członkowskie ma charakter wielopoziomowy, ponieważ finansowanie

działania odbywa się ze środków budżetu UE, natomiast same inicjatywy implementowane są na poziomie lokalnym (Berriet-Sollicc i in. 2016). W Polsce realizacja działania odbywa się na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju. Podstawy prawne i programowe tworzone są przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, natomiast samorządy regionalne odpowiedzialne są za wdrożenie i kontrolę realizacji działania na poziomie wojewódzkim. Do ich głównych zadań w tym obszarze należy: selekcja LSR oraz kontrolowanie działalności LGD, które realizują lokalne strategie zarówno w wymiarze formalnym, merytorycznym, jak i finansowym (Pałka 2014, s. 192; PSDB 2012, s. 27). Zarządy poszczególnych województw powołują komisje oceniające LSR oraz decydujące o wyborze, które LGD otrzymają unijne finansowanie na ich realizację. W skład Komisji wchodzi przedstawiciele zarządu województwa, eksperci w liczbie co najmniej  $\frac{1}{3}$  całego jej składu oraz w zależności od funduszu (funduszy), który będzie finansował realizację strategii – maksimum dwóch przedstawicieli Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Rozwoju i (lub) ministra właściwego do spraw rybołówstwa (ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności). Z tego wynika, że Komisja o tak skonstruowanym składzie powinna uwzględniać zarówno terytorialne, jak i tematyczne aspekty realizacji działania LEADER. Innowacyjnym rozwiązaniem zarządczym jest włączenie w skład komisji oceniających LSR ekspertów zewnętrznych z poziomu regionalnego. Dzięki temu kryteria wyboru LSR będą miały charakter nie tylko strategiczny, z perspektywy terytorialnych interesów danego regionu, ale także merytoryczny, z naciskiem na jakość, adekwatność i efektywność działań planowanych do realizacji przez LGD. Jest to również dowód na przełamywanie monopolu sektora publicznego w procesie decyzyjnym w obszarze realizacji polityk publicznych.

W perspektywie 2014–2020 w Polsce wprowadzona została zasada, zgodnie z którą na jednym obszarze może być realizowana tylko jedna LSR przez jedno LGD. Wprowadzone rozwiązanie nie tylko porządkuje, ale przede wszystkim mobilizuje interesariuszy działających na określonym obszarze do podejmowania współpracy. Nawet jeśli mają oni odmienne wizje i koncepcje rozwoju terytorium, na którym funkcjonują, to

nie należy zapominać, że ich aktywności ma przyświecać wspólny cel, którym jest właśnie ów rozwój. Próby poszukiwania wspólnych rozwiązań, osiągnięcie kompromisu w wypracowywaniu wspólnych stanowisk stanowi, w naszym przekonaniu, niejako nadrzędną wartość tego rozwiązania. Należy także zauważyć, że członkami LGD muszą być również przedstawiciele sektora publicznego, trudno zatem wyobrazić sobie, aby jedna gmina mogła angażować się w realizację więcej niż jednej LSR na danym obszarze.

Przeprowadzane badania empiryczne, jak i istniejące analizy funkcjonowania Lokalnych Grup Działania wskazują, że wdrożenie innowacyjnego działania, jakim jest bez wątpienia LEADER, napotyka szereg wyzwań natury prawnej, organizacyjnej czy mentalno-kulturowej. Wśród nich najczęściej wymienia się:

- skomplikowane procedury aplikowania, realizacji oraz rozliczania wydatków poniesionych w ramach realizowanych projektów. Problem ten był wskazywany zarówno przez wszystkich przedstawicieli lokalnych grup działania badanych województw, jak i przez reprezentantów struktur zaangażowanych w realizację działania LEADER wszystkich czterech urzędów marszałkowskich, w których prowadzone były wywiady. Przedstawiciel LGD z województwa śląskiego wskazał na problemy wynikające ze zbyt dużej szczegółowości dokumentacji aplikacyjnej, której, jego zdaniem, nie można wypełnić, nie posiadając profesjonalnej wiedzy i merytorycznego przygotowania. Opinię tę potwierdził przedstawiciel łódzkiego LGD, który jednocześnie wskazał, że miał okazję zapoznać się z wnioskami aplikacyjnymi, które obowiązują LGD w Niemczech i Finlandii, gdzie są one uproszczone i objętościowo dużo mniejsze, niż dokumentacja obowiązująca w polskich warunkach;
- niski poziom kapitału społecznego wybranych lokalnych grup działania, który sprawia, że mieszkańcy wykazują się wysokim poziomem bierności i niewielkim zainteresowaniem sprawami swojego otoczenia. Na problem ten wskazał przedstawiciel dolnośląskiego LGD, który stwierdził, że „ludzi na wsi trudno jest przekonać do zrobienia czegokolwiek, co nie przynosi im bezpośredniej korzyści, najlepiej

finansowej. Problemem jest też brak otwartości wobec zmian. Tradycyjnie społeczności wiejskie wykazują się nieufnością względem zarówno różnych inicjatyw, jak i władz gminy”. Rozbieżności w poziomie aktywności społeczności lokalnych potwierdził także reprezentant pomorskiego LGD, który stwierdził, że tam gdzie tożsamość kulturowa ludzi jest silniejsza, tam też chętniej angażują się oni we wspólne działania. Jako przykład nasz rozmówca podał wioski w województwie pomorskim zamieszczone przez Kaszubów;

- zróżnicowane zdolności i możliwości instytucjonalne poszczególnych LGD do zarządzania oddolnym rozwojem obszarów wiejskich. Wynikają one nie tylko z różnic w dostępności do odpowiednio przygotowanych osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie LGD, lecz także ważną rolę odgrywają interesy osób zaangażowanych w działania tych grup. Z obserwacji przedstawiciela Departamentu Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego wynika, że w większości przypadków zadań tych podejmują się osoby aktywne społecznie, które są bezpośrednio zainteresowane rozwojem swojego subregionu. Jednak zdarzają się również sytuacje, w których interesariusze angażujący się w tworzenie i działalność LGD mają na celu uzyskanie nienależnych im korzyści, wynikających z dysponowania publicznymi pieniędzmi. Tezę tę potwierdził także reprezentant Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, który wymienił także przykład konkretnego LGD, z którym samorząd rozwiązał umowę na realizację LSR. Powodem rozwiązania umowy było niewywiązywanie się z podstawowych działań i obowiązków związanych z realizacją LSR;
- zróżnicowana jakość lokalnych strategii rozwoju przygotowywanych przez poszczególne LGD. Na powyższy fakt zwrócili uwagę zarówno przedstawiciele Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, jak i Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych Dolnośląskiego Urzędu Marszałkowskiego. Wniosek ten potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych przez M. Turek wśród małopolskich LGD,

aktywnych w latach 2007–2013. Strategie opracowane przez część z nich zostały ocenione jako zbyt ogólne, nieuwzględniające specyfiki danego subregionu, bazujące na ogólnodostępnych danych nieopatrzonych żadnymi komentarzami czy wyjaśnieniami ze strony twórców strategii. Jako inna słabość wskazany został chociażby brak powiązania celów strategii z wnioskami płynącymi z analizy SWOT (Turek 2013, s. 412);

- dominacja samorządów gminnych w strukturach LGD. Problem ten sygnalizują badacze, którzy obserwują, że część gmin wykorzystuje środki EFRROW na realizację projektów, które powinny być w całości finansowane i wdrażane w ramach zadań gminy. W ten sposób ograniczony zostaje wpływ sektora społecznego i prywatnego na realizację strategii LGD (Furmankiewicz 2012). Silniejsza pozycja gmin w strukturach LDG może wynikać z dwóch zasadniczych przesłanek: nieformalnych relacji, istotnych w małych społecznościach lokalnych, a także konieczności prefinansowania projektów, na co środki posiadają głównie samorządy gminne (PSDB 2012, s. 7). Badania pokazują ewidentną dominację samorządów lokalnych w strukturach LGD, która ma miejsce bardzo często za przyzwoleniem pozostałych partnerów. Jedną z metod „ukrywania” urzędników gminnych jako przedstawicieli sektora społecznego było występowanie osób zatrudnionych przez gminę jako członków organizacji pozarządowych, którzy zasiadali w radach LGD wraz ze swoimi przełożonymi – wójtami i burmistrzami (Furmankiewicz 2013, s. 78). Problem ten nie był poruszany podczas wywiadów z reprezentantami LGD, natomiast w opinii przedstawiciela Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego silne zaangażowanie samorządów lokalnych, czyli sektora publicznego, w działania LGD podnosi jego wiarygodność w opinii urzędników szczebla regionalnego i niejednokrotnie w przypadku części społeczności lokalnych – wobec słabości pozostałych dwóch sektorów – jego brak mógłby skutkować brakiem realizacji oddolnego zaangażowania.

Zdiagnozowane wyzwania związane z realizacją działania LEADER nie przekreślają celowości jego implementacji i pozytywnego wpływu na rozwój obszarów wiejskich polskich regionów. LEADER nie tylko stworzył podstawy prawno-finansowe dla oddolnego zaangażowania interesariuszy

lokalnych w procesy rozwojowe na obszarach wiejskich. Niesłabnąca innowacyjność działania odnosi się także do jego waloru edukacyjnego, który uczy społeczności podejmowania i realizacji decyzji oraz ponoszenia prawnej, finansowej i organizacyjnej odpowiedzialności za własne wybory.

## **4.2. Śledzenie procesu jako metoda analizy mechanizmów przyczynowych innowacji w zarządzaniu rozwojem obszarów wiejskich w wybranych polskich regionach**

### **Etap 1. Gromadzenie i opracowanie materiału badawczego**

Przeprowadzona analiza wpływu działania LEDAER na zmiany zachodzące na obszarach wiejskich wybranych polskich regionów została przeprowadzona z zastosowaniem metody śledzenia procesu. Umożliwiła ona zarówno zdiagnozowanie rezultatów, jakie zaistniały na obszarach wiejskich badanych województw dzięki realizacji działania LEADER, jak i weryfikację hipotez dotyczących mechanizmów przyczynowo-skutkowych powodujących te zmiany. Realizowane badania miały charakter jakościowy i bazowały na wykorzystaniu szerokiego spektrum materiałów źródłowych, z zastosowaniem następujących metod badawczych:

- analiza dokumentów, raportów (Thlon i in. 2015; PSDB 2012) i zastanej naukowej literatury dotyczącej zasad i praktyki implementowania działania LEADER i funkcjonowania lokalnych grup działania w Polsce. Przeprowadzona analiza bazuje na wynikach badań prowadzonych przez M. Furmankiewicza (2013), A. Pawłowską, A. Gąsior-Niemiec, A. Kołomycew (2014) oraz E. Psyk-Piotrowską i in. (2013) dla LGD funkcjonujących w latach 2007–2013;
- cztery wywiady częściowo ustrukturyzowane z dyrektorami biur lub prezesami zarządów czterech lokalnych grup działania z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego oraz śląskiego, które uzyskały dofinansowanie na realizację LSR w minionej i obecnej perspektywie finansowej;

- cztery wywiady częściowo ustrukturyzowane z reprezentantami: Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (DOWiZNUMWD), Departamentu Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego (DFROWUMWŁ), Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego (DPROWUMWP) oraz Wydziału Terenów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego (WTWUMWŚ);
  - analiza zawartości czterech wybranych lokalnych strategii rozwoju LGD, w których zrealizowane zostały wywiady częściowo ustrukturyzowane na terenie województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego.
- Wykorzystanie zróżnicowanych metod badawczych pozwoliło na zgromadzenie bogatego materiału badawczego, dzięki któremu możliwe było określenie zmian, jakie następują w wyniku implementacji innowacyjnego rozwiązania zarządczego, jakim jest działanie LEADER. Pierwotnym źródłem informacji były wywiady przeprowadzone przez autorki z reprezentantami czterech polskich regionów zaangażowanymi we wdrożenie działania LEADER oraz przedstawicielami czterech LGD z tych samych województw. Ponieważ śledzenie procesu i weryfikacja hipotez badawczych dotyczących mechanizmów przyczynowo-skutkowych, dzięki którym interwencja (A) przynosi określone rezultaty (B), wymaga przeprowadzenia oceny wagi zgromadzonych dowodów, najwyższa została przypisana wynikom wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami LGD i reprezentantami urzędów marszałkowskich.

TABELA 5. Rezultaty (B) wraz ze wskazaniem źródeł weryfikacji

| Rezultaty (B)   | Źródła weryfikacji   |
|---|--|
| Nowa jakość relacji we współpracy między LGD a samorządami wojewódzkimi poszczególnych regionów | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z przedstawicielami wybranych LGD z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z reprezentantami urzędów marszałkowskich województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> </ul> |

| Rezultaty (B)  | Źródła weryfikacji  |
|--|---|
| Nowe strategie kooperacyjne partnerów zaangażowanych w realizację LSR  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z przedstawicielami wybranych LGD z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z reprezentantami urzędów marszałkowskich województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Wyniki badań empirycznych (Thlon 2015; Furmankiwicz 2013; Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew 2014, Pysk-Piotrowska i in. 2013)</li> </ul>  |
| Wzrost innowacyjności działań ukierunkowanych na rozwój lokalny  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z przedstawicielami wybranych LGD z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z reprezentantami urzędów marszałkowskich województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Wyniki badań empirycznych (PBSD 2012)</li> </ul>   |
| Zwiększenie poziomu zainteresowania i oddolnej aktywności interesariuszy na obszarach wiejskich objętych LSR | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z przedstawicielami wybranych LGD z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z reprezentantami urzędów marszałkowskich województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 oraz 1305/2013</li> </ul>  |
| Wykorzystanie potencjału sektora wiejskich przedsiębiorstw w zarządzaniu rozwojem obszarów wiejskich         | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z przedstawicielami wybranych LGD z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Krajowe regulacje prawne dotyczące wdrożenia działania LEADER i rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność</li> </ul>  |
| Wzrost poziomu przedsiębiorczości na obszarach wiejskich   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z przedstawicielami wybranych LGD z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Wywiady częściowo ustrukturyzowane z reprezentantami urzędów marszałkowskich województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Teksty lokalnych strategii rozwoju wybranych czterech LGD z województw: dolnośląskiego, łódzkiego, pomorskiego i śląskiego</li> <li>■ Regulamin konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, Warszawa 2015.</li> </ul> |

Źródło: opracowanie własne.



## Etap 2. Analiza danych i sformułowanie hipotetycznych mechanizmów przyczynowych

Pozyskany na etapie wstępnym materiał badawczy pozwolił na zdiagnozowanie zmian, jakie zaszły w zarządzaniu rozwojem obszarów wiejskich w polskich regionach, a następnie sformułowanie hipotetycznych mechanizmów przyczynowo-skutkowych, które umożliwiły wystąpienie tychże rezultatów. Na podstawie opracowanych dowodów przeprowadzony został etap drugi śledzenia procesów, podczas którego zbada- no zgromadzony materiał empiryczny pod kątem weryfikacji istnienia hipotetycznych mechanizmów przyczynowych łączących A (interwencję) i B (zmianę). W tej fazie nastąpiło sformułowanie hipotez głównych i cząstkowych:

| <b>1. Wielopoziomowość procesów współzarządzania obszarami wiejskimi w ramach działania LEADER sprzyja rozwiązaniom innowacyjnym przez procesy dyfuzji wiedzy i uczenie się różnych podmiotów, w tym władz regionalnych</b> |
|---|
| <b>H.1.1.</b> Współdziałanie samorządów regionalnych i LGD w implementacji działania LEADER powoduje wzrost orientacji na realizację wspólnego celu, jakim jest rozwój obszarów wiejskich                                   |
| <b>H.1.2.</b> Relacje współpracy między samorządami regionalnymi a LGD oparte są na regulacjach formalnych i rolach wynikających z istniejących przepisów prawnych  |
| <b>H.1.3.</b> Istnienie nowego mechanizmu zarządzania obszarami wiejskimi wzmacnia więzi społeczne i zaufanie między interesariuszami lokalnymi   |
| <b>H.1.4.</b> Działanie LEADER sprzyja rozwojowi kontaktów międzynarodowych LGD, które są podstawą do zdobywania wiedzy i wykorzystywania dobrych praktyk podnoszących innowacyjność LGD                                    |

| <b>2. Źródło innowacji w procesach współzarządzania obszarami wiejskimi stanowią procesy europeizacji</b>  |
|--|
| <b>H.2.1.</b> Implementacja działania LEADER w praktyce współzarządzania obszarami wiejskimi w polskich regionach wynika z realizacji wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej |
| <b>H.2.2.</b> Implementacja działania Leader przez LGD nakłada na nie formalny obowiązek włączenia sektora przedsiębiorstw w realizację LSR                                      |

|  |
|--|
| <b>3. Działanie LEADER jako innowacyjne rozwiązanie w dziedzinie współzarządzania obszarami wiejskimi ma charakter adaptacyjny</b>   |
| <b>H.3.1.</b> Partnerstwa wielosektorowe wykorzystują środki finansowe dostępne w ramach działania LEADER do realizacji innowacyjnych projektów sprzyjających rozwojowi obszarów wiejskich |
| <b>H.3.2.</b> Brak formalnych kryteriów kwalifikacji projektu jako innowacji sprzyja realizacji przedsięwzięć niestandardowych, autorskich i kreatywnych                                   |

|  |
|--|
| <b>4. Działanie LEADER jako innowacyjne rozwiązanie w dziedzinie współzarządzania obszarami wiejskimi przyczynia się do rozwoju gospodarczego regionów</b> |
| <b>H.4.1.</b> Implementacja działania LEADER sprzyja wykorzystaniu potencjału endogenicznego obszarów wiejskich  |
| <b>H.4.2.</b> Implementacja LSR przyczynia się do kreowania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich   |

Źródło: opracowanie własne.

### Etap 3. Operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych

Na obecnym etapie formułowania teorii zmiany przeprowadzona została operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych (Tabela 6). Operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych pozwoliła na zbadanie uwarunkowań społecznych, politycznych, prawnych, ekonomicznych i kulturowych, w jakich wdrażane jest działanie LEADER, i które przyczyniają się do zmian, jakie następują dzięki implementacji tego innowacyjnego rozwiązania. Mechanizmy przyczynowo-skutkowe mają zarówno wymiar podmiotowy, jak i procesualny i umożliwiają prześledzenie drogi sił przyczynowych od przyczyny do skutku (Ławniczak 2015, s. 102). Mechanizmy przyczynowe wynikają bezpośrednio z postawionych hipotez cząstkowych, gdyż to właśnie one są sposobem na ich zweryfikowanie. A zatem występowanie określonego mechanizmu przyczynowego we wszystkich badanych regionach lub w większości z nich będzie oznaczało, że skorelowana z tym mechanizmem hipoteza została zweryfikowana pozytywnie.

TABELA 6. Operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych

| Zmienna niezależna      | Interweniujące mechanizmy przyczynowe   | Zmienne zależne  |
|-------------------------|---|--|
| <b>Działanie Leader</b> | Współdziałanie samorządów regionalnych i LGD w implementacji działania LEADER powoduje wzrost orientacji na realizację wspólnego celu, jakim jest rozwój obszarów wiejskich         | Nowa jakość relacji we współpracy między LGD a samorządami wojewódzkimi poszczególnych regionów              |
|                         | Samorządy regionalne i LGD kształtują swoje relacje na podstawie regulacji formalno-prawnych  |  |
|                         | Podstawą tworzenia nowych strategii współpracy są odradzające się w wyniku funkcjonowania partnerstw lokalnych więzi społeczne i wzajemne zaufanie, czyli kapitał społeczny         | Nowe strategie kooperacyjne partnerów zaangażowanych w realizację LSR  |
|                         | Rozwój kontaktów i współpracy międzynarodowej podejmowanej przez LGD przyczynia się do zdobywania wiedzy i wykorzystywania dobrych praktyk, które sprawdziły się w innych miejscach | Wzrost innowacyjności działań ukierunkowanych na rozwój lokalny  |
|                         | Brak formalnej definicji i kryteriów kwalifikacji projektu jako innowacyjnego umożliwia pozyskanie środków na operacje niestandardowe, autorskie i kreatywne                        |  |
|                         | Wykorzystanie środków EFROW dostępnych w ramach wspólnej polityki rolnej UE   | Zwiększenie poziomu zainteresowania i oddolnej aktywności interesariuszy na obszarach wiejskich objętych LSR |
|                         | Możliwość finansowania innowacyjnych projektów o charakterze lokalnym w ramach oddolnych partnerstw terytorialnych  |  |
|                         | Włączenie sektora przedsiębiorstw w realizację LSR  | Wykorzystanie potencjału sektora wiejskich przedsiębiorstw w zarządzaniu rozwojem obszarów wiejskich         |
|                         | Realizacja LSR umożliwia wykorzystanie potencjału endogenicznego obszarów wiejskich   | Wzrost poziomu przedsiębiorczości na obszarach wiejskich   |
|                         | Realizacja LSR przyczynia się do powstawania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich   |  |

Źródło: opracowanie własne.

## **Etap 4. Ocena wagi interferencji zgromadzonych dowodów**

Etap czwarty obejmował sprawdzanie wiarygodności przejętych hipotez na podstawie testowania istniejących dowodów. Badacze stosujący metodę *śledzenia procesu* w prowadzeniu ewaluacji interwencji publicznych wyróżniają cztery typy testów wiarygodności dowodów, uzasadniających lub obalających prawdziwość sformułowanych hipotez na temat związków przyczynowo-skutkowych prowadzących do określonych efektów interwencji (Collier 2011, s. 825; Mahoney 2012, s. 574–583).

Dowody otrzymane z różnych źródeł, przy wykorzystaniu zróżnicowanych narzędzi i technik badawczych, pozwalają na dokonanie weryfikacji sformułowanych hipotez opartych na czterech typach testów:

1. *Straw-in-the-wind Test* (test „źdźbło na wietrze”) – określony dowód w ramach tego testu nie spełnia kryterium pewności ani konieczności w procesie weryfikacji hipotezy;
2. *Hoop Test* (test „obręczy”) – dowód spełnia kryterium konieczności, ale nie pewności w procesie weryfikacji hipotezy;
3. *Smoking Guns Test* (test „dymiące rewolwery”) – dowód spełnia kryterium pewności, ale nie konieczności w procesie weryfikacji hipotezy;
4. *Doubly-Decisive Test* (test „podwójnej decyzyjności”) – dowód spełnia kryterium konieczności i pewności w procesie weryfikacji hipotezy.

Należy wspomnieć, że jedynie te dowody, które pozytywnie zostały zweryfikowane testem „podwójnej decyzyjności”, potwierdzają występowanie mechanizmu przyczynowego mającego wpływ na powstawanie określonych rezultatów interwencji.

### **H.1.1. Współdziałanie samorządów regionalnych i LGD w implementacji działania LEADER powoduje wzrost orientacji na realizację wspólnego celu, jakim jest rozwój obszarów wiejskich**

**DOWÓD:** Przedstawiciele LGD z większości województw wskazali na niską jakość współdziałania między LGD a reprezentantami urzędów marszałkowskich. Przedstawiciel dolnośląskiego LGD jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazał brak otwartości w komunikacji obydwu stron.

Jego zdaniem urzędnicy w swoich działaniach kierują się głównie wytycznymi o charakterze prawnym, a cel, jakim jest rozwój wiejski, pozostaje w ich przypadku na drugim planie. Reprezentant DOWiZNUMWD stwierdził, że samorządy nie mają żadnego wpływu na zakres merytoryczny projektów realizowanych przez LGD, zatem to one ponoszą pełną odpowiedzialność za procesy rozwoju swoich wsi. W opinii urzędnika implementacja działania LEADER powinna być realizowana w sposób maksymalnie zdecentralizowany, ponieważ tylko LGD znają specyfikę i potrzeby obszarów wiejskich. W podobnym tonie wypowiedział się reprezentant DPROWUMWP, dla którego zasadniczym zadaniem samorządu jest kontrolowanie LGD i dyscyplinowanie ich do działań wynikających ze stosowanych przepisów. Reprezentant WTWUMWŚ wskazał, że barierą w efektywnej współpracy między LGD a samorządem regionalnym jest niski poziom wzajemnego zaufania. Podobną opinię sformułował przedstawiciel LGD z tego samego województwa, zdaniem którego pracownicy urzędu marszałkowskiego skupiają się na finansowych aspektach i rozliczaniu LGD z osiągniętych efektów swoich działań. Odmienną opinię w tej kwestii wyraził przedstawiciel łódzkiego LGD, który wskazał, że za jakość tej współpracy odpowiedzialne są obie strony. Podkreślił także, że jej poprawa nastąpiła w województwie łódzkim dzięki skonsolidowaniu się środowiska regionalnych LGD w postaci sieci i „mówienia wspólnym głosem w kontaktach z urzędnikami regionalnymi”. W opinii naszego rozmówcy administracja regionalna z reguły rozumie problemy i potrzeby LGD i jest otwarta na ich rozwiązywanie. Zdaniem reprezentanta LGD z województwa pomorskiego współpracę utrudnia fakt, że w proces finansowania działania LEADER obok urzędów marszałkowskich zaangażowana jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Powoduje to premiowanie rolników jako beneficjentów działania LEADER i ogranicza rolę samorządów regionalnych do bycia „strażnikiem przestrzegania przepisów”.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Opinie przedstawicieli LGD i reprezentantów urzędów marszałkowskich zostały uznane jako dowód wiarygodny i konieczny dla

weryfikacji prawdziwości hipotezy. Ponieważ wypowiedzi negują treść sformułowanej hipotezy, powyższy dowód podważa występowanie mechanizmu przyczynowego.

#### **H.1.2. Relacje współpracy między samorządami regionalnymi a LGD oparte są na regulacjach formalnych i rolach wynikających z istniejących przepisów prawnych**

**DOWÓD:** W opiniach przedstawicieli urzędów marszałkowskich odpowiedzialnych za wdrożenie działania LEADER na poziomie regionalnym zadaniem samorządu wojewódzkiego jest pilnowanie, aby wszelkie procedury związane z dystrybucją środków finansowych, realizacją LSR i rozliczeniami były przestrzegane. Dla reprezentanta DOWiZNUMWD kluczowa jest perspektywa kontroli realizacji działania LEADER przez Komisję Europejską, której wyniki muszą być pozytywne, stąd rolą samorządów regionalnych jest, przede wszystkim, dbałość o przestrzeganie przepisów prawnych. Jednocześnie zauważył on, że istniejące regulacje czasem mogą być niekorzystne z perspektywy LGD, natomiast zadaniem samorządu jest egzekwowanie przestrzegania prawa. Przedstawiciel DPROWUMWP stwierdził, że przypisanie ról związanych z kontrolą LGD przez urząd marszałkowski rodzi pewne trudności we współpracy, szczególnie w sytuacji, gdy LGD nie przestrzegają terminów czy nie do końca realizują przypisane im zadania. W obecnej perspektywie finansowej LGD mają większy wpływ na procedury zarządzania LSR, a samorząd sprawdza jedynie ich zgodność z treścią i wymogami PROW. Reprezentant DFROWUMWŁ wskazał, że źródło problemów we współpracy na linii LGD–urzędy marszałkowskie stanowi zbytnia centralizacja działania LEADER, które jest zarządzane z poziomu ministerialnego. Skutkiem tego są regulacje i procedury, które sprawiają trudności interpretacyjne na poziomie regionalnym i lokalnym. Ponadto ich „sztywność” ogranicza pole efektywnej współpracy między samorządem regionalnym i LGD. Członkowie LGD ze wszystkich województw wskazują na wysoki stopień formalizmu we współpracy z urzędami marszałkowskimi, który – jak zauważył przedstawiciel LGD z województwa śląskiego – wzrasta wraz

z pojawieniem się sytuacji trudnych, niejasności w interpretacji przepisów czy innych problemów. W jego opinii urzędnicy wolą szukać odpowiedzialnych za błędy niż rozwiązywać problemy. Chociaż to konkretni ludzie stoją za określonymi procedurami, zakres ich obowiązków determinuje ich sposób komunikacji i relacje z LGD.

#### **TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Pozytywny. Zgromadzone i przeanalizowane wypowiedzi urzędników regionalnych i przedstawicieli LGD zostały uznane za dowód konieczny i wysoce wiarygodny. Nie odnotowano rozbieżności w opiniach. Dowód potwierdza prawdziwość sformułowanej hipotezy.

#### **H.1.3. Istnienie nowego mechanizmu zarządzania obszarami wiejskimi wzmacnia więzi społeczne i zaufanie między interesariuszami lokalnymi**

**DOWÓD 1:** Przedstawiciele LGD województwa łódzkiego i śląskiego stwierdzili, że dzięki przyjętym zasadom realizacji LSR gminy, które do tej pory konkurowały między sobą, dzięki działaniu LEADER podjęły efektywną współpracę opartą na poszukiwaniu kompromisu w sprawie ustalania priorytetów LSR. W przypadku LGD z obszaru województwa łódzkiego w opinii jej reprezentanta można zaobserwować rodzenie się tożsamości subregionalnej opartej na wspólnym interesie, jakim jest realizacja LSR. Odmienną opinię w tym względzie sformułował przedstawiciel dolnośląskiego LGD, który stwierdził, że gminy konkurują o zasoby i „brak jest myślenia w duchu wspólnotowym”. Ten sam problem dotyczy stowarzyszeń – ich słabości organizacyjnej i niechęci do współpracy. Ponadto gminy, wykorzystując swoją siłę w ramach LGD, chcą pozyskiwać środki i przeznaczać je na rekompensowanie sobie kosztów swojej bieżącej działalności. Zdaniem przedstawiciela pomorskiej LGD, więzi społeczne i zaufanie między interesariuszami lokalnymi istnieją bądź nie, niezależnie od uczestnictwa w działaniu LEADER, natomiast silny kapitał społeczny pozytywnie wpływa na jakość i efektywność działań samego LGD. Przedstawiciel DPROWUMWP stwierdził, że kilkakrotnie do urzędu marszałkowskiego docierały sygnały od mieszkańców kilku pomorskich wsi,

że LGD działające na ich obszarze stanowią tak hermetyczne środowiska, że nie są otwarte na jakąkolwiek współpracę. Z opinii reprezentanta DFROWUMWŁ wynika, że realizacja działania LEADER pozytywnie wpływa na aktywizację mieszkańców gmin, nawet w tych miejscach, gdzie rolę lidera w ramach LGD objął sektor publicznych. W województwie łódzkim można zaobserwować wzrost aktywności ochotniczych straży pożarnych, kół gospodyń wiejskich oraz stowarzyszeń seniorów, którzy niejednokrotnie współdziałają, aby zwiększyć swoje szanse na otrzymanie finansowania własnych projektów.

#### **TEST: „Obręczy”**

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny. Zgromadzone dowody w postaci opinii przedstawicieli LGD i reprezentantów urzędów marszałkowskich wszystkich badanych województw nie potwierdzają, ale jednocześnie nie zaprzeczają prawdziwości sformułowanej hipotezy. Dowód w postaci treści wywiadów należy uznać jako konieczny, gdyż przedstawia opis rzeczywistości lokalnej znanej uczestnikom wywiadu, natomiast nie spełnia kryterium pewności. Rozbieżne opinie spowodowały, że ostatecznie nie jest możliwe zweryfikowanie prawdziwości tak sformułowanej hipotezy.

**DOWÓD 2:** Wyniki badań empirycznych wskazują na ukrytą dominację sektora publicznego w strukturach części LGD. Proces ten jest określane mianem kolonizacji lub municypalizacji (Psyk-Piotrowska i in. 2013, s. 15). Oznacza to, że niektóre władze samorządowe, pomimo formalnego wymogu mówiącego o maksymalnym 49% udziale ich reprezentantów w strukturze LGD, wykorzystywały lokalne układy polityczne, gospodarcze i towarzyskie celem zdobycia dominującej pozycji w ramach LGD. Służyć to miało forsowaniu ich wizji i pomysłów rozwoju oraz kontroli nad przyznanymi środkami finansowymi w ramach EFRROW. Przeprowadzone analizy wskazują także na metody, dzięki którym dominacja sektora publicznego była możliwa, również z przyzwoleniem pozostałych członków LGD (Furmanekiewicz 2013, s. 78). Wysokie zaangażowanie samorządów w tworzenie i funkcjonowanie partnerstw lokalnych było niejednokrotnie uzasadniane faktem słabości sektora prywatnego



i społecznego na obszarach wiejskich (Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kółomycew 2014, s. 194–195). Powyższą tezę potwierdzają ustalenia raportu dotyczącego kapitału społecznego w Polsce w kontekście zarządzania rozwojem kierowanym przez społeczność lokalną. Wskazują one na niski stopień aktywności społecznej mieszkańców obszarów wiejskich mimo starań podejmowanych przez biura LGD, mających na celu upowszechnianie informacji o możliwościach i szansach wynikających z realizacji LSR na obszarach wiejskich (Thlon i in. 2015, s. 53, 65).

#### **TEST: „Dymiące rewolwery”**

**WYNIK TESTU:** Zebrane dowody w postaci wyników badań kapitału społecznego LGD funkcjonujących w latach 2007–2013 stanowią argumenty na rzecz wzmocnienia lub obalenia hipotezy, zweryfikowanej na podstawie materiału empirycznego zgromadzonego podczas wywiadów z reprezentantami LGD i urzędów marszałkowskich. Wyniki badań podważają hipotezę, ponieważ wskazują, że w przypadku niektórych LGD, zwłaszcza w tych, gdzie dominuje w sposób ukryty sektor publiczny, są problemy ze społeczną legitymizacją działań LGD oraz występuje marginalizowanie sektora społecznego i prywatnego. Dowód spełnia kryterium wiarygodności, natomiast nie do końca wydaje się konieczny dla ostatecznego zanegowania lub potwierdzenia występowania danego mechanizmu przyczynowego.

#### **H.1.4. Działanie LEADER sprzyja rozwojowi kontaktów międzynarodowych LGD, które są podstawą do zdobywania wiedzy i wykorzystywania dobrych praktyk podnoszących innowacyjność LGD**

**DOWÓD:** każdy z czterech reprezentantów LGD z poszczególnych województw podkreślał duże znaczenie współpracy międzynarodowej dla wzrostu jakości i innowacyjności działania lokalnych grup działania. Reprezentanci wskazywali na własne doświadczenia w nawiązywaniu takiej współpracy, która najczęściej miała charakter zagranicznych wyjazdów studyjnych bądź przyjmowania analogicznych wizyt przedstawicieli zagranicznych LGD w Polsce. Przedstawiciel LGD z obszaru województwa

łódzkiego podzielił się także swoimi doświadczeniami związanymi z realizacją wspólnego projektu z partnerskim LGD we Francji. Obok szeregu wyzwań, jakie pojawiają się przy okazji rozwoju takiej kooperacji, jej korzyści związane ze zdobytym doświadczeniem są bardzo duże. Dlatego LGD planuje w obecnej perspektywie wspólne projekty z partnerami ze Słowenii. Reprezentant LGD z województwa śląskiego z kolei stwierdził, że w swojej pracy wykorzystuje wiedzę i obserwacje, jakie poczynił w trakcie wizyt studyjnych w LGD w państwach takich, jak: Finlandia, Portugalia, Niemcy czy Szwecja. Jednocześnie wskazał on, że zdobyte doświadczenia nie są bezrefleksyjnie kopiowane na nasz grunt, ponieważ nawet ze względu na inne uregulowania administracyjne naśladownictwo pewnych rozwiązań nie jest możliwe. Jako przykład podane zostały uproszczone formularze wniosków aplikacyjnych o finansowanie operacji w ramach LSR, które „w innych państwach są bardzo proste i liczą kilka stron, a u nas bardzo obszerne i skomplikowane”. Kontakty te zaowocowały licznymi inspiracjami, w jaki sposób rozwijać przestrzeń publiczną zarówno w wymiarze materialnym, jak i społecznym na śląskich wsiach. Reprezentant DOWiZNUMWD stwierdził, że LGD, które uczestniczą we współpracy międzynarodowej, mają okazję do czerpania innowacyjnych pomysłów na swoje działania z doświadczeń innych LGD. Z drugiej zaś strony jest to dla nich możliwość podzielenia się z partnerami zagranicznymi własnymi sukcesami, które niejednokrotnie są także znaczące. Jako przykład podana została wieś Dobków i Sudecka Zagroda Edukacyjna prowadzona przez Stowarzyszenie Kaczawskie, która stanowi profesjonalne centrum nauki poświęcone geologicznej historii ziemi. W 2016 r. wieś Dobków otrzymała Europejską Nagrodę Odnowy Wsi. W podobnym tonie wypowiedział się reprezentant WTWUMWŚ, który zaobserwował, że kontakty zagraniczne LGD i transfer wiedzy z tym związany pozytywnie wpływa na proces zarządzania realizacją LSR.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Pozytywny. Zgromadzony materiał empiryczny został uznany jako źródło wiarygodne i konieczne dla weryfikacji hipotezy. Hipoteza została pozytywnie zweryfikowana.

### **H.2.1. Implementacja działania LEADER w praktyce współzarządzania obszarami wiejskimi w polskich regionach wynika z realizacji wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej**

**DOWÓD 1:** Wszystkie osoby biorące udział w wywiadach częściowo ustrukturyzowanych, zarówno reprezentanci LGD, jak i urzędnicy, doskonale orientowali się w genezie i celach działania LEADER oraz jego realizacji w ramach WPR UE. Ponadto wskazywali szereg korzyści finansowych, organizacyjnych i kulturowych wynikających z procesów europeizacji zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym.

**TEST: „Dymiące rewolwery”**

**WYNIK TESTU:** Pozytywny, chociaż dowód ma charakter wiarygodny, nie wpływa na ostateczne potwierdzenie lub obalenie hipotezy.

**DOWÓD 2:** Podstawy prawne regulujące zasady wdrożenia działania LEADER w Polsce. Są to:

- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020;
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności;
- Ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej;
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020”.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Zdecydowanie pozytywny, ponieważ regulacje prawne będące podstawą wdrożenia działania LEADER w warunkach krajowych

stanowią dowód wysoce wiarygodny i konieczny dla potwierdzenia prawdziwości sformułowanej hipotezy.

### **H.2.2. Implementacja działania Leader przez LGD nakłada na nie formalny obowiązek włączenia sektora przedsiębiorstw w realizację LSR**

**DOWÓD 1:** W opinii reprezentanta LGD z województwa śląskiego formalny obowiązek włączenia przedstawicieli sektora przedsiębiorstw w struktury grupy może stanowić wyzwanie na tych terenach, gdzie poziom zainteresowania tego sektora działaniem LEADER jest znikomy. Z kolei reprezentant łódzkiego LGD wskazał, że włączanie przedsiębiorców w funkcjonowanie partnerstw lokalnych jest nie tylko formalnym obowiązkiem, ale rozwiązaniem podnoszącym jakość zarządzania LGD dzięki wykorzystaniu energii i pomysłowości przedsiębiorców. Nasz rozmówca wymienił przykłady, kiedy przedsiębiorcy pomagali rozwiązywać konkretne problemy zarządcze, podsuwali pomysły na skuteczne realizowanie LSR czy wykorzystywali swoje zasoby i kontakty do realizacji projektów LGD. Udział przedsiębiorców w działaniach LGD wysoko ocenił także przedstawiciel dolnośląskiej LGD, który określił sektor prywatny jako najbardziej aktywny i zdeterminowany w dążeniu do realizacji swoich pomysłów. Z kolei reprezentant LGD z obszaru województwa pomorskiego wskazał na wysoki stopień niezależności przedsiębiorców wobec sektora publicznego w strukturach LGD, dzięki czemu LGD może wyrażać zróżnicowane interesy mieszkańców i przełamać monopol gmin w tym temacie.

**TEST: „Dymiące rewolwery”**

**WYNIK TESTU:** Pozytywny, natomiast dowód w postaci opinii reprezentantów LGD jest wiarygodny, ale niewystarczający, aby potwierdzić lub zanegować prawdziwość hipotezy.

**DOWÓD 2:** Artykuł 32, punkt 2, podpunkt b Rozporządzenia nr 1303/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady wskazuje, że każda lokalna grupa działania, która otrzymuje finansowe wsparcie w ramach europejskich

funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, musi składać się z lokalnych władz publicznych, partnerów społecznych i gospodarczych, a także mieszkańców. Regulacje prawne nie dopuszczają wyjątków od tej reguły, która zobowiązuje podmioty tworzące LGD do poszukiwania partnerów wśród lokalnych przedsiębiorców.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Jednoznacznie pozytywny, ponieważ obowiązująca regulacja prawna stanowi dowód zarówno konieczny, jak i taki, którego wiarygodności nie można podważyć.

### **H.3.1. Partnerstwa wielosektorowe wykorzystują środki finansowe dostępne w ramach działania LEADER do realizacji innowacyjnych projektów sprzyjających rozwojowi obszarów wiejskich**

**DOWÓD:** W opinii reprezentanta dolnośląskiego LGD dzięki działaniu LEADER społeczności lokalne same decydują, jakie innowacyjne projekty są realizowane. Bywa, że innowacje te mają charakter lokalny, jednak nie podważa to faktu, że są one wynikiem pomysłowości i potrzeb mieszkańców wsi. Najważniejszą rolę w tym procesie odgrywają stowarzyszenia. Jednocześnie wskazał on, że w pilotażowej edycji programu Leader+ nie było miejsca dla projektów innowacyjnych, ponieważ mieszkańcy oczekiwali przede wszystkim zabezpieczenia ich podstawowych potrzeb infrastrukturalnych. Obecnie poziom innowacyjności działań jest dużo wyższy, szczególnie na tych obszarach, gdzie można spotkać „aktywnych animatorów” LGD, czyli społecznie zaangażowanych liderów zdolnych do mobilizacji pozostałych mieszkańców. Zdaniem reprezentanta LGD z województwa pomorskiego innowacyjność projektów wybranych do dofinansowania bywa różna. Zdarzają się bardzo standardowe operacje, jak chociażby te rozwiązania, które dotyczą wiejskiej infrastruktury społecznej, ale są też „prawdziwe perełki”. Wśród nich nasz rozmówca wymienił inicjatywę „Północny Szlak Rybacki”, realizowaną we współpracy dziewięciu lokalnych grup rybackich z terenu województw:

pomorskiego, zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Jest to pierwszy tego typu projekt w skali ogólnopolskiej, który stworzył szlak kulturowy łączący obiekty i wydarzenia kulturalne związane z rybacstwem. Zdaniem rozmówcy obok innowacyjnego pomysłu decydujące znaczenie ma tutaj wsparcie unijne, bez którego większość tych pomysłów nie miałaby najmniejszych szans na realizację. W opiniach wszystkich uczestników wywiadów częściowo ustrukturyzowanych działanie LEADER jest innowacją samą w sobie. Przede wszystkim ze względu na fakt, że jako jedyny program realizowany na obszarach wiejskich w Polsce, który niejako wymusza współpracę wielosektorową i zrywa z monopolem władz publicznych w obszarze zarządzania rozwojem wsi. Kolejny argument, który pojawiał się w wypowiedziach przedstawicieli LGD, odnosił się do bardzo szerokiego tematycznego zakresu projektów, które niejednokrotnie stanowią innowacje nie tylko w wymiarze lokalnym, ale nawet krajowym. Za szczególnie istotne uznano te, których pomysłodawcami są przedsiębiorcy, oraz te dotyczące ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego.

#### **TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Jednoznacznie pozytywny. Odnotowana została zbieżność w opiniach na temat innowacyjności działania LEADER reprezentantów LGD z czterech badanych województw. Dowód w postaci wywiadów został oceniony jako wiarygodny i konieczny z perspektywy weryfikacji założonej hipotezy. Zatem hipoteza została pozytywnie zweryfikowana.

#### **H.3.2. Brak formalnych kryteriów kwalifikacji projektu jako innowacji sprzyja realizacji przedsięwzięć niestandardowych, autorskich i kreatywnych**

**DOWÓD 1:** Na powyższy problem wskazywali w wywiadach zarówno przedstawiciele LGD, jak i reprezentanci urzędów marszałkowskich. Przedstawiciel dolnośląskiego LGD stwierdził nawet, że istniejące procedury aplikowania o środki zniechęcają do zgłaszania innowacyjnych projektów jako obciążonych dużą dozą ryzyka, ponieważ sprawia to, że

z reguły są one negatywnie oceniane przez urzędy marszałkowskie. Dlatego urzędnicy premiuja te działania, których rezultaty są łatwo mierzalne oraz w miarę łatwe do osiągnięcia, tak aby móc się następnie rozliczyć z otrzymanych funduszy w Ministerstwie i Komisji Europejskiej. Z drugiej strony brak wspólnej definicji sprawia, że innowacyjność można interpretować w odniesieniu do konkretnego terytorium, zatem ocena stopnia innowacyjności projektów pozostaje w gestii władz regionalnych. W opinii reprezentanta DOWiZNUMWD czasem innowacyjne pomysły są oceniane jako „kaprysy”, ponieważ brak jest zrozumienia dla poziomu ich nowatorskości oryginalności.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Przeprowadzone wywiady z reprezentantami wszystkich LGD i przedstawicielami urzędów marszałkowskich, którzy znają specyfikę i procedury naboru projektów, zarówno od strony formalnej, jak i faktycznej spełniają kryteria dowodu koniecznego. Jednoznaczne opinie na temat faktu braku formalnych kryteriów oceny projektu jako innowacyjnego i jego wpływu na poziom innowacyjności LGD są wspólne dla reprezentantów LGD poszczególnych województw. Zatem dowód spełnienia kryterium konieczności i wiarygodności, ale stoi w opozycji do treści sformułowanej hipotezy. Dlatego też przekreśla jej prawdziwość.

**DOWÓD 2:** Wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazują, że brak jednoznacznej definicji innowacyjnego projektu dla operacji realizowanych w ramach działania LEADER wpływa negatywnie na skłonność LGD do podejmowania ryzyka związanego z aplikowaniem o dofinansowanie projektów innowacyjnych (PSDB 2012).

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Źródło uznane zostało za wiarygodne i konieczne, jednak wyniki badań zaprezentowane w raporcie podważają prawdziwość sformułowanej hipotezy.

#### **H.4.1. Implementacja działania LEADER sprzyja wykorzystaniu potencjału endogenicznego obszarów wiejskich**

**DOWÓD:** W opinii przedstawiciela DOWiZNUMWD praktycznie nieograniczona formuła lokalnych partnerstw powoduje, że mieszkańcy mogą robić najróżniejsze projekty, które wynikają z lokalnej specyfiki danej wsi. Wprawdzie ten potencjał jest zróżnicowany, ale największe znaczenie mają ludzie, ich intencje i aktywność na rzecz swojej wsi. To oni muszą umieć dostrzegać mocne i słabe strony swoich wsi i wykorzystywać te pierwsze dzięki pieniądzą z działania LEADER. Dla reprezentanta LGD z województwa pomorskiego najważniejszym zasobem lokalnym są społeczności, którzy spełnią rolę wiejskich liderów i mobilizują innych do działania. Ich zaangażowanie nie ma charakteru jedynie akcyjnego, ale jest przemyślane, systematyczne i daje określone efekty. Zdaniem naszego rozmówcy prawdziwy lider „ciągnie wszystko w górę i pcha wieś do przodu”. Podobną opinię wyraził reprezentant LGD województwa śląskiego, który za najważniejszy zasób lokalny uznał ludzi mających zarówno wiedzę, jak i energię do działania. Zdaniem przedstawiciela LGD województwa dolnośląskiego logika konstruowania i realizacji LSR powoduje, że lokalne grupy działania, tworząc swoje strategie, bazują na tych elementach, które przesądzają o ich unikatowym charakterze. Mogą być to np.: zasoby naturalne czy dziedzictwo kulturowe albo inny potencjał, który wyróżnia dane terytorium na tle innych. Dla naszego rozmówcy reprezentującego LGD z województwa łódzkiego realizacja działania LEADER przez lokalne grupy działania uruchamia proces, dzięki któremu mieszkańcy sami są w stanie określić mocne strony obszarów, które zamieszkują, i na tej podstawie zbudować strategie, które realizowane będą dzięki funduszom unijnym.

#### **TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Jednoznacznie pozytywny. Wszyscy przedstawiciele LGD, z którymi zostały przeprowadzone wywiady, potwierdzili rolę działania LEADER w wykorzystaniu potencjału endogenicznego obszarów wiejskich. Dowód spełnia kryterium konieczności i wiarygodności, zatem prawdziwość hipotezy została potwierdzona.



#### **H.4.2. Implementacja LSR przyczynia się do kreowania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich**

**DOWÓD 1:** Założenia LSR czterech LGD, w których przeprowadzone zostały badania empiryczne, wskazują, że w każdym przypadku jednym z najważniejszych celów ich realizacji jest rozwój gospodarczy obszaru objętego LSR. Ma on zostać osiągnięty dzięki inwestycjom w przedsiębiorczość i kreowanie nowych miejsc pracy, w tym zatrudnienie osób z grup defaworyzowanych. LSR zawierają wskaźniki o określonej wartości, wskazujące ile nowych miejsc pracy powstanie w latach 2014–2020 w wyniku implementacji działania LEADER. Wybrane dolnośląskie LGD zamierza stworzyć 33 nowe miejsca pracy, LGD z województwa łódzkiego zaplanowała stworzenie 34 nowych miejsc pracy, natomiast wybrane LGD z województwa pomorskiego 21 miejsc pracy, a na Śląsku – 17.

#### **TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Istniejące dowody w postaci treści LSR mają charakter konieczny dla potwierdzenia sformułowanej hipotezy, ponieważ pokazują, ile miejsc pracy powinno powstać w ramach LGD w wyniku interwencji działania LEADER. W kwestii wiarygodności to jest ona wysoka, przy czym należy zaznaczyć, że ostateczna weryfikacja wskaźników liczby miejsc pracy nastąpi dopiero po zakończeniu realizacji LSR, a więc po roku 2020. Należy spodziewać się, że rzeczywista wartość wskaźnika będzie zbliżona do zakładanej, ponieważ od tego uzależniona jest finalna wysokość rzeczywiście wypłaconego wsparcia dla LGD. Stąd należy założyć, że zarządy poszczególnych LGD podejmą wzmoczone wysiłki w celu realizacji wskaźników, aby w pełni móc wykorzystać przysługujące im środki finansowe.

**DOWÓD 2:** Artykuł 4, punkt 2, podpunkt 2 Regulaminu konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, obowiązujący w trakcie konkursów na nabory LSR w ramach implementacji działania LEADER we wszystkich województwach, zakłada, że aby uzyskać

dofinansowanie ze środków EFRROW, LSR muszą przeznaczyć min. 50% swojego budżetu w ramach poddziałania *Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność* na przedsięwzięcia związane z tworzeniem lub utrzymaniem miejsc pracy. Chociaż te operacje mogą być realizowane zarówno przez sektor publiczny, jak i społeczny, praktyka pokazuje, że największym pracodawcą jest sektor przedsiębiorstw.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**WYNIK TESTU:** Powyżej wskazany regulamin konkursu stanowi oficjalny dokument, precyzujący warunki udziału LGD w konkursach na finansowanie LSR w każdym polskim województwie. Regulamin spełnia kryterium dowodu koniecznego, ponieważ określa warunki podmiotowe i przedmiotowe dla LGD, oraz charakteryzującego się wysokim stopniem wiarygodności. Regulamin jako obowiązujący został zatwierdzony uchwałami zarządów poszczególnych województw. Wysoka wiarygodność dowodu potwierdza prawdziwość sformułowanej hipotezy.

**DOWÓD 3:** W opiniach reprezentantów LGD, jak i przedstawicieli urzędów marszałkowskich poszczególnych województw, pojawiły się rozbieżne oceny tego nowego rozwiązania. Działacz dolnośląskiego LGD i reprezentant urzędu marszałkowskiego z tego regionu ocenili pozytywnie rozwiązanie które ma przyczynić się do rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, także przez zwiększenie puli środków finansowych dla lokalnych przedsiębiorców. W podobnym tonie wypowiedział się przedstawiciel WTWUMWŚ, dla którego nowe miejsca pracy pozytywnie wpłyną na poziom życia społeczności lokalnej. W przypadku województwa łódzkiego zarówno przedstawiciel LGD, jak i reprezentant tamtejszego urzędu marszałkowskiego pozytywnie odnieśli się do pomysłu koncentracji środków EFRROW na rozwój miejsc pracy. Zdaniem przedstawiciela LGD umożliwi to wzmocnienie roli przedsiębiorców w rozwoju lokalnym, natomiast dla reprezentanta DFROWUMWŁ pozwoli na pokrycie dużego zapotrzebowania sektora prywatnego, które znacznie przekracza możliwości finansowe sektora publicznego,

na fundusze niezbędne do rozwijania firm. Odmiennej opinię na temat szczególnej orientacji działania LEADER na tworzenie miejsc pracy wyraził przedstawiciel śląskiej LGD, który stwierdził, że „u nas przedsiębiorcy radzą sobie sami, nie interesują ich pieniądze z LEADERa bo mają swoje własne środki na rozwój”. Jednocześnie nasz rozmówca zauważył, że „narzucanie przez Ministerstwo wydatkowania tych 50% na miejsca pracy niejako przekreśla ideę oddolności działania LEADER”, ponieważ ogranicza wolność wyboru LGD co do preferowanych form, kierunków i efektów działań. Dystans wobec nowego rozwiązania wyraził także przedstawiciel DPROWUMWP, na początku zaznaczając jednak „iż dopiero po zakończeniu aktualnej perspektywy będziemy mogli ocenić jego skutki”.

#### **TEST: „Dymiących rewolwerów”**

**WYNIKI TESTU:** Zgromadzone dowody w postaci wywiadów z członkami LGD i reprezentantami urzędów marszałkowskich mają charakter wiarygodny, ale nie konieczny z perspektywy weryfikacji postawionej hipotezy. Zatem nie mają one wpływu na ocenę prawdziwości powyżej sformułowanej hipotezy. Ponadto sprzeczne opinie badanych osób wskazują, że hipotezy nie można ani potwierdzić, ani obalić za pomocą powyższych dowodów.

### **Etap 5. Wnioski wynikające ze śledzenia mechanizmów przyczynowo-skutkowych**

W podsumowaniu procesu śledzenia mechanizmów przyczynowo-skutkowych należy potwierdzić wiarygodność poszczególnych hipotez cząstkowych na podstawie zgromadzonych dowodów i przeprowadzonych testów. W przypadku badania mechanizmów przyczynowych, które doprowadziły do udowodnienia wpływu innowacji zarządczej w postaci działania LEADER na pozytywne zmiany zachodzące na obszarach wiejskich, uzyskano wyniki, które można przedstawić w następujący sposób (Tabela 7).

TABELA 7. Interpretacja wyników testów weryfikujących hipotezy

| <b>Interwenujące mechanizmy przyczynowe</b>   | <b>Występowanie związków przyczynowo-skutkowych między interwencją (A) a rezultatem (B)</b> |
|---|---|
| Współdziałanie samorządów regionalnych i LGD w implementacji działania LEADER powoduje wzrost orientacji na realizację wspólnego celu, jakim jest rozwój obszarów wiejskich         | RACZEJ NIE  |
| Samorządy regionalne i LGD kształtują swoje relacje na podstawie obowiązujących regulacji formalnych i wynikających z nich ról systemowych  | TAK   |
| Podstawą tworzenia nowych strategii współpracy są odradzające się, w wyniku funkcjonowania partnerstw lokalnych, więzi społeczne i wzajemne zaufanie, czyli kapitał społeczny       | TRUDNO POWIEDZIEĆ/<br>ZALEŻY OD LOKALNEGO<br>KONTEKSTU KULTUROWEGO                          |
| Rozwój kontaktów i współpracy międzynarodowej podejmowanej przez LGD przyczynia się do zdobywania wiedzy i wykorzystywania dobrych praktyk, które sprawdziły się w innych miejscach | ZDECYDOWANIE TAK  |
| Brak formalnej definicji i kryteriów kwalifikacji projektu jako innowacyjnego umożliwia pozyskanie środków na operacje niestandardowe, autorskie i kreatywne                        | RACZEJ NIE  |
| Wykorzystanie środków EFRROW dostępnych w ramach wspólnej polityki rolnej UE  | ZDECYDOWANIE TAK  |
| Możliwość finansowania innowacyjnych projektów o charakterze lokalnym w ramach oddolnych partnerstw terytorialnych  | ZDECYDOWANIE TAK  |
| Włączenie sektora przedsiębiorstw w realizację LSR  | ZDECYDOWANIE TAK  |
| Realizacja LSR umożliwia wykorzystanie potencjału endogenicznego obszarów wiejskich   | TAK   |
| Realizacja LSR przyczynia się do powstawania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich   | TAK   |

Źródło: opracowanie własne.

### 4.3. Wpływ jakości i skali działania LEADER na osiągnięte rezultaty

W celu określenia mechanizmów przyczynowych w trakcie formułowania teorii zmiany obserwowane i analizowane są najważniejsze elementy zastane, procesy oraz rezultaty ze szczególnym uwzględnieniem jakości (tzw. wierności, ang. *fidelity*), jak i ilości (ang. *dose*), które ostatecznie przekładają się na wpływ badanej interwencji na innowacje we współzarządzaniu obszarami wiejskimi w kontekście rozwoju regionalnego.

Wierność interwencji nawiązuje do stopnia, w jakim została ona wdrożona, w kontekście założeń *ex ante* określonych na etapie formułowania jej celów i zakresu. Ocena wierności wyjaśnia przyczyny, które spowodowały powstanie określonych skutków interwencji. W nawiązaniu do A.V. Dane i B.H. Schneidera (1998) można wyróżnić następujące elementy wierności interwencji:

- uwzględnianie założeń interwencji: od strony formalnej działanie LEADER jest wdrażane zgodnie z założeniami stosownych regulacji prawnych wygenerowanych na poziomie unijnym i krajowym. Ten sam fakt ma miejsce w przypadku wdrażania LSR przez LGD. Na podstawie badań empirycznych odnotowano pewne odstępstwa natury nieformalnej od reguły partnerstw wielosektorowych, polegające na ukrytej, ale rzeczywistej dominacji sektora publicznego w części LGD. Zjawisko to uwarunkowane jest przesłankami natury organizacyjnej, ale także społeczno-kulturowej;
- prezentacja zawartości interwencji: zakres merytoryczny interwencji dedykowany jest interesariuszom realizującym LSR zgodnie z ich potrzebami, interesami, które zawarte zostały w LSR, ale także zgodnie z zakresem możliwości wyboru i finansowania projektów realizujących cele owych strategii;
- jakość dostarczanych rezultatów: jakość osiągniętych rezultatów jest zadowalająca, w wyniku interwencji powstają trójsektorowe partnerstwa terytorialne, które przyczyniają się do aktywizacji mieszkańców w procesach zarządzania rozwojem obszarów wiejskich. Rezultaty mają charakter zarówno mierzalny za pomocą systemu wskaźników

określających stopień realizacji LSR przez LGD, jak i niemierzalny – w postaci podniesienia jakości kapitału społecznego na poziomie lokalnym i regionalnym;

- zaangażowanie interesariuszy: w przypadku działania LEADER jest ono zgodne z założeniami realizacji partnerstw trójsektorowych, gdzie żadna ze stron nie może posiadać więcej niż 50% głosów w procesie podejmowania decyzji. W praktyce rzeczywisty poziom zaangażowania interesariuszy zależy od poszczególnych LGD, pozytywnie należy ocenić zjawisko „otwierania się” sektora publicznego na współpracę z przedsiębiorcami, jak i dostrzeganie ich pozytywnej roli przez sektor publiczny w procesach rozwoju obszarów wiejskich;
- wariacje interwencji: unikalne cechy interwencji; stopień unikalności, jak i możliwe scenariusze implementacji działania LEADER są wysokie, ponieważ zależne od terytorialnego kontekstu wdrożenia innowacyjnego mechanizmu. Przykłady LGD z czterech różnych województw pokazują, że zróżnicowania wynikają z różnic w lokalnych zasobach kapitału społecznego.

Skala interwencji oznacza ilość, częstość i czas trwania, w jakiej jest ona prowadzona, aby wprowadzić zmianę w zakresie efektów. Skala jest pomocna w zrozumieniu, ile składowych interwencji jest niezbędnych do osiągnięcia pożądaných wyników. Dodatkowo jest to kluczowy element wierności. Skala interwencji w zakresie innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym ma charakter wielowymiarowy. Istnieje konieczność jej analizy ze względu na fakt potwierdzenia lub zanegowania zakładanych zmian, które powinny zostać osiągnięte dzięki jej wdrożeniu. W przypadku działania LEADER skala interwencji powinna być określona w dwóch wymiarach:

- terytorialnym, który określa możliwości udziału poszczególnych społeczności lokalnych w finansowaniu ich RLS za pomocą funduszy unijnych;
- sektorowym, który określa możliwości udziału przedstawicieli poszczególnych sektorów: publicznego, społecznego i prywatnego w realizacji LSR na obszarach wiejskich.

Działanie LEADER jest realizowane w średniookresowej perspektywie czasowej (2014–2020), a czas trwania pokrywa się z terminem perspektywy budżetowej Unii Europejskiej. Przyjęta perspektywa czasowa sprawia, że wybrane do dofinansowania LSR mają zagwarantowane zasoby finansowe na realizację oddolnych operacji w perspektywie siedmiu lat. Stwarza to stabilne finansowe i organizacyjne warunki dla wdrażania działania, a siedmioletnie finansowanie daje możliwość monitoringu i osiągniętych efektów (zmian), zarówno tych zakładanych, jak i nieprzewidywalnych w dłuższej perspektywie czasowej.

#### 4.4. Stymulatory i bariery innowacji we współzarządzaniu rozwojem obszarów wiejskich w polskich regionach

Zakres danych uzyskanych z przeprowadzonych badań empirycznych pozwala na wyłonienie tych elementów, które stanowią kluczowe stymulatory i bariery dla generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu obszarami wiejskimi w kontekście implementacji działania LEADER. Zostały one wyszczególnione w tabeli 8 jako czynniki obecne we wszystkich badanych regionach i społecznościach lokalnych zaangażowanych w proces implementacji działania LEADER.

**TABELA 8.** Stymulatory i bariery innowacji we współzarządzaniu obszarami wiejskimi w kontekście implementacji działania LEADER

| Lp. | Stymulatory  | Bariery  |
|-----|--|--|
| 1.  | dostępne źródła finansowania inicjatyw realizowanych w ramach LSR ze środków EFROW i innych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych | brak lub słaba świadomość partnerów tworzących LGD w zakresie zdefiniowania i realizacji wspólnego celu lokalnej grupy działania. Wspólny cel to zbiór korzyści, które potencjalnie można osiągnąć dzięki aktywności, współpracy i zaangażowaniu |

| Lp. | Stymulatory   | Bariery   |
|-----|---|---|
| 2.  | partnerstwa międzysektorowe – wzajemne uczenie się, wykorzystywanie doświadczeń i dobrych praktyk partnerów pochodzących z innych sektorów, szczególnie sektora przedsiębiorstw, który w tradycyjnym modelu biurokracji pozostaje poza procesami współzarządzania publicznego | brak lub słaba świadomość partnerów tworzących LGD w zakresie zdefiniowania i realizacji wspólnego celu lokalnej grupy działania. Wspólny cel to zbiór korzyści, które potencjalnie można osiągnąć dzięki aktywności, współpracy i zaangażowaniu  |
| 3.  | decentralizacja wdrażania działania na możliwie najniższy szczebel zarządzania, która umożliwi weryfikację rzeczywistego poziomu oddolnego zaangażowania społeczności lokalnych w procesy rozwojowe na obszarach wiejskich  | wysoki stopień formalizacji i biurokratyzacji procedur związanych z realizacją lokalnych strategii rozwoju, jak i poszczególnych projektów oraz restrykcyjne zasady rozliczania finansowego i merytorycznego realizowanych operacji. Zniechęcają one interesariuszy do podejmowania działań innowacyjnych, które obciążone są pewną dozą ryzyka. Interesariusze, zamiast skupiać się na celach działania, nadmierną wagę przykładają do procedur pozyskania, a potem rozliczenia dofinansowanych operacji |
| 4.  | wcześniejsze pozytywne doświadczenia partnerów w realizacji wspólnych przedsięwzięć i inicjatyw powoduje, że poziom zaufania między nimi rośnie i dzięki temu stają się oni bardziej otwarci na nowe pomysły i inicjatywy   | dominacja sektora publicznego w działaniu części partnerstw lokalnych, który zainteresowany jest realizacją działań związanych z rutynowymi zadaniami publicznymi, nie zaś wdrażaniem operacji będących wynikiem oddolnej inicjatywy interesariuszy LSR   |
| 5.  | „sukcesy”, czyli pozytywne zmiany, które udało się osiągnąć dzięki realizacji LSR, mobilizują lokalnych interesariuszy do podejmowania aktywnych i kreatywnych działań  | brak jednoznacznej definicji innowacyjności w przepisach dotyczących kryteriów oceny projektów. Tym samym o uznaniu projektu za innowacyjny decydują urzędnicy reprezentujący władze  |



| Lp. | Stymulatory   | Bariery   |
|-----|---|---|
|     | na rzecz zaspokajania potrzeb lub rozwiązywania zdiagnozowanych problemów   | regionalne, którzy są niechętnie nastawieni do projektów oryginalnych i niestandardowych jako generujących ryzyko niepowodzenia oraz niemieszczących się w kryteriach kwalifikowalności   |
| 6.  | efektywna komunikacja między lokalnymi grupami działania a urzędami marszałkowskimi poszczególnych województw odpowiedzialnych za kontrolę wdrażania LSR i działań LGD. Skuteczna komunikacja umożliwi precyzyjne określenie warunków współpracy, budowanie wzajemnego zaufania oraz większą skuteczność w rozwiązywaniu bieżących problemów natury formalnej | wiążący kapitał społeczny, czyli współpraca lokalnych interesariuszy, której podłożem mogą być więzi nieformalne między nimi, odnoszenie nienależnych korzyści związanych z dysponowaniem pieniędzmi publicznymi. Problem ten wskazywany był zwłaszcza w kontekście stosowania niejasnych kryteriów wyboru projektów do dofinansowania przez LGD lub całkowitego ich lekceważenia oraz udzielania dotacji na realizację operacji niespełniających takich kryteriów                      |
| 7.  | obecność lidera w wiejskiej przestrzeni publicznej, którym może być konkretna osoba lub grupa osób zaangażowanych na rzecz rozwoju lokalnego. Z jednej strony stanowi on źródło innowacyjnych pomysłów, z drugiej zaś ma zdolność mobilizowania lokalnych zasobów i mieszkańców niezbędnych do realizacji owych pomysłów                                      | scentralizowany system zarządzania programowaniem i realizacją działań, w którym aktywność oddolna ograniczona jest do realizacji procedur, przepisów i zasad działań ustalonych na wyższych szczeblach terytorialnej organizacji. Wysoki stopień centralizacji oznacza nie tylko utratę wpływu aktorów lokalnych na proces podejmowania decyzji, ale także związany jest z wydłużeniem czasu realizacji określonych procedur oraz niejasnościami interpretacyjnymi wśród ich adresatów |

Źródło: opracowanie własne.

## **Zintegrowane inwestycje terytorialne jako innowacje we współzarządzaniu miastami w kontekście rozwoju regionalnego**

### **5.1. Wprowadzenie w problematykę funkcjonowania zintegrowanych inwestycji terytorialnych**

Jednym z istotnych wymiarów rozwoju regionalnego jest postępująca urbanizacja, towarzyszące temu zjawiska społeczno-gospodarcze oraz środowiskowe, a także konsekwencje wywołane zmieniającym się zakresem pojęciowym „miasto”. Współcześnie należy je rozpatrywać jako integralny składnik złożonej i podlegającej ciągłym przemianom sieci. „Miasto” można definiować jedynie wówczas, gdy uwzględni się lokalizację oraz uwarunkowania terytorialne, a także jego obszar funkcjonalny. Za szczególnie wartościowe studium przypadku o wysokim potencjale innowacyjności we współzarządzaniu miastami uznano zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). Są one postrzegane jako nowatorskie rozwiązanie zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i na poziomie samorządów lokalnych i regionalnych. ZIT wpisują się w nowy wymiar realizacji głównego celu polityki Unii Europejskiej w okresie 2014–2020, który akcentuje element budowania i wspierania partnerstw oraz sieci współpracy na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego

oraz terytorialnego w wymiarze ponadlokalnym w otoczeniu funkcjonalnym miast (Klimowicz, Dudzik, 2016). Zadaniem ZIT jest zapewnienie elastycznego mechanizmu formułowania odpowiedzi na różne potrzeby terytorialne, bez utraty koncentrowania się na tematyce, przez którą polityka spójności wiąże się ze strategią „Europa 2020” (Europa 2020 2010, s. 2). Należy dodać, że ZIT nie muszą uwzględniać działań w obrębie całych jednostek administracyjnych, a mogą dotyczyć oddzielnych podmiotów o podobnych cechach w danym regionie: od konkretnych dzielnic miast o różnych problemach aż do obszarów metropolitalnych, obszarów miejsko-wiejskich, subregionalnych czy międzyregionalnych (Wytyczne dla państw członkowskich 2014, s. 8). W takim właśnie podejściu można upatrywać nowatorstwa Unii Europejskiej w programowaniu polityki rozwoju regionalnego: oto samorządy we własnym zakresie, bez przymusu wywieranego odgórnie, dobrowolnie współpracując na różnych poziomach, mogą konstruować takie rozwiązania, które uznają dla siebie za optymalne. Zakłada ona, że działając w takich ramach, ZIT korzystnie wpłyną na zwiększanie efektywności podejmowanych w regionach interwencji przez realizację projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby oraz problemy miast i powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarów. W myśl unijnych regulacji, każde państwo członkowskie ustanawia w umowie partnerstwa zasady wyboru obszarów, w których mają być realizowane zintegrowane działania na rzecz ich zrównoważonego rozwoju, oraz określa szacunkową alokację środków (art. 7 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013). Dodatkowo zakłada się konieczność delegowania części zadań związanych z wdrażaniem poszczególnych części programów na poziom subregionalny i – w określonych warunkach – lokalny, aby zapewnić partycypację we współzarządzaniu obszarami funkcjonalnymi (*Scenarios for Integrated Territorial Investments* 2015, s. 19). Przepisy unijne określają, że „władze miejskie” odpowiadają przynajmniej za zadania związane z wyborem projektów do dofinansowania – w tym jako instytucja pośrednicząca w systemie wdrażania funduszy unijnych. ZIT stanowią narzędzie selekcji i realizacji przedsięwzięć istotnych dla rozwoju regionu na podstawie współpracy wielu podmiotów, podejmowaną

w ramach obszarów funkcjonalnych. Kluczową przesłanką zastosowania ZIT jest głównie potrzeba realizacji wzajemnie zależnych i komplementarnych projektów oraz pozytywne oddziaływanie na obszar całego obszaru objętego tym mechanizmem (ibidem).

Wdrożenie instrumentu ZIT do prawa polskiego nastąpiło w przepisach ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Na jej podstawie powołano 24 obszary funkcjonalne, w tym 17 na poziomie miast wojewódzkich (wraz z ZIT dla Bydgoszczy i Torunia ze względu na silne powiązania) oraz 7 na obszarach funkcjonalnych miast subregionalnych/regionalnych w czterech województwach: śląskim (Częstochowa, Rybnik, Bielsko-Biała), dolnośląskim (Jelenia Góra, Wałbrzych, Wrocław), wielkopolskim (Kalisz – Ostrów) i zachodnio-pomorskim (Koszalin – Kołobrzeg – Białogard).

Realizacja zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce ma na celu:

- promowanie partnerskiego modelu współpracy różnych jednostek administracyjnych na miejskich obszarach funkcjonalnych;
- zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji przez realizację zintegrowanych projektów odpowiadających w sposób kompleksowy na potrzeby i problemy miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie oraz
- zwiększanie wpływu miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie na kształt i sposób realizacji działań wspieranych na ich obszarze w ramach polityki spójności (ibidem).

W czterech z wybranych do analizy regionów: pomorskim, łódzkim, dolnośląskim oraz śląskim powołano łącznie osiem obszarów funkcjonalnych: cztery wojewódzkie i cztery subregionalne. Na potrzeby badań innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym metodą śledzenia procesów ewaluacji poddane zostały ZIT wojewódzkie:

- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne dla Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot (ZIT OM GGS);
- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Stowarzyszenia Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego (ZIT SŁOM);

- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (ZIT WrOF);
- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego (ZIT SCWŚ).

Należy zauważyć, że trzy z nich (poza ZIT WrOF) funkcjonują jako stowarzyszenia. Taka formuła od porozumienia różni się tym, że wymaga partnerskiego podejścia wszystkich zaangażowanych w nie podmiotów, większej świadomości jakości relacji opartej na zaufaniu, jak również woli włączenia się w proces budowania wspólnej wartości na poziomie wyższym niż wyłącznie lokalny i tym samym odpowiedzialności za wspólnie podejmowane decyzje i ich konsekwencje („ZIT-y są w swej istocie miękką formą koordynacji współpracy, bo o ile kilka związków zdecydowało się na formułę stowarzyszenia, to wiele funkcjonuje na zasadzie porozumień. I w tym drugim przypadku można przypuszczać, że chyba zabrakło wiary w sukces przedsięwzięcia, skoro do chwili obecnej funkcjonuje jakiś wydział w strukturze urzędu miasta, który koordynuje wyłącznie wspólne projekty, a nie wspólne cele rozwojowe”, Przedstawiciel samorządu w województwie łódzkim 2017). ZIT w Polsce nie są oceniane jako idealne rozwiązania. Jak stwierdził przedstawiciel samorządu województwa śląskiego, „Nie były [one] konsultowane na etapie konstruowania. Obecnie są ograniczone do wyznaczonych osi priorytetowych. Miastom narzuca się, co mają robić, i nie mają one możliwości samodzielnego decydowania o sobie”. Niezależnie od tego dostrzega się, że na tym etapie jest to jedyna zinstytucjonalizowana formuła, która okazuje się skuteczna w zachęcaniu do zintegrowanej współpracy ponadlokalnej.

### **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne dla Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot (ZIT OM GGS)**

Realizacja zadań związanych z wdrażaniem ZIT jest częścią kompetencji Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot. To stowarzyszenie samorządowe, które powołane zostało 15 września 2011 r. Jest ono efektem trwających już od lat dziewięćdziesiątych XX w. prób zawiązania

formalnej współpracy w województwie pomorskim na szczeblu ponadgminnym. Jego celem jest zacieśnienie współpracy i doprowadzenie do harmonijnego rozwoju całego obszaru metropolitalnego wokół Gdańska, przez jak najlepsze wykorzystanie potencjału miast i gmin członkowskich, z poszanowaniem ich odrębności i specyfiki. Obszar ten stowarzysza 57 samorządów. Obejmuje powierzchnię blisko 5,5 tys. km<sup>2</sup> i zamieszkały jest przez ok. 1,5 mln mieszkańców. Do czerwca 2015 r. Związek ZIT województwa pomorskiego funkcjonował w obrębie Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Gdynia – Sopot w formule porozumienia. Aktualnie związek działa jako stowarzyszenie gmin i powiatów. Pełni on również funkcję Instytucji Pośredniczącej dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020. Dodatkowo ZIT OM GGS w opinii przedstawiciela samorządu województwa pomorskiego „jest istotnym elementem realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego. Aktywnie uczestniczy w grze negocjacyjnej, jaką prowadzimy w regionie. ZIT są najlepszym przykładem na brak klasycznej demonstracji siły w zarządzaniu publicznym. Dowodzi, że lepiej współpracuje się po partnersku”. Ponadto idea ZIT jest oceniana w regionie jako „śluszną, nawet jeśli to rozwiązanie niestety nie było konsultowane na szczeblu lokalnym. Praca nad strategią ZIT uruchomiła nowe pokłady zaangażowania na rzecz regionu. Był to bardzo trudny proces, który ewoluował o 180 stopni, aby zakończyć się sukcesem” (Przedstawiciel samorządu w województwie pomorskim 2017).

### **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Stowarzyszenia Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego (ZIT SŁOM)**

Funkcję tzw. Związku ZIT pełni Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny obejmujące jednostki samorządu terytorialnego pięciu powiatów: miasta Łodzi, brzezińskiego, łódzkiego – wschodniego, pabianickiego i zgierskiego. Jednym z podstawowych celów SŁOM jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. Obszar ten obejmuje powierzchnię 2,5 tys. km<sup>2</sup> i jest zamieszkały

przez ok. 1,1 mln osób. Powołanie stowarzyszenia jest efektem krótkiego, ale intensywnego okresu tworzenia ram dla współpracy ponadlokalnej: w 2012 r. podpisany został list intencyjny w sprawie podejmowania wspólnych działań, w tym zorientowanych na efektywne wykorzystanie środków europejskich w perspektywie 2014–2020, a już w 2014 r. formalnie zarejestrowany podmiot skupiający 27 jednostek. W przypadku ZIT zdecydowano się na formułę stowarzyszenia, a nie porozumienia, ponieważ „w Łodzi chcieliśmy pójść krok dalej: gminy ościenne były głodne współpracy. Były również zaskoczone możliwością tej współpracy, gdy miasto Łódź wyciągnęło rękę w ich kierunku po latach uprawiania polityki ignorowania i lekceważenia. Pierwsze lata współpracy w ramach ZIT-u, kiedy gminy przekonały się, że intencją Łodzi jest zrobienie czegoś dobrego, że miasto nie chce w ramach stowarzyszenia wywierać dominującego wpływu, przekonali się do takiej formuły. Wyniki przeprowadzonej przez nas w tym zakresie ankiety pokazały, że 70% badanych opowiedziało się za wiążącą formą współpracy w obrębie obszaru metropolitalnego i można je uznać za pozytywną weryfikację eksperymentu zaproponowanego przez Unię Europejską w ramach współpracy subregionalnej i roli miast w tym zakresie” (Przedstawiciel samorządu w województwie łódzkim 2017).

## **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego (ZIT WrOF)**

ZIT WrOF są jednym z trzech funkcjonujących związków na Dolnym Śląsku. Powołane zostały jako instytucjonalno-organizacyjno-prawna forma wdrażania nowego unijnego mechanizmu rozwoju regionalnego, która została podniesiona do rangi Instytucji Pośredniczącej w systemie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020. Podstawą prawną w tym zakresie było porozumienie między Prezydentem Wrocławia a Marszałkiem Województwa zgodnie z rozporządzeniami Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301 i 1303 z dnia 17 grudnia 2013 r. ZIT WrOF zostały utworzone na

podstawie Porozumienia z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie zasad współpracy Stron porozumienia przy programowaniu, wdrażaniu, finansowaniu, ewaluacji, uzgadnianiu wspólnych inwestycji, bieżącej obsłudze i rozliczeniach ZIT WrOF ze zm. i są mechanizmem finansowym służącym realizacji projektów unijnych. Takie ujęcie jest zupełnie inne niż prezentowane w analizie pozostałe studia przypadków: celem ZIT w odniesieniu do WrOF nie jest zapewnianie zrównoważonego rozwoju całego województwa (tak jak to się dzieje w przypadku ZIT SC WŚ) czy przyczynianie się do instytucjonalizacji obszaru metropolitalnego (tak jak w SŁOM czy OM GGS), a efektywna dystrybucja unijnych funduszy. Dodatkowo należy wspomnieć, że ZIT WrOF funkcjonuje obok już istniejących podmiotów koordynujących współpracę w obszarze funkcjonalnym (np. Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej). Jednak w odróżnieniu od nich, „poza czynnikiem pragmatycznym – wspólne projekty i ich finansowanie – ZIT-y pokazały, że musimy trzymać się razem” (Przedstawiciel samorządu w województwie dolnośląskim 2017).

### **Zintegrowane Inwestycje Terytorialne Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego (ZIT SCWŚ)**

W województwie śląskim funkcjonują cztery związki ZIT. W subregionie centralnym województwa śląskiego powołany został Związek Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego (ZGiP SC WŚ) w formule stowarzyszenia, którego jednym z zadań jest wdrażanie ZIT, w tym realizacja projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014–2020: do 2020 r. wydanych tu zostanie ponad 793 mln euro, co oznacza największą kwotę postawioną ZIT w Polsce. Warto podkreślić, że formalne zawiązanie związku nie było początkiem realizowanej na szczeblu ponadlokalnym współpracy na rzecz wzmocnienia rozwoju tej części województwa, a kontynuacją wcześniej prowadzonych wspólnie działań. ZIT stanowiły wzmocnienie istniejących już relacji między kluczowymi aktorami (lokalnymi samorządami, głównie miejskimi), przy czym istotną rolę w tym



procesie pełnił samorząd województwa. Istotnym elementem jest skala interwencji: powierzchnia subregionu centralnego stanowi ok. 45% powierzchni województwa śląskiego i jest on zamieszkiwany przez ponad 2,7 mln mieszkańców, czyli ponad 60% ogółu mieszkańców regionu. Kolejnym elementem, który można uznać za niestandardowy, jest sposób wewnętrznej organizacji prac związanych z wdrażaniem ZIT w obrębie ZGiP SC WŚ. Przykładem jest wzmocnienie wewnętrznej struktury komunikacji i wymiany informacji przez powołanie koordynatorów ZIT SC WŚ w poszczególnych podregionach. Dodatkowo otwarto się na współpracę z interesariuszami w formule powołanej Rady Konsultacyjnej. Wykorzystano też szerokie instrumentarium z zakresu komunikacji społecznej w docieraniu do ostatecznych użytkowników wypracowywanych rozwiązań, tj. mieszkańców województwa, oraz stworzono dedykowany system doskonalenia osób dla zarządzania procesami w ramach ZIT. System ten koncentruje się nie tylko na wąsko rozumianym zarządzaniu projektami w ramach ZIT, lecz także na szerokim podejściu do zmiany, jakie te projekty wywołują w przestrzeni lokalnej (np. warsztat z zakresu organizowania społeczności lokalnej). Dodatkowo w ramach ZIT SC WŚ zaplanowano realizację projektów w trybie konkursowym, który oceniony został jako lepszy pod kątem jakości składanych ofert.

## **5.2. Śledzenie procesu jako metoda analizy mechanizmów przyczynowo-skutkowych innowacji w zarządzaniu rozwojem miast w wybranych polskich regionach**

Gdy analizuje się wybrane ZIT w świetle innowacyjności we współzarządzaniu miastami w kontekście rozwoju regionalnego, należy wspomnieć, że zastosowane podejście śledzenia procesu uznano tu za swoisty rodzaj obserwacji, a nie – jak w przypadku metody ilościowej (King i in. 1994) – za zwiększenie liczby istotnych obserwacji. Takie ujęcie wpisuje się w aktualny trend badań jakościowych (Brady, Collier 2010), które charakteryzuje się rezygnacją z dążenia do pełnej unifikacji różnych

metod i zastąpieniem tego wymogu selektywnym stosowaniem wybranych technik zbierania oraz interpretacji danych. Tak dzieje się w badaniach studiów przypadków, przeprowadzanych niezależnie od opisu generującego je procesu.

## **Etap 1. Gromadzenie i opracowanie materiału badawczego**

W celu pozyskania danych ilościowych i jakościowych niezbędnych do sformułowania teorii w ramach śledzenia procesów związanych z ewaluacją wybranych ZIT jako studium przypadku skorzystano z różnorodnych źródeł. W badaniach terenowych zastosowano:

- wszechstronną analizę literatury naukowej dotyczącej problematyki współzarządzania rozwojem regionalnym i innowacji w zarządzaniu;
- pogłębioną analizę dokumentów instytucjonalno-programowych (np. akty prawne, strategie);
- indywidualne i grupowe wywiady z przedstawicielami interesariuszy w wybranych regionach (osobiste, wspomagane komputerowo i telefonicznie);
- inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy (np. dokumenty wewnętrzne, jak raporty, protokoły, ankiety ewaluacyjne, zestawienia, notatki, dokumentacja zdjęciowa).

Głównym ograniczeniem tego etapu badań był dostęp zawężony do celowo wybranej reprezentatywnej grupy osób, które mogły odpowiedzieć na postawione pytania badawcze. Nie można było rozszerzyć próby ze względu na czas, budżet i liczbę członków zespołu projektowego i tym samym w analizie nie uwzględniono innych możliwych stanowisk. Dodatkowo w wyniku wyborów samorządowych jesienią 2014 r. oraz parlamentarnych rok później nastąpiła zmiana polityczna w sektorze publicznym, co implikowało, że nowi decydenci nie byli zawsze w stanie odpowiedzieć na kluczowe pytania, szczególnie w zakresie doświadczeń związanych z przeszłością.

ZIT potraktowano jako przyczynę (A), zatem zmiana we współzarządzaniu terytorialnym, tu: w kontekście współzarządzania miastami

w obszarach funkcjonalnych, stanowi skutek (B) interwencji programu. Przeprowadzenie pogłębionej ewaluacji przy zastosowaniu metody śledzenia procesów dało możliwość zbadania mechanizmów, przyczyn i związków między nimi, które doprowadziły do pojawienia się określonych rezultatów jako wyniku wdrożenia ZIT. Ostatecznie opracowane zostały zgromadzone dane pierwotne i wtórne w kontekście wskazania koniecznych związków między interwencją w ramach ZIT (A) a rezultatami w zakresie innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym (B). W ich weryfikacji kluczową rolę odgrywały źródła weryfikacji (Tabela 9).

**TABELA 9.** Rezultaty (B) wraz ze wskazaniem źródeł weryfikacji

| <b>Rezultaty (B)</b>  | <b>Źródła weryfikacji</b>   |
|---|---|
| Nowa jakość we współpracy między interesariuszami w wymiarze pragmatycznym i normatywnym          | Wywiady indywidualne i grupowe, literatura naukowa, akty prawne i inne dokumenty instytucjonalne  |
| Zaangażowanie przywódców w proces opracowania i realizacji strategii ZIT                          | Wywiady indywidualne i grupowe, analiza przekazów medialnych, inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy                 |
| Nowe kompetencje interesariuszy związane z partnerską współpracą w ramach ZIT                     | Wywiady indywidualne i grupowe, literatura naukowa, inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy                           |
| Koncentracja na doskonaleniu i poprawie jakości działań zarządczych poszczególnych interesariuszy | Wywiady indywidualne i grupowe, akty prawne i inne dokumenty instytucjonalne, inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy |
| Pragmatyzm w wykorzystaniu dostępnych środków unijnych  | Wywiady indywidualne i grupowe, akty prawne i inne dokumenty instytucjonalne, inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy |
| Nowe usługi i/lub produkty oferowane w ramach związków ZIT  | Wywiady indywidualne i grupowe, akty prawne i inne dokumenty instytucjonalne, inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy |

| <b>Rezultaty (B)</b>                                     | <b>Źródła weryfikacji</b>   |
|--|---|
| ZIT jako gwarant długotrwałych rozwiązań pro-rozwojowych | Wywiady indywidualne i grupowe, akty prawne i inne dokumenty instytucjonalne, inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy |

Źródło: opracowanie własne.

## **Etap 2. Analiza danych i sformułowanie hipotetycznych mechanizmów przyczynowych**

Na podstawie opracowanych dowodów przeprowadzony został etap drugi formułowania teorii śledzenia procesów, podczas którego zbadano zgromadzony materiał empiryczny pod kątem istnienia hipotetycznych mechanizmów przyczynowych łączących A (interwencję) i B (zmianę). Dotyczyło on stwierdzenia, na ile wdrażanie ZIT przyczyniło się do zmiany w zakresie innowacyjności we współzarządzaniu miastami w kontekście rozwoju regionalnego. W tej fazie sformułowano następujące hipotezy robocze:

|   |
|---|
| <b>1. Wielopoziomowość procesów współzarządzania miastami w ramach ZIT sprzyja rozwiązaniom innowacyjnym przez procesy dyfuzji wiedzy i uczenie się różnych podmiotów, w tym władz lokalnych i regionalnych</b> |
| <b>H.1.1.</b> Przyjęta formuła instytucjonalna ZIT gwarantuje nową jakość we współpracy między interesariuszami na szczeblu ponadlokalnym   |
| <b>H.1.2.</b> Istnienie nowego mechanizmu wspiera nawiązanie partnerstw międzysektorowych w procesie opracowania i wdrażania strategii ZIT  |
| <b>H.1.3.</b> Istnienie nowego mechanizmu wspierającego rozwój wpływa na zaangażowanie przywódców w proces opracowania i realizacji strategii ZIT   |
| <b>H.1.4.</b> ZIT wpływają na nowe kompetencje interesariuszy   |
| <b>2. Źródło innowacji w procesach współzarządzania miastami w ramach ZIT stanowią procesy europeizacji</b>   |
| <b>H.2.1.</b> Zasady przyjęte w ramach ZIT sprzyjają wykorzystaniu środków unijnych   |

**H.2.2.** Zasady przyjęte w ramach ZIT uwzględniają wymogi „dobrego współzarządzania”

**H.2.3.** Zasady przyjęte w ramach ZIT uwzględniają specyfikę terytorialną i bezpośrednio odpowiadają na potrzeby lokalne i regionalne

**3. Przyjęta formuła ZIT jest rozwiązaniem pionierskim w kontekście adaptacji narzuconych odgórnie standardów instytucjonalnych**

**H.3.1.** ZIT wpływają na jakość zarządzania poszczególnymi podmiotami

**H.3.2.** Projekty wdrażane w ramach ZIT dostarczają nowe usługi i/lub produkty

**H.3.3.** Przyjęta formuła ZIT jest gwarantem długotrwałych rozwiązań prorozwojowych w zakresie współpracy na szczeblu ponadlokalnym

Źródło: opracowanie własne.

W celu zweryfikowania postawionych hipotez roboczych oraz hipotez alternatywnych zastosowano podejście dedukcyjne, które uwzględniło perspektywę: od ogólnych założeń teoretycznych do ich specyficznego sposobu wdrażania w określonym kontekście w celu wyjaśnienia konkretnego mechanizmu.

### Etap 3. Operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych

Kolejnym etapem formułowania teorii śledzenia procesów była operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych (Tabela 10).

**TABELA 10.** Operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych

| Zmienne niezależne  | Interweniujące mechanizmy przyczynowe   | Zmienne zależne   |
|---|---|---|
| Kultura współpracy w wymiarze ponadlokalnym; dotychczasowe doświadczenia we współpracy; postawa kluczowych liderów; istniejące regulacje prawne | Interesariusze podejmują decyzję dotyczącą optymalnej formuły ZIT (stowarzyszenie lub porozumienie) | Wprowadzenie kolegalności jako zasady, zagwarantowanie partycypacji we współzarządzaniu, transparentny i sprawiedliwy podział głosów w decydowaniu o ZIT, brak dominacji wybranych podmiotów, ponoszenie odpowiedzialności za decyzje |

| Zmienne niezależne  | Interweniujące mechanizmy przyczynowe   | Zmienne zależne  |
|---|---|--|
| Dotychczasowe doświadczenia we współpracy; poziom zaangażowania podmiotów działających w innych sektorach; akcje zachęcające do współdziałania inne podmioty w procesie związanym z opracowaniem i realizacją strategii ZIT | ZIT wprowadzają nowe rozwiązania w zakresie koordynacji w obszarze funkcjonalnym                            | Zainicjowanie przez samorząd współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi, biznesem, sektorem nauki i innymi podmiotami chcącymi zaangażować się w prace nad strategią ZIT, zagwarantowanie równoprawnego decydowania wszystkich uczestniczących podmiotów, w tym również spoza jst, zachęcanie do współtworzenia rozwiązań odwołujących się do wizji wspólnej przyszłości, dzielenie się władzą |
| Postawa kluczowych liderów; istniejące regulacje prawne   | ZIT wprowadzają nowe rozwiązania w zakresie koordynacji w obszarze funkcjonalnym                            | Zainicjowanie współpracy między ośrodkiem kluczowym (stolica regionu) a samorządami ościennymi, zagwarantowanie równoprawnego decydowania wszystkich podmiotów, zachęcanie do współtworzenia rozwiązań odwołujących się do wizji wspólnej przyszłości, dzielenie się władzą  |
| Indywidualne motywacje oraz sytuacja osobista interesariuszy; kultura współpracy w wymiarze ponadlokalnym; dotychczasowe doświadczenia we współpracy; postawa kluczowych liderów; istniejące regulacje prawne               | ZIT wprowadzają nowe rozwiązania w zakresie koordynacji w obszarze funkcjonalnym                            | Wzrost znaczenia partnerstwa, umiejętność dialogu, kompetencje negocjacyjne, zwiększenie świadomości wartości (np. zaufania, uczciwości, przejrzystości) we współpracy, pozyskanie umiejętności ewaluacyjnych (np. związanych z monitoringiem), kompetencje partycypacyjne (możliwość zgłaszania pomysłów, lobbowania na ich rzecz, współdecydowania)  |
| Istniejące regulacje prawne; bieżąca sytuacja polityczna; postępująca europeizacja; większa świadomość, wiedza oraz kompetencje kluczowych  | ZIT są narzędziem realizacji polityki spójności UE, wspartym oprzyrządowaniem w postaci środków finansowych | Akceptacja pragmatyzmu w programowaniu ZIT, gwarancja możliwości uczestnictwa wszystkich zainteresowanych, współpraca wielopoziomowa w „górze” i w „dół” między  |

| Zmienne niezależne   | Interweniujące mechanizmy przyczynowe  | Zmienne zależne  |
|--|--|--|
| decydentów; wpływ otoczenia (w tym postawy społeczne mieszkańców)  | umożliwiających wdrażanie projektów  | szczegółami, doskonalenie rozwiązań zarządczych (komunikacja wewnętrzna, transfer wiedzy, wymiana <i>know-how</i> ), lobbing polityczny, zaangażowanie interesariuszy w wymiarze wielosektorowym   |
| Istniejące standardy prawne; kultura polityczna; postawa liderów   | ZIT wprowadzają nowe standardy w zakresie koordynacji w obszarze funkcjonalnym, które odwołują się do zasad „dobrego współzarządzania”                                   | Demokratyczny sposób podejmowania decyzji, konsultacje społeczne, współpraca z partnerami z różnych sektorów, jakość informacji publicznej, opracowanie, przyjęcie i wdrażanie kodeksów zasad, odwoływanie się do paradygmatu dialogu  |
| Kultura współpracy w wymiarze ponadlokalnym; dotychczasowe doświadczenia we współpracy; postawa kluczowych liderów; istniejące regulacje prawne  | ZIT są elementem polityki spójności oraz narzędziem wspierającym rozwój lokalny i regionalny; wpisuje się w przyjęte na szczeblu krajowym polityki miejskie i regionalne | Określenie ram możliwych obszarów i projektów, wskazanie kierunków działań; przyjęcie modelu partnerskiego; orientacja na efektywność podejmowanych interwencji; orientacja na zaspakajanie potrzeb miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie  |
| Poprawa <i>know-how</i> ; poprawa jakości rozwiązań zarządczych, w tym <i>benchmarking</i> ; wdrażanie nowych standardów zarządczych; korzystanie z nowych rozwiązań komunikacyjno-informatycznych; większa świadomość kluczowych osób zaangażowanych w proces | ZIT wprowadzają nowe rozwiązania w zakresie koordynacji w obszarze funkcjonalnym   | Aktywne uczestnictwo jest zrzeszonych w związku ZIT, zmiana dotychczasowych relacji jest z innymi podmiotami działającymi w związku, dostosowanie własnych strategii rozwojowych jest do wspólnych celów wynikających ze strategii ZIT, uczestnictwo przedstawicieli jest w różnych formach kształcenia zorientowanych na cele rozwojowe w wymiarze ponadlokalnym; Wypracowanie „szytych na miarę” zindywidualizowanych rozwiązań w poszczególnych ZIT, zmiana/modyfikacja odgórnie narzuconych standardów, wykraczanie poza narzucone odgórnie ramy |

| Zmienne niezależne  | Interweniujące mechanizmy przyczynowe  | Zmienne zależne   |
|---|--|---|
| Istniejące regulacje prawne; korzystanie z nowych rozwiązań komunikacyjno-informatycznych; oczekiwania mieszkańców  | ZIT są narzędziem umożliwiającym dostarczanie nowatorskich usług i produktów     | Nowe rozwiązania w zakresie transportu i komunikacji, modernizacja istniejącej infrastruktury, nowatorskie w skali kraju rozwiązania technologiczne związane z budownictwem, ochroną środowiska   |
| Profil i kondycja jst, wizerunek jst, dotychczasowe doświadczenia we współpracy, kultura polityczna regionu, rola liderów, osobiste motywacje kluczowych osób | ZIT wprowadzają nowe rozwiązania w zakresie koordynacji w obszarze funkcjonalnym | ZIT są jednym z elementów już istniejącej współpracy na szczeblu ponadlokalnym, ZIT stały się początkiem współpracy na szczeblu ponadlokalnym, której nie planuje się zakończyć wraz z finansowaniem projektów w ramach perspektywy finansowej 2014-2020; ZIT są etapem w konstruowaniu trwałego związku instytucjonalnego w obszarze funkcjonalnym |

Źródło: opracowanie własne.

#### Etap 4. Ocena wagi interferencji zgromadzonych dowodów

Testowanie hipotez w śledzeniu procesów odwołuje się do założeń logiki, co oznacza, że stwierdzony mechanizm przyczynowy między A i B powinien znaleźć potwierdzenie w postaci dowodów zaobserwowanych w materiale empirycznym. Tym samym proces testowania hipotez powinien się opierać na analizie dowodów, podczas której ocenia się ich wagę, na ile potwierdzają lub odrzucają istnienie mechanizmów między A i B (Punton, Welle 2015a). Stąd kolejny etap w śledzeniu procesów polegał na przeprowadzeniu testów empirycznych, które okazały się kluczowe w zdecydowaniu, które z dowodów są konieczne i niezbędne dla potwierdzenia mechanizmów przyczynowych. Źródła, w ramach których pozyskano dowody, spełniły bądź nie określone kryteria testów: „żdźbła na wietrze”, „obręczy”, „dymiącego rewolweru” i/lub „podwójnej



decyzyjności”. Należy wspomnieć, że jedynie te dowody, które pozytywnie zostały zweryfikowane testem „podwójnej decyzyjności”, potwierdzają mechanizm przyczynowy.

#### **H.1.1. Przyjęta formuła instytucjonalna ZIT gwarantuje nową jakość we współpracy między interesariuszami na szczeblu ponadlokalnym**

**TEST: „Żdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** Kluczowe ustalenia będące efektem wywiadów, dotyczące przyjętej w poszczególnych subregionach formuły ZIT, zostały sformułowane *a priori*, a następnie potwierdzone na etapie zbierania danych. Stwierdzono istnienie wielu czynników, które gwarantują najbardziej optymalne rozwiązanie dla nowej jakości we współpracy między interesariuszami na szczeblu ponadlokalnym. Niezależnie od tego należy uwzględnić kontekst subiektywnych przekonań rozmówców wskazujących na indywidualne i jednostkowe doświadczenia oraz postawy liderów-decydentów, które ostatecznie okazały się decydujące o przyjęciu formalnie obowiązującej formuły współpracy w ramach ZIT.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny, chociaż analizowany przykład zwiększa jedynie wiarygodność hipotezy, ale jej jednoznacznie nie udowadnia.

**TEST: „Dymiącego rewolweru”**

**DOWÓD:** Rozmówcy deklarowali zaangażowanie w działania związane w poszukiwaniu najbardziej optymalnej formuły instytucjonalnej ZIT dla współpracy w danym obszarze funkcjonalnym. Jednocześnie niektórzy wspominali, że w tym procesie chodziło o „pójście na skróty”, przyjęcie formuły niekoniecznie optymalnej, ale najbardziej pragmatycznej.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny. Materiał dowodowy jest wystarczająco mocny, aby potwierdzić prawdziwość hipotezy. Jednak znalezienie dowodów wiążących zmiany z konkretną interwencją wymusza nietypowe podejścia.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** W wywiadach indywidualnych rozmówcy wspominali, że ZIT zapoczątkowały nowy etap współdziałania w obszarze funkcjonalnym.

Nawet jeśli ZIT okazywały się modyfikacją już funkcjonujących relacji na szczeblu ponadlokalnym (wcześniejsze doświadczenia we współpracy), to nigdy nie miały one tak konkretnego, partycypacyjnego oraz odwołującego się do wspólnych projektów wymiaru. Mechanizm ten został oceniony jako najbardziej obiecujący w aktualnych uwarunkowaniach. Opinie te znajdują potwierdzenie w dokumentach. Materiał dowodowy stanowi podwójny decydujący test, ponieważ opinie rozmówców są niepowtarzalne.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny: dowody wskazują na wysoki poziom zaufania do hipotezy.

#### **H.1.2. Istnienie nowego mechanizmu wspiera nawiązanie partnerstw międzysektorowych w procesie opracowania i wdrażania strategii ZIT**

**TEST:** „Żdźbła na wietrze”

**DOWÓD:** W przeprowadzonych wywiadach przedstawiciele instytucji publicznych deklarowali ważność partnerstwa jako zasady. Nie wspominali jednak o konkretnych działaniach zachęcających przedstawicieli innych sektorów do włączania się w proces opracowania i wdrażania strategii ZIT. Z drugiej strony analiza dokumentów wskazuje, że takie partnerstwa mogą i powinny być nawiązywane.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny, ponieważ istniejące dowody nie są ani unikalne, ani pewne.

**TEST:** „Obrećczy”

**DOWÓD:** Podczas wywiadów indywidualnych i grupowych rozmówcy potwierdzili, że ZIT są nowym mechanizmem, który wspiera nawiązanie partnerstw międzysektorowych. Z drugiej strony wspominali o podejmowanych działaniach na rzecz inicjowania takich partnerstw niezależnie od procesu opracowania i wdrażania strategii ZIT.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny: wynik jest pewny, ale nie jest unikalny. Dowody nie dostarczają uzasadnionego zaufania do hipotezy.

**TEST: „Dymiącego rewolweru”**

**DOWÓD:** Rozmówcy deklarowali, że w związku z ich wcześniejszymi doświadczeniami we współzarządzaniu założyli funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych w kontekście opracowania i wdrażania strategii ZIT *a priori*. Jednakże analiza dokumentów pokazała, że ostatecznie mechanizm ten zaistniał w ograniczonym zakresie.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny: dowód jest wysoce unikalny, ale tylko trochę lub zupełnie niepewny.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** Przyjęte strategie ZIT wskazują na pożądane rozwiązania instytucjonalne. Odnoszą się one do formuły partnerstwa i współpracy. Taki dowód jest wyjątkowy i wysoce pewny. Dodatkowo wyniki poszczególnych wywiadów wskazują, że nawet jeśli rozmówcy dostrzegają, iż ZIT wspierają ideę partnerstwa wewnątrzsektorowego w obrębie jednostek samorządu terytorialnego, zachęca do spoglądania szerzej, na podmioty działające w innych sektorach, które angażują się w zaprogramowane projekty, które ostatecznie pozytywnie wpłyną na sferę publiczną. Oceniają również ZIT jako rozwiązanie zachęcające do współdziałania między różnymi podmiotami z różnych sektorów.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny: dowody są wyjątkowe i wysoce pewne oraz potwierdzają hipotezę.

**H.1.3. Istnienie nowego mechanizmu wspierającego rozwój wpływa na zaangażowanie przywódców w proces opracowania i realizacji strategii ZIT**

**TEST: „Żdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** Analiza materiału empirycznego pokazała, że liderzy, którzy zaangażowali się w działania związane z ZIT, mają już doświadczenia w działalności na rzecz współpracy ponadlokalnej. Wyniki badań wskazały, że ZIT jako nowy mechanizm wykazał zróżnicowane zaangażowanie przywódców.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny, choć wnioskowanie na podstawie materiału empirycznego ma niski poziom unikatowości i niski poziom pewności.

Zebrane dowody pokazują, że przywódcy, którzy z reguły angażują się w projekty ponadlokalne, są aktywni również w ramach ZIT, natomiast przywódcy niechętni współpracy nie biorą udziału w działaniach związanych w ZIT, nawet jeśli formuła ta ma nowatorski charakter i oznacza nowe szanse rozwojowe.

**TEST: „Ob ręczy”**

**DOWÓD:** W literaturze źródłowej nie stwierdzono zbyt wielu informacji na temat zaangażowania przywódców w proces kształtowania i wdrażania strategii ZIT. Wiedzę tę pozyskano w wywiadach. Okazało się, że rozmówcy w różny sposób definiują „zaangażowanie przywódców”. Dodatkowo podkreślają, że ze względów formalnych takie zaangażowanie w proces opracowania i realizacji strategii ZIT nie było niezbędne.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny, ponieważ wynik zainteresowania (zaangażowanie przywódców) nie został stwierdzony w sposób niebudzący wątpliwości oraz precyzyjnie zdefiniowany. Niezależnie od zaangażowania przywódców, strategie ZIT zostały napisane, przyjęte i są wdrażane.

**TEST: „Dymiącego rewolweru”**

**DOWÓD:** Większość formalnych liderów zaangażowanych w ZIT (prezydenci, wójtowie, burmistrzowie) od lat zaangażowana jest w działalność samorządową i polityczną. Ma zarówno doświadczenie, jak i kwalifikacje formalne oraz niezbędne kompetencje do zarządzania programami i projektami.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny: dowód jest wysoce unikalny, ale tylko trochę lub zupełnie niepewny.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** W literaturze zastanej nie stwierdzono informacji dotyczącej zaangażowania przywódców w proces opracowania i realizacji strategii ZIT. Kwestia ta została zweryfikowana podczas wywiadów, w których rozmówcy reprezentowali zróżnicowane stanowiska. W niektórych studiach przypadków takie bezpośrednie zaangażowanie stwierdzono, w innych nie.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny: można przyjąć, że częściowo istniejące dowody są wyjątkowe i wysoce pewne i potwierdzają hipotezę. Tam, gdzie takiego zaangażowania nie stwierdzono, wynik testu jest negatywny.

#### **H.1.4. ZIT wpływają na nowe kompetencje interesariuszy**

**TEST:** „Żdźbła na wietrze”

**DOWÓD:** Na podstawie uzyskanych danych stwierdzono, że ZIT, przez swoją formułę instytucjonalną, wymusiły poniekąd nowe zadania zarówno od zaangażowanych instytucji, jak i osób. Te łączyły się z wymogiem nabywania nowych kompetencji.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny, chociaż ten przykład zwiększa wiarygodność hipotezy, ale jej nie udowadnia w jednoznaczny sposób. Nowe kompetencje instytucjonalne (np. bycie instytucją pośredniczącą) nie zawsze korelowały z nowymi kompetencjami zaangażowanych osób. Dodatkowo ZIT jako nowy mechanizm wspierający rozwój tylko niekiedy determinował rozwój specyficznych form wspomagających jego funkcjonowania (np. jako standard realizowane były szkolenia, przy czym – z niewielkimi wyjątkami – miały one typowy, niestandardowy charakter).

**TEST:** „Obreçzy”

**DOWÓD:** Analizowane dokumenty pokazują doświadczenie podmiotów w realizacji projektów związanych z rozwojem lokalnym. Jednocześnie wywiady pozwoliły pozyskać wiedzę na temat nowych kompetencji uzyskiwanych wraz z wdrażaniem strategii ZIT. Jeśli dowody sugerowały, że zaangażowane podmioty nie mają oraz nie nabywają nowych doświadczeń i kompetencji, poważnie osłabiłoby to hipotezę.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny, ponieważ badanie analizowanych studiów przypadków wskazuje na obecność koniecznego warunku przyczynowego. Nie można, nie mając wcześniejszych doświadczeń i powiązanych z nimi kompetencji, zarządzać projektami unijnymi (tu w formule ZIT). Jednocześnie każde nowe doświadczenie (a ZIT jest takim doświadczeniem) wymusza nabywanie nowych kompetencji.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** W literaturze przedmiotu dostrzeżono specyficzny charakter ZIT: zarówno ze względów formalnych (ZIT otrzymują status Instytucji Pośredniczącej), jak i nieformalnych (nowy układ relacji, sił, wpływów, władzy), a także proces zbiorowy, w którym uczestniczą zarówno zbiorowości (np. przedstawiciele gmin), jak i osoby indywidualne, wskazując się na konieczność otwarcia się na nową wiedzę i nowe doświadczenia. Nabywanie nowych kompetencji jest konsekwencją tego wymogu. Nowe kompetencje, zarówno instytucji, jak i osób, wymieniają również rozmówcy w ramach wywiadów.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny: dowody mają wysoką moc potwierdzającą hipotezę.

**H.2.1. Zasady przyjęte w ramach ZIT sprzyjają wykorzystaniu środków unijnych**

**TEST: „Żdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** W ramach ZIT celem nadrzędnym jest wykorzystanie środków unijnych. Badania pokazały, że jest to element powołanych związków ZIT.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny, mimo iż dowody dostarczają wyjaśnienie bez ostatecznego rozstrzygnięcia.

**TEST: „Obrećczy”**

**DOWÓD:** Finansowanie projektów w ramach ZIT jest zabezpieczone w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych regionach.

**WYNIK TESTU:** Negatywny, ponieważ ZIT są unijnym narzędziem realizacji polityki spójności, które zabezpieczone zostało finansowaniem w ramach perspektywy 2014–2020.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** Poddane analizie dokumenty wskazują, że ZIT są jednym z narzędzi realizacji polityki spójności. Wpisują się w zintegrowany model

zarządzania publicznego, a w polskich regulacjach zabezpieczone zostały przez wpisanie w realizowane programy operacyjne. Dodatkowo wywiady pozwoliły stwierdzić wysoki poziom kompetencji i profesjonalizmu w zarządzaniu ZIT, a także sformułowane przez zarządzających cele główne, jakim jest sfinansowanie realizacji kluczowych dla rozwoju obszaru funkcjonalnego projektów.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny: dowody mają wysoką moc potwierdzającą hipotezę.

### **H.2.2. Zasady przyjęte w ramach ZIT uwzględniają wymogi „dobrego współzarządzania”**

**TEST:** „Żdźbła na wietrze”

**DOWÓD:** Podczas wywiadów rozmówcy odwoływali się często do zasad „dobrego współzarządzania”: otwartości, partycypacji, efektywności. Powyższy dowód nie spełnia jednak kryterium konieczności ani też pewności. Niska ocena pewności tego dowodu wynika z faktu, że nie są do końca znane konkretne treści, jakie łączą się z rozumieniem tych zasad (rozmówcy ich nie definiowali), jak i sposób, w jaki przekładają się one na praktykę ZIT (tylko jeden ze zbadanych ZIT opracował standard, który można określić „Kodeksem Etycznym ZIT; pozostałe ZIT odwoływały się do subiektywnych opinii i doświadczeń). Niemożliwa jest także weryfikacja opinii innych niż zarządzający ZIT interesariuszy na temat zasad i wartości, jakim przyświeca ZIT. Dodatkowo rozmówcy nawiązują do tylko wybranych (nie podają, według jakiego klucza) wartości, które stanowią o „dobrym współzarządzaniu” (np. pomijają kwestię rozliczalności, przejrzystości).

**WYNIK:** Pozytywny, mimo iż dowody dostarczają wyjaśnienie bez ostatecznego rozstrzygnięcia.

**TEST:** „Dymiącego rewolweru”

**DOWÓD:** „Dobre współzarządzanie” oznacza współdziałanie zainteresowanych stron, które – dążąc do osiągnięcia wspólnej wartości – kierują się zasadami wynikającymi z różnych kodeksów wartości. Można przyjąć,

że w przypadku unijnego rozwiązania, jakim są ZIT, odwoływać się one powinny do zasad Unii Europejskiej. Analiza dokumentów pokazuje, że w kluczowych kwestiach (np. strategii ZIT), pożądane zasady zostały zapisane. Wywiady dostarczyły jednak wiedzy, że nawet jeśli hasłowo pożądane wartości są znane, to w praktyce instytucjonalnej, jak dotąd, tylko niekiedy się zakorzeniły.

**WYNIK TESTU:** Negatywny. Nie można potwierdzić hipotezy.

#### **TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** Badane ZIT posiadają rozwiązania wspomagające demokratyczny charakter podejmowanych decyzji (najczęściej każdy podmiot – niezależnie od wielkości – dysponuje jednym głosem). Dodatkowo stwierdzono, że niektóre większe ośrodki zrezygnowały z możliwości bycia siedzibą ZIT na rzecz mniejszego miasta w obszarze funkcjonalnym. Niektóre również przyjęły nieobowiązkowe kodeksy etyczne. Niezależnie od tego wywiady dostarczyły dowodów na istnienie i wdrażanie niektórych zasad związanych z unijną ideą „dobrego współzarządzania”. Jednocześnie okazało się, że są to zasady wybrane w subiektywny i często nieświadomiony sposób.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny. Test identyfikował dowody, które jednocześnie popierają hipotezę, jak i jej alternatywy.

#### **H.2.3. Zasady przyjęte w ramach ZIT uwzględniają specyfikę terytorialną i bezpośrednio odpowiadają na potrzeby lokalne i regionalne**

##### **TEST: „Obrećcy”**

**DOWÓD:** Źródło w postaci wyników wywiadów grupowych zostało uznane za konieczne, gdyż w jego trakcie rozmówcy mieli możliwość wymiany opinii i argumentów, między innymi na temat lokalnych i regionalnych potrzeb, oraz ich uwzględnienie w formalnych założeniach ZIT. Dla testowanej hipotezy istotne było, że dzięki ZIT możliwa była realizacja istotnych dla poszczególnych regionów projektów, które – jak dotąd – nie mogły być wdrożone w życie, najczęściej z powodów organizacyjno-finansowych. Jak się okazało, nie wszystkie jednak działania, ważne



z perspektywy regionu, mogą być realizowane w ramach ZIT, które poniekąd narzucają określone priorytety i kierunki działań. Zebrane opinie zostały ocenione jako konieczne dla weryfikacji hipotezy, ale nie do końca pewne co do ich wiarygodności. Wątpliwości związane były głównie z procedurą ich zbierania (wywiad grupowy): w grupie badanej znajdowali się przełożeni i podwładni, zatem istniała obawa, że część z respondentów nie udzielała pełnych odpowiedzi, nie chcąc narazić się swoim zwierzchnikom.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny. Badanie fokusowe jako dowód w weryfikacji hipotezy.

**TEST: „Dymiącego rewolweru”**

**DOWÓD:** Przedstawiciele sektorów prywatnego i pozarządowego twierdzili, że realizacja ZIT wspiera zaspakajanie potrzeb lokalnych i regionalnych. Można zatem przyjąć, że prawdziwa jest hipoteza: zasady przyjęte w ramach ZIT uwzględniają specyfikę terytorialną i bezpośrednio odpowiadają na potrzeby lokalne i regionalne. Dowód ten został oceniony jako pewny, ponieważ respondentami były osoby kluczowe dla realizacji projektów w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego i/lub posiadające doświadczenie we współpracy z samorządem terytorialnym w zakresie kształtowania strategii rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem przedstawiciele samorządu terytorialnego podkreślali, że formuła ZIT nie pozostawia samorządom dowolności w ich integracji z oddolnie kształtowanymi strategiami rozwoju.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny. Jednak pomimo wysokiego stopnia pewności źródła dowodu należy uznać go za niespełniający kryterium konieczności: opinie przedstawicieli sektorów prywatnego i pozarządowego nie są wystarczające dla potwierdzenia lub obalenia prawdziwości hipotezy.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** W wywiadach – zarówno indywidualnych, jak i grupowych – przedstawiciele sektora publicznego (samorządu terytorialnego) twierdzili, że dzięki ZIT mogą wdrożyć szereg istotnych rozwiązań na rzecz poprawy jakości życia w obszarze funkcjonalnym. Działania te są głównie

związane z nadrabianiem luki między standardem życia w Polsce i w innych regionach Europy Zachodniej. Nawet jeśli doceniali zaproponowane w ramach formalnych regulacji związanych z ZIT możliwości działań, podkreślali, że w tej formule zrealizowaliby inne, dodatkowe działania, które nie zostały dostrzeżone. Te dodatkowe działania lepiej odpowiadałyby na potrzeby lokalne i lepiej uwzględniałyby lokalną i regionalną specyfikę. Tym samym istniejące dowody uznać należy za unikalne, pewne.

**WYNIK TESTU:** Negatywny. Odkryto dowody, które popierają hipotezę, ale nie są one wystarczające, aby ją udowodnić.

### H.3.1. ZIT wpływają na jakość zarządzania poszczególnymi podmiotami

**TEST:** „*Żdźbła na wietrze*”

**DOWÓD:** Wyniki badań (analiza dokumentów, wywiady) pokazały, że wdrażanie ZIT zasadniczo zachęciło interesariuszy do doskonalenia, w tym przyjmowania rozwiązań, które usprawnią funkcjonowanie podmiotów w zakresie wdrażania ZIT.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny, choć wskazany przykład wykazał niski poziom unikatowości i niski poziom pewności w zakresie weryfikacji hipotezy. Tam, gdzie zatrudniono osoby, które mają doświadczenie w zarządzaniu jst w kontekście wykorzystania funduszy unijnych, można stwierdzić działania zorientowane na doskonalenie oraz poprawę jakości działań zarządczych. Taki stan był również obserwowany, gdy osobiście w działania te angażował się kluczowy decydent jako lider. Tam, gdzie były niewielkie doświadczenia we współpracy na szczeblu ponadlokalnym, gdzie personel dopiero nabywał umiejętności i doświadczenia, tam gdzie nie było osobistego zaangażowania kluczowego decydenta, tego typu działań nie zaobserwowano.

**TEST:** „*Ob ręczy*”

**DOWÓD:** Dowody wskazują, że instytucje (zarówno publiczne, jak i inne), które formalnie nie miały wymogu usprawniania procedur zarządczych, podejmowały działania w tym zakresie. W opinii rozmówców, „życie wymuszało” takie działania.

**WYNIK TESTU:** Negatywny, ponieważ stwierdzone działania związane z usprawnianiem procedur zarządczych mogły być spowodowane wewnętrznymi potrzebami lub innymi czynnikami zewnętrznymi.

**TEST:** „Podwójnej decyzyjności”

**DOWÓD:** W wywiadach indywidualnych rozmówcy podkreślali, że realizacja ZIT wspomogła proces profesjonalizacji zarządzania poszczególnymi jednostkami jst. Jednym z przejawów jest m.in. zatrudnianie specjalistów, motywowanie doświadczonych pracowników i zachęty do pozostania w sektorze publicznym, nowe procedury, m.in. związane z komunikacją i informacją publiczną. Dodatkowo „poprzeczkę w zarządzaniu jst podniósł tryb konkursowy. Samorządy nauczyły się, że mogą otrzymać wsparcie nie poprzez osobiste kontakty liderów i lobbiny, a tylko wówczas, gdy będą profesjonalnie przygotowane i udowodnią to w ofercie realizacji zadania publicznego”, Przedstawiciel samorządu w województwie śląskim 2017).

**WYNIK TESTU:** Pozytywny: istniejące dowody są wysoce unikalne, pewne i potwierdza hipotezę.

### **H.3.2.** Projekty wdrażane w ramach ZIT dostarczają nowe usługi i/lub produkty

**TEST:** „Żdźbła na wietrze”

**DOWÓD:** Uczestnicy wywiadów indywidualnych przywoływali przykłady innowacyjnych rozwiązań w ramach realizowanych projektów. Jednocześnie podkreślali, że nie są to innowacje jako takie, ponieważ funkcjonują już one jako standard w Europie Zachodniej, jednak w polskich warunkach mogą być traktowane jako nowatorskie. Dodatkowo podkreślano, że ustawodawca nie potraktował ZIT jako mechanizmu generującego innowacyjne rozwiązania, a raczej ograniczył się do zabezpieczania podstawowych i najpilniejszych potrzeb. Niezależnie od tego podejmowane działania w tym zakresie uwzględniały elementy innowacyjnych rozwiązań.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny. Istniejące dowody nie są ani niepowtarzalne, ani pewne i nie mają żadnego znaczenia zarówno dla potwierdzenia, jak i odrzucenia hipotezy.

**TEST: „Obrećcy”**

**DOWÓD:** Analiza dokumentów zastanych pokazuje, że zaprogramowane projekty gwarantują uzyskanie innowacyjnych rozwiązań w wymiarze produktów i usług. Niemniej jednak rozmówcy podkreślają, że zakładany „innowacyjny charakter” tych rozwiązań ma charakter umowny i kontekstualny: w Polsce rozwiązania są nowatorskie, na Zachodzie Europy należy traktować je jako standard.

**WYNIK TESTU:** Zebrany materiał dowodowy pozytywnie przeszedł test: wynik jest pewny, ale nie jest unikalny.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** W wywiadach rozmówcy podkreślili, że procedura naboru wniosków projektowych została uruchomiona, zatem na tym etapie możliwa jest wyłącznie ocena *ex ante*. Przegląd planowanych projektów zakłada nowatorskie rozwiązania, niespotykane dotąd w poszczególnych regionach, np. w ZIT SŁOM zaplanowano wybudowanie przedszkoli publicznych w technologii domów pasywnych, w ZIT WrOF powstanie aglomeracyjna sieć tras rowerowych, w ZIT SC WŚ poddane zostaną termoizolacji szkoły i inne budynki publiczne czy powstaną przestrzenie publiczne, o których kształcie decydowali mieszkańcy. Hipoteza została również zweryfikowana przez inne dowody, np. wywiady z potencjalnymi projektodawcami i odbiorcami planowanych usług/produktów.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny: istniejące dowody są wyjątkowe i wysoce pewne, aby potwierdzić hipotezę.

**H.3.3. Przyjęta formuła ZIT jest gwarantem długotrwałych rozwiązań prorozwojowych w zakresie współpracy na szczeblu ponadlokalnym**

**TEST: „Żdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** Chociaż w wywiadach rozmówcy wspominali, że ZIT powinny być traktowane raczej jako początek współpracy, nie potrafili jednoznacznie wskazać, w jakiej formule będzie ona funkcjonować po 2023 r., chociaż zasadniczo wyrażali opinię, że powinna być ona kontynuowana.

Chętnie dzielili się wiedzą na temat obecnie realizowanych projektów, a unikali rozważań na temat długofalowej perspektywy funkcjonowania ZIT.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny: Istniejące dowody nie są ani unikalne, ani pewne, aby potwierdzić hipotezę.

**TEST: „Obreçzy”**

**DOWÓD:** Analiza dokumentów zastanych jednoznacznie nie wskazuje na zinstytucjonalizowane działania zabezpieczające efekt trwałości rozwiązań wypracowanych w ramach formuły ZIT. W wywiadach rozmówcy podkreślali jednak, że przyjęta formuła (najczęściej jako stowarzyszenia w obrębie już funkcjonującej szerszej formuły – związek działający w obszarze metropolitalnym) powinna być gwarantem stabilizacji.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny: wynik jest pewny, ale nie jest unikalny.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** Za źródło dowodów koniecznych i pewnych w procesie weryfikacji hipotezy przyjęto wywiady indywidualne z decydentami zarządzającymi poszczególnymi ZIT. Są one dowodem koniecznym: przedstawiają stanowisko osób mających wpływ na lokalne strategie, polityki i działania. Podkreślały one, że nawet jeśli ZIT jest nowatorską formułą, która zachęca samorządy do współpracy na szczeblu subregionalnym, relacja ta może trwać w sensie instytucjonalnym tak długo, jak długo dostępne będą środki na jej finansowanie. Jednym ze wskazywanych w wywiadach zagrożeń jest brak zabezpieczeń współpracy ponadlokalnej w istniejących rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych. Podczas badań zagwarantowano rozmówcom anonimowość, co pozwoliło na swobodne wypowiedzi. Tym samym można założyć, że pozyskane dowody są pewne.

**WYNIK TESTU:** Negatywny: znaleziono wprawdzie dowody, które popierają hipotezę, ale pojawiły się także dowody, które były niewystarczające dla jej pozytywnej weryfikacji.

## Etap 5. Wnioski ze śledzenia procesu

W podsumowaniu procesu śledzenia należy potwierdzić pewność poszczególnych elementów zakładanych mechanizmów przyczynowych na podstawie zgromadzonych dowodów i zastosowanych testów. W przypadku badania wybranych ZIT w kontekście innowacyjności rozwiązań związanych ze współzarządzaniem uzyskano wynik, który można przedstawić w następujący sposób (Tabela 11):

**TABELA 11.** Interpretacja wyników testów weryfikujących hipotezy

| Interweniujące mechanizmy przyczynowe  | Wiarygodność dowodów potwierdzających lub negujących istnienie związków przyczynowo-skutkowych między interwencją (A) a rezultatem (B) |
|--|--|
| Interesariusze podejmują decyzję dotyczącą optymalnej formuły ZIT (stowarzyszenie lub porozumienie)  | RACZEJ TAK   |
| ZIT wprowadzają nowe rozwiązania w zakresie koordynacji w obszarze funkcjonalnym   | ZDECYDOWANIE TAK   |
| ZIT są narzędziem realizacji polityki spójności UE, wspartym oprzyrządowaniem w postaci środków finansowych umożliwiającym wdrażanie projektów                           | TAK  |
| ZIT wprowadzają nowe standardy w zakresie koordynacji w obszarze funkcjonalnym, które odwołują się do zasad „dobrego współzarządzania”                                   | RACZEJ TAK   |
| ZIT są elementem polityki spójności oraz narzędziem wspierającym rozwój lokalny i regionalny; wpisują się w przyjęte na szczeblu krajowym polityki miejskie i regionalne | RACZEJ TAK   |
| ZIT są narzędziem umożliwiającym dostarczanie nowatorskich usług i produktów   | TAK  |

Źródło: opracowanie własne.

### **5.3. Rezultaty: jakość i skala interwencji zintegrowanych inwestycji terytorialnych**

Zintegrowane inwestycje terytorialne stanowią innowację w unijnej polityce spójności: po raz pierwszy z perspektywy wspólnotowej przekazano narzędzia kształtowania polityki rozwoju obszarów funkcjonalnych miast na szczeblu ponadlokalnym. Interpretacja tego rozwiązania w polskich warunkach, zinstytucjonalizowana na szczeblu krajowym, wykazuje charakter innowacji adaptacyjnej: zaprojektowane i realizowane działania w ramach ZIT stanowią odpowiedź na formalne wymagania stawiane przez Komisję Europejską poszczególnym państwom członkowskim. ZIT stanowią formalny element polityki rozwoju regionalnego i wpisane są w regionalne programy operacyjne. Niestety nie jest to rozwiązanie, które zintegrowane jest w procesy wdrażania regionalnych strategii rozwojowych. W badanych regionach, nawet jeśli miały miejsce konsultacje na szczeblu poszczególnych ZIT z Komisją Europejską, wynegocjowane ostatecznie rozwiązania nie odpowiadają w pełni w opinii badanych na rzeczywiste potrzeby regionu: „Innowacją we współzarządzaniu w tym wypadku jest innowacyjne podejście do mało innowacyjnego rozwiązania” (Przedstawiciel samorządu w województwie pomorskim 2017).

Badani respondenci doceniają zakres i zasięg wdrażania zintegrowanych działań w obszarach funkcjonalnych miast. W niektórych przypadkach (województwo śląskie) są one konsekwencją i kontynuacją wcześniej rozpoczętych działań, a w innych (województwo pomorskie) kolejną próbą zinstytucjonalizowania współpracy w wymiarze ponadlokalnym. Istnieją regiony, w których ZIT zainicjowały współpracę między podmiotami samorządowymi w subregionie (województwo łódzkie), oraz takie, gdzie zastosowano wąskie, formalno-pragmatyczne podejście do wdrażania ZIT, bez pogłębionej refleksji dotyczącej dłuższego horyzontu czasowego (województwo dolnośląskie).

Zintegrowane inwestycje terytorialne wykazują stosunkowo niewielki potencjał w zakresie zmaterializowania aktualnie dyskutowanych w Europie Zachodniej koncepcji współzarządzania terytorialnego;

część rodzimego dyskursu odwołuje się do już nieaktualnych treści, które przekładają się na praktyczne rozwiązania w ramach ZIT (np. *smart city 2.0*, podczas gdy aktualnie w zachodnich regionach Unii Europejskiej wdrażane są rozwiązania *smart city 3.0* i *4.0*). Mało znane są też dyskursy dotyczące normatywnego wymiaru zarządzania (*good governance*), a tym bardziej nie przekładają się one na rozwiązania praktyczne (np. w żadnym ze zbadanych ZIT nie stwierdzono istniejącego i praktycznie respektowanego kodeksu etycznego). Słabo zinstytucjonalizowana jest współpraca międzysektorowa: przedstawiciele sektora biznesu i organizacji pozarządowych rzadko spełniają wymogi formalne, aby stać się beneficjentem finansowania przedkładanych przez nich projektów. Nawet jeśli zapraszani są do ciał o charakterze doradczo-konsultacyjnym, nie mają wpływu na podejmowane ostatecznie decyzje.

Respondenci mają wiedzę i świadomość, że zaprogramowane usługi i produkty, nawet jeśli określane są „*innowacyjnymi*”, nie zawsze spełniają wymóg stawiany rozwiązaniom nowatorskim. Podkreślają, że „większość z nich stanowi nowinkę w Polsce, a na Zachodzie funkcjonują już one od 30 lat” (Przedstawiciel samorządu w województwie łódzkim 2017). Ograniczeniem dla wdrożenia innowacyjnych usług i produktów, które dorównałyby rozwiązaniom poszukiwanym współcześnie, są z jednej strony realne możliwości oferowane w ramach ZIT, a z drugiej konieczność zabezpieczenia podstawowych potrzeb określonych obszarów i nadrobienie zaległości w tym zakresie.

Skala interwencji pokazuje, że w proces wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych zaangażowane zostały wszystkie formalnie uprawnione do tego podmioty (samorządy wchodzące w skład ZIT). Różna jednak jest skala zaangażowania poszczególnych podmiotów i różny wpływ na podejmowane decyzje. Dominującym jest model mentoringu, w którym najsilniejszy podmiot (najczęściej miasto wojewódzkie, ośrodek metropolitalny) stanowi mechanizm napędowy działań obrębie ZIT (lokalizacja biura, inicjowanie działań, przewodniczenie, proponowanie rozwiązań). Tak dzieje się m.in. w województwach: pomorskim, łódzkim i pomorskim. Nawet jeśli formalnie wszystkie podmioty posiadają równy status, lider jest jeden i on nadaje ton współpracy w wymiarze



subregionalnym. Wyjątkiem jest model partycypacyjny, gdzie istnieje kilka równoprawnych podmiotów nadających ton debaty w obrębie ZIT, a większość członków związku aktywnie w nim uczestniczy (w województwie śląskim).

#### **5.4. Stymulatory i bariery innowacji we współzarządzaniu miastami w regionie**

Zintegrowane inwestycje terytorialne są wdrażane w polskiej rzeczywistości w sytuacji, gdy doświadczenia we współpracy instytucjonalnej na różnych szczeblach współzarządzania publicznego nie są zbyt bogate. Okoliczności zewnętrzne sprzyjają sprawnemu zaimplementowaniu tego rozwiązania: regulacje prawne, finansowe, czasowe, jak i niezwykła determinacja lokalnych samorządów, aby w pełni skorzystać z możliwości, jakie są z nim związane. Z drugiej strony napędce przyjęte rozwiązania na szczeblu krajowym, niekonsultowane lokalnie, nie odpowiadają w pełni potrzebom i możliwościom zgłaszanym przez poszczególne środowiska. ZIT, mające stanowić innowację w polityce spójności Unii Europejskiej, okazują się nowatorskie w polskich warunkach jedynie wówczas, gdy rozważy się czynnik kontekstualny: oto pewne rozwiązania, które współcześnie są standardem w zarządzaniu publicznym w regionach Europy Zachodniej, traktowane są jako pionierskie i przełomowe w polskich warunkach, być może dlatego, że wcześniej nie funkcjonowały w przestrzeni publicznej. Dodatkowo zaobserwować można istotne różnice zarówno w samym definiowaniu „innowacji we współzarządzaniu miastami w kontekście rozwoju regionalnego”, które występują w poszczególnych regionach, jak i ich późniejszej implementacji. Z perspektywy interesariuszy ZIT oceniane są jako „innowacja bez innowacji” (Przedstawiciel samorządu w województwie dolnośląskim 2017). Takie podejście z jednej strony docenia możliwość współdecydowania o politykach rozwoju, jaką otrzymały lokalne samorządy („To właśnie może być innowacja, że Warszawa już o nas nie decyduje w pełni, że możemy to

robić we własnym zakresie”, Przedstawiciel samorządu w województwie śląskim 2017). Z drugiej strony przyjęte sztywne regulacje prawne „nie pozwalają na rozwinięcie skrzydeł i pełnego tworzenia pomysłów odpowiadających na potrzeby [jst]. Muszą się one ściśle trzymać wyznaczonych odgórnie priorytetów” (Przedstawiciel samorządu w województwie pomorskim 2017). Kluczowa dla innowacji we współzarządzaniu okazuje się jednak przestrzeń, która powstała między formalnie przyjętymi ramami a oddolnie stwierdzonymi potrzebami. Ostatecznie dane uzyskane z przeprowadzonych badań empirycznych pozwalają na wyłonienie tych elementów, które stanowią kluczowe stymulatory i bariery dla generowania i wdrażania innowacji we współzarządzaniu miastami w kontekście ZIT. Zostały one wyszczególnione w tabeli 12.

**TABELA 12.** Stymulatory i bariery innowacji we współzarządzaniu miastami w kontekście ZIT

| <b>STYMULATORY</b>               |   |   |
|----------------------------------|---|---|
| <b>Cecha</b>                     | <b>Interpretacja</b>  | <b>Przykład</b>   |
| Sieć                             | brak hierarchii   | każdy z podmiotów ma jeden głos; każdy głos ma taką samą wartość (wszystkie analizowane ZIT)  |
| Zaufanie                         | kluczowy składnik kapitału społecznego  | kluczowe znaczenie dla efektywności funkcjonowania układów lokalnych (ZIT SC WŚ)  |
| Partycypacja we współdecydowaniu | włączenie innych interesariuszy niż wyłącznie przedstawiciele sektora publicznego                                 | powołanie Rady Konsultacyjnej, ciała doradczego Związku, w skład której wchodzi przedstawiciele interesariuszy reprezentujących inne sektory niż wyłącznie publiczny (organizacje pozarządowe, biznes, nauka) (ZIT SC WŚ) |
| Profesjonalizm w zarządzaniu ZIT | nowe, coraz bardziej zaawansowane i doskonalone techniki zarządzania jednostkami i procesami, podnoszenie jakości | współpraca z gminnymi i powiatowymi koordynatorami ZIT, cykl spotkań eksperckich mających na celu wymianę dobrych praktyk i innowacyjnych rozwiązań w zakresie realizacji projektów ZIT (ZIT SC WŚ)                       |

| Cecha  | Interpretacja   | Przykład   |
|--|---|--|
| Integralność polityk   | powiązanie polityk krajowych z politykami na poziomie europejskim oraz z politykami regionalnymi  | Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego lub Śląskiego wpisuje się w priorytety UE, uwzględnia wytyczne rządu polskiego i jednocześnie potrzeby lokalne i subregionalne; strategie ZIT odnoszą się do poszczególnych strategii rozwoju regionalnego   |
| Partnerstwo  | relacje oparte na współpracy między samorządem województwa a samorządami subregionu oraz samorządami lokalnymi  | proces skonstruowany w taki sposób, by dążyć zarówno do osiągnięcia efektywności, jak i wartości publicznej (poprawa warunków życia mieszkańców, wzrost komfortu, jakości i poczucia satysfakcji) (ZIT SC WŚ); zwiększone przekazywanie kontroli przez wyższy szczebel (samorząd województwa) na poziom pośredni (subregion) oraz z poziomu pośredniego na lokalny, decentralizacja kompetencji oraz wprowadzanie narzędzi zarządzania uczestniczącego, szczególnie tam, gdzie udział mieszkańców jest kluczowy (np. działania związane z rewitalizacją) (ZIT OM GGS). |
| Kompleksowość interwencji  | odejście od pojedynczych zdarzeń na rzecz kompleksu procesów i zjawisk tworzących nowe wzory, dobra, technologie w sferze produkcji i usług                             | powiązanie polityki edukacyjnej z polityką rynku pracy; wpisanie ich w polityki społeczne w poszczególnych obszarach funkcjonalnych  |
| BARIERY  |   |  |
| Cecha  | Interpretacja   | Przykład   |
| Brak możliwości odrzucenia „odgórnego konstrukttywizmu”            | brak konsultacji formuły ZIT na etapie kształtowania rozwiązań krajowych  | „Urząd marszałkowski/rząd/Unia Europejska mówi nam, co mamy zrobić i co będzie dla nas najlepsze” (Przedstawiciel samorządu w województwie pomorskim 2017)   |
| Słabe zaangażowanie interesariuszy z innych sektorów niż publiczny | brak potencjału, zasobów, zainteresowania ze strony przedstawicieli innych sektorów istotnych z perspektywy kształtowania polityki regionalnej/subregionalnej/miejskiej | „NGOsy miały wpływ na współkreowanie strategii ZIT. Gorzej jest z ich udziałem w realizacji projektów. Nie mają ludzi i nie są profesjonalne” (Przedstawiciel samorządu w województwie śląskim 2017)   |

#### 5.4. Stymulatory i bariery innowacji we współzarządzaniu miastami w regionie

| Cecha                               | Interpretacja  | Przykład  |
|-------------------------------------|--|---|
| Długotrwała „inkubacja” partnerstwa | przedłużający się okres nawiązywania relacji opartej na współpracy, który opóźnił możliwość pracy nad kreacją właściwych rozwiązań o ew. potencjale innowacyjnym | „Brak komunikacji, odwieczna gra negocjacyjna, początkowy brak zrozumienia dla «dobra wspólnego», chęć zdobycia środków tylko dla swojego samorządu skutecznie ograniczały na początku zrozumienie, czym tak naprawdę jest ZIT i czemu to rozwiązanie powinno służyć” (Przedstawiciel samorządu w województwie łódzkim 2017)  |
| Sztuczne ramy instytucjonalne       | odgórne narzucenie priorytetów; ograniczenie formuły ZIT do zabezpieczenia podstawowych potrzeb  | „Nie wzięto pod uwagę naszego potencjału, nie sprawdzono, czego potrzebujemy, a czego nie. Założono, że wszystkie regiony są takie same i mają takie same problemy, a to nie jest prawda” (Przedstawiciel samorządu w województwie śląskim)   |
| Doraźność                           | brak zabezpieczenia efektu trwałości rozwiązań wypracowanych w formule ZIT po zakończeniu ich finansowania w aktualnej perspektywie finansowej                   | „ZIT są sukcesem. Spowodowały, że samorzady zaczęły współpracować i powoływać instytucje. Ale jeśli nie zostaną one ustawowo wsparte, rozpadną się wraz z zaprzestaniem finansowania ze środków unijnych” (Przedstawiciel samorządu w województwie dolnośląskim 2017); „Nie możemy teraz zobaczyć szerszego kontekstu i zaplanować, jak nasza współpraca będzie dalej się rozwijać” (Przedstawiciel samorządu w województwie pomorskim); „Działamy w warunkach niepewności” (Przedstawiciel samorządu w województwie dolnośląskim 2017) |

Źródło: opracowanie własne.



# Proces przedsiębiorczego odkrywania: innowacyjna metoda współzarządzania gospodarczo-społecznym rozwojem polskich regionów

### 6.1. Wprowadzenie w problematykę procesu przedsiębiorczego odkrywania

Wspieranie rozwoju regionalnego, w tym w szczególności wspieranie przedsiębiorczości, kapitału ludzkiego i społecznego, wymaga bardziej dynamicznego i elastycznego podejścia do współzarządzania strategicznego. Potrzeba nowego impulsu do tego typu rozwiązań zaowocowała włączaniem w procesy proinnowacyjne nie tylko instytucji naukowych, firm i władz publicznych, ale także odbiorców, użytkowników innowacji. Przykładem proinnowacyjnego procesu podejmowania decyzji angażującego szeroką grupę interesariuszy jest proces przedsiębiorczego odkrywania, który w ramach *regional governance* w Polsce nabiera coraz większego znaczenia.

Proces przedsiębiorczego odkrywania (ang. *entrepreneurial discovery process*) pozwala na zintegrowanie różnych interesariuszy w celu identyfikowania priorytetów w zakresie badań, rozwoju i innowacji, wokół których koncentrowane są inwestycje prywatne i publiczne. PPO ma charakter aktywnego procesu oddolnego włączania przedstawicieli różnych

sektorów (polityki, biznesu, uczelni, organizacji non profit itp.) w identyfikowanie potencjalnych możliwości oraz w decydowanie o podejmowaniu nowych działań. Efekty procesu są za każdym razem indywidualnym wynikiem interakcji przedstawicieli poszczególnych sektorów i podmiotów.

W latach 2014–2015 Bank Światowy, na zlecenie polskiego Ministerstwa Gospodarki, przeprowadził pilotażowy projekt mający na celu wypracowanie rekomendacji dla zapewnienia aktywnego i trwałego zaangażowania przedsiębiorców w tworzenie polityki innowacyjnej państwa. Przedmiotowe rekomendacje oparte zostały na wynikach 1000 wywiadów na temat oceny potrzeb przedsiębiorstw w zakresie podnoszenia innowacyjności oraz ich potencjału rozwojowego<sup>1</sup>. W badaniu wzięło udział 500 firm z 10 wyselekcjonowanych przez Ministerstwo Gospodarki obszarów inteligentnych specjalizacji. Próba badawcza objęła małe i średnie przedsiębiorstwa z czterech polskich województw: dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, świętokrzyskiego i śląskiego.

W celu zwiększenia efektywności wdrażania strategii „Europa 2020” nastąpiło formalne podporządkowanie polityk unijnych, w tym w szczególności polityki spójności, założeniom dotyczącym osiągnięcia celów społeczno-gospodarczych zdefiniowanych w tym dokumencie. Inteligentne specjalizacje stały się jednym z kluczowych instrumentów mających na celu realizację społeczno-gospodarczej strategii Unii Europejskiej „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Jednocześnie, podnosząc znaczenie proinwestycyjnych i innowacyjnych rozwiązań w obszarze rozwoju regionalnego, w okresie 2014–2020 w polityce spójności położono nacisk na wdrażanie nowych rozwiązań, których celem jest wzmocnienie potencjału gospodarczego regionów.

Jednym z nowych rozwiązań mających na celu wzmocnienie potencjału gospodarczego regionów są inteligentne specjalizacje. Posiadanie odpowiednio skonstruowanej regionalnej strategii innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS3) uznane zostało za warunek *ex ante*

---

<sup>1</sup> Zob. <http://smart.gov.pl/pl/proces-przedsiębiorczego-odkrywania> (dostęp 8.02.2017).

przyznania funduszy finansujących regionalne programy operacyjne (Dziedzic i in. 2016, s. 108). Strategia inteligentnej specjalizacji oznacza krajowe lub regionalne strategie innowacyjne ustanawiające priorytety w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej przez rozwijanie i łączenie swoich mocnych stron w zakresie badań naukowych i innowacji z potrzebami biznesowymi w celu wykorzystywania pojawiających się możliwości i rozwoju rynku w sposób spójny przy jednoczesnym unikaniu dublowania i fragmentacji wysiłków (Rozporządzenie 1303 2013, art. 2).

Inteligentna specjalizacja to innowacyjna koncepcja polityki, która podkreśla zasadę priorytetyzacji w logice pionowej (sprzyjanie niektórym technologiom, dziedzinom, firmom) i definiuje metodę identyfikacji takich pożądaných obszarów interwencji w polityce innowacyjnej (Foray, Goenaga 2013, s. 1). W tym względzie inteligentne specjalizacje są nową formą polityki przemysłowej, która koncentruje się bardziej na *vertical and non-neutral logic of intervention*. Identyfikowanie obszarów interwencji odbywa się bowiem na podstawie wyboru technologii, sektorów, systemów lub podsystemów gospodarki krajowej lub regionalnej, które zdolne są do budowy przewagi konkurencyjnej opartej na unikatowej wiedzy dostępczej lokalnie. Inteligentne specjalizacje wyłaniane są w ramach dynamicznego procesu, w ramach którego wybierane są one spośród wielu potencjalnych działań gospodarczych.

W Polsce Rada Ministrów w kwietniu 2014 r. przyjęła Program Rozwoju Przedsiębiorstw, będący dokumentem wdrożeniowym dla Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Dynamiczna Polska 2020 (SIEG2020), którego integralną część stanowi Krajowa Inteligentna Specjalizacja (KIS). Krajowa Inteligentna Specjalizacja, jako krajowy dokument strategiczny, zawiera szczegółowy opis 20 kluczowych obszarów interwencji przeznaczonych na wsparcie innowacji, badań i rozwoju wybranych sektorów i branż polskiej gospodarki (Ministerstwo Rozwoju 2016). Jak zaznaczył przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju, z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych przeznaczonych na wsparcie badań, rozwoju i innowacji w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (POIR) będą finansowane wyłącznie projekty dotyczące inteligentnych specjalizacji, czyli tych o największym potencjale



innowacyjnym i konkurencyjnym dla gospodarki polskiej. W praktyce oznacza, to że działalność gospodarcza objęta którąś z inteligentnych specjalizacji będzie miała uprzywilejowaną pozycję w pozyskiwaniu dotacji unijnych. Działalność niewpisująca się w inteligentne specjalizacje będzie miała zatem mniejszy dostęp do funduszy unijnych, a w przypadku dużej konkurencji w praktyce tego dostępu nie będzie mieć w ogóle.

Warto zwrócić uwagę, że Polska jest jednym z nielicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, które zdecydowały się na przeprowadzenie procesu przedsiębiorczego odkrywania zarówno na poziomie narodowym, jak i regionalnym. Każde z województw przeprowadza zaś ten proces na swój indywidualny sposób.

### **Proces przedsiębiorczego odkrywania w województwie dolnośląskim**

Na Dolnym Śląsku przebieg procesu przedsiębiorczego odkrywania został oparty na działaniu grup roboczych powołanych w celu zidentyfikowania i stałego monitoringu kluczowych obszarów rozwojowych w regionie. Na mocy uchwały nr 259/V/15 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 marca 2015 r. zadaniem każdej grupy roboczej jest:

- 1) określenie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń rozwojowych w ramach specjalizacji;
- 2) określenie wizji rozwojowej i mierzalnych oczekiwanych efektów działań w ramach specjalizacji;
- 3) wskazywanie barier ekonomicznych, prawnych i finansowych zagrażających realizacji inteligentnych specjalizacji oraz sposób ich zniwelowania;
- 4) przedstawianie propozycji zmian i uzupełnień specjalizacji, a także formułowanie potrzeby wprowadzania nowych specjalizacji;
- 5) inicjowanie i opiniowanie projektów wspierających innowacyjność, w szczególności z obszaru specjalizacji;
- 6) monitorowanie postępu realizacji kluczowych przedsięwzięć służących realizacji Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji (Regulamin funkcjonowania grup roboczych... 2015, art. 2).

Każda z sześciu grup roboczych składa się z reprezentantów przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu, jednostek naukowo-badawczych lub/i uczelni dolnośląskich, jak również przedstawiciela samorządu województwa (zob. Uchwała 423 2015). Pierwsza runda spotkań grup roboczych odbyła się w dniach 20–29 kwietnia 2015 r. Na spotkaniach przedstawiony został szczegółowy zakres prac oraz harmonogram spotkań grup w I półroczu 2015 r. oraz wybrano przewodniczących grup. Wydział Gospodarki przedstawił aktualny stan prac nad dokumentem pt „Ramy Strategiczne na rzecz inteligentnych specjalizacji na Dolnym Śląsku”. Druga runda spotkań odbyła się w dniach 18–27 maja 2015 r. Dyskusja dotyczyła zgłoszonych przez uczestników grupy roboczej uwag i propozycji do Ram Strategicznych na rzecz inteligentnych specjalizacji Dolnego Śląska m.in. zapisów doprecyzowujących opis specjalizacji oraz modyfikacji/uzupełnienia analizy SWOT. Przyjęte zostały ostateczne opisy obszaru w Ramach Strategicznych na rzecz inteligentnych specjalizacji Dolnego Śląska oraz rekomendacje dla Zarządu Województwa dotyczące wyboru i opisu specjalizacji. W ramach trzeciej rundy 12 czerwca 2015 r. odbyło się wspólne spotkanie wszystkich grup roboczych, na którym przedstawiony został dokument Ramy Strategiczne na rzecz inteligentnych specjalizacji Dolnego Śląska, wypracowany w ramach wcześniejszych posiedzeń. Przedstawiciele grup wymienili się doświadczeniami i wnioskami płynącymi z dotychczasowych prac. Uczestnikiem spotkania był również Przedstawiciel Komitetu Monitorującego RPO WD, który przedstawił kryteria wyboru projektów w ramach Osi Priorytetowej 1 Przedsiębiorstwa i Innowacje<sup>2</sup>.

### **Proces przedsiębiorczego odkrywania w województwie łódzkim**

W województwie łódzkim proces przedsiębiorczego odkrywania został wykorzystany do opracowania polityk sektorowych dla regionu. Jego

---

<sup>2</sup> Zob. <http://www.umwd.dolnyslask.pl/gospodarka/dolnyslaskie-inteligentne-specjalizacje/grupy-robocze-ds-inteligentnych-specjalizacji/spotkania-grup-roboczych/> (dostęp 9.02.2017).

celem było stworzenie planów rozwoju dla poszczególnych branż strategicznych regionu oraz określenie warunków do skutecznej realizacji wyznaczonych działań, w tym stworzenie tzw. planów akcji. Na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego firma doradcza PwC Polska zrealizowała cały projekt mający na celu opracowanie polityk sektorowych dla województwa łódzkiego.

Proces przedsiębiorczego odkrywania w ramach tworzenia polityk sektorowych w województwie łódzkim opierał się na wykorzystaniu różnych form aktywizacyjnych interesariuszy, których celem było pozyskanie jak największej ilości informacji o potencjalnych dziedzinach wsparcia, kluczowych dla regionu branż. W procesie przedsiębiorczego odkrywania w województwie łódzkim wykorzystano szeroki wachlarz narzędzi do pozyskiwania informacji:

- ankiety internetowe CATI na grupie 300 przedsiębiorców;
- wywiady pogłębione (IDI) na grupie ok. 40 podmiotów (w tym min. 30 przedsiębiorców);
- kwestionariusze w ramach badania CAWI dotyczące Krajowych Inteligentnych Specjalizacji zrealizowane wśród jednostek naukowych i instytucji otoczenia biznesu związanych z 4 technologiami;
- seminaria warsztatowe;
- panele eksperckie;
- warsztaty strategiczne;
- analizę potencjalnych projektów integrujących i rozwijających branże kluczowe oraz
- analizę funkcjonowania klastrów krajowych i zagranicznych celem wybrania dobrych praktyk, które można będzie implementować w regionie łódzkim.

Zagregowanie narzędzi do pozyskiwania informacji oraz wykorzystanie ich w ramach jednego procesu umożliwiło weryfikację zebranych danych pozyskanych od wielu podmiotów gospodarczych. W seminariach, panelach oraz warsztatach uczestniczyło ok. 400 ekspertów z poszczególnych środowisk gospodarczych. W celu wybrania dobrych praktyk dla województwa łódzkiego dokonano analizy funkcjonowania 459 krajowych i zagranicznych klastrów.

Wypracowane w efekcie tego procesu dokumenty zostały we wrześniu i październiku 2015 r. poddane konsultacjom społecznym. W efekcie implementacji procesu przedsiębiorczego odkrywania powstało sześć dokumentów wdrażających rozwiązania dla poszczególnych, kluczowych dla regionu branż. W grudniu 2015 r. Zarząd Województwa Łódzkiego zatwierdził, w formie uchwały, przyjęcie do realizacji następujących polityk sektorowych województwa łódzkiego dla sześciu regionalnych inteligentnych specjalizacji<sup>3</sup>:

- energetyka (w tym odnawialne źródła energii);
- informatyka i telekomunikacja;
- innowacyjne rolnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze;
- medycyna, farmacja, kosmetyki;
- nowoczesny przemysł włókienniczy i mody oraz
- zaawansowane materiały budowlane.

Dokumenty te zawierają w swojej treści wizję, cele oraz katalog działań, które powinny zostać podjęte i zrealizowane w celu wzmocnienia poszczególnych branż kluczowych. W dokumentach zawarto również wykaz tzw. nisz specjalizacyjnych oznaczających preferowane obszary interwencji w ramach dysponowania środkami unijnymi z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Łódzkiego 2014–2020 (RPOWŁ 2014–2020). Projekty realizowane w obszarach poszczególnych nisz specjalizacyjnych będą mogły otrzymać dodatkowe punkty na etapie oceny projektów składanych w ramach konkursów w osiach I i II RPOWŁ 2014–2020. Warto zwrócić uwagę na nowatorskie zapisy samych dokumentów. Wskazują one między innymi, że wizja i cele poszczególnych polityk sektorowych zostały sformułowane przez przedsiębiorców oraz pozostałych kluczowych interesariuszy [zob. *Zaawansowane Materiały Budowlane. Polityka Sektorowa 2015*, s. 11; *Energetyka (w tym Odnawialne Źródła Energii) Polityka Sektorowa 2015*, s. 10; *Informatyka i Telekomunikacja Polityka Sektorowa 2015*, s. 11; *Innowacyjne Rolnictwo i Przetwórstwo Rolno-Spożywcze. Polityka Sektorowa 2015*, s. 11;

---

<sup>3</sup> Zob. <http://www.lodzkie.pl/biznes/polityki-sektorowe-wojwodztwa-lodzkiego> (dostęp 10.02.2017).

*Medycyna, Farmacja, Kosmetyki. Polityka Sektorowa 2015, s. 11; Nowoczesny Przemysł Włókienniczy i Mody (w tym Wzornictwo). Polityka Sektorowa 2015, s. 11].*

## **Proces przedsiębiorczego odkrywania w województwie pomorskim**

Województwo pomorskie testowało swój własny, oddolny model procesu przedsiębiorczego odkrywania oparty na otwartym konkursie ofert inteligentnej specjalizacji składanych przez sektor prywatny. Pomysły na inteligentne specjalizacje były następnie poddawane ocenie niezależnych ekspertów, którzy przekazywali swoje rekomendacje władzom województwa. Pomorski proces przedsiębiorczego odkrywania rozpoczął się pod koniec 2013 r. od procesu konsultacji mającego zachęcić interesariuszy do tworzenia nieformalnych sieci współpracy (World Bank 2016, s. 17). Jednocześnie władze samorządowe rozpoczęły pracę nad analizą profilu gospodarczego całego województwa. W maju 2014 r. ogłoszono otwarty konkurs na wojewódzkie inteligentne specjalizacje. Wnioski ze strony nieformalnych konsorcjów, skupiających grupy przedsiębiorstw, instytucji badawczych, organizacji pozarządowych itp., były zbierane przez dwa miesiące. We wniosku trzeba było uwzględnić opis przewidywanej inteligentnej specjalizacji, jej potencjał, wizję i strategię rozwoju danej specjalizacji, a także standaryzowany opis planowanych prac B+R i projektów flagowych. W pierwszym etapie konkursu napłynęło 30 wniosków, z czego 28 pomyślnie przeszło ocenę pod względem formalnym i merytorycznym (ibidem, s. 17). Na etapie oceny merytorycznej przewidziano element dialogu – wnioskodawcy mieli szansę udoskonalić swoje wnioski w reakcji na pierwsze uwagi od ekspertów. Konsorcja zachęcano do poszukiwania synergii, współpracy z innymi i sporządzania mniejszej liczby bardziej szczegółowych pomysłów, a następnie składania ich w ramach drugiego etapu konkursu. W drugim etapie ocenę niezależnego panelu ekspertów pomyślnie przeszło siedem wniosków. Od zwycięskich konsorcjów nie wymagano formalizacji. W skład poszczególnych konsorcjów wchodziło od 20 do 100 udziałowców (ibidem, s. 17). Warto zaznaczyć,

że każdą specjalizacją zajmuje się co najmniej jedno konsorcjum. Zadbano także o mechanizmy monitorowania i oceny, które pozwolą zweryfikować postępy w obszarach poszczególnych specjalizacji (ibidem, s. 17).

### **Proces przedsiębiorczego odkrywania w województwie śląskim**

Województwo śląskie poszukiwało własnych specjalizacji technicznych od czasu pierwszej strategii innowacji województwa na lata 2003–2013, kiedy wybrano pierwsze obszary specjalizacji i zainicjowano sieci współpracy. Wymiana poglądów odnośnie do kształtowania gospodarki regionalnej między liderami gospodarczymi oraz przedstawicielami kluczowych dla regionu podmiotów miała umożliwić stworzenie nowego podejścia do szans i zagrożeń dla rozwoju niektórych sektorów przemysłowych (*Regionalna Strategia Innowacji Województwa Śląskiego* 2003, s. 46). Poszukiwania kontynuowano w przeprowadzonym w 2006 r. badaniu typu *foresight*, w wyniku którego wyłoniono główne obszary technologiczne dla regionu i opracowano Program Rozwoju Technologii na lata 2010–2020 (World Bank 2016, s. 15). Kontynuując ten proces, wypracowano obecną Regionalną Strategię Innowacji, organizując dodatkowo konferencje, warsztaty i seminaria z interesariuszami z regionu poświęcone dyskusjom na temat obszarów specjalizacji (ibidem, s. 15). Dla podejścia zastosowanego w woj. śląskim charakterystyczna jest koncentracja na obszarach specjalizacji technologicznych, a nie gospodarczych. Dla każdego obszaru utworzono obserwatorium, którego zadaniem jest koordynacja rozmaitych inicjatyw oraz tworzenie analiz i opracowań na potrzeby rozwoju danej specjalizacji. W związku z realizacją Regionalnej Strategii Innowacji mają także powstać wojewódzkie centra kompetencji dla każdej specjalizacji (*Regionalna Strategia Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013–2020* 2013, s. 29–32).

## 6.2. Śledzenie efektów procesu przedsiębiorczego odkrywania w kontekście regionalnym

### Etap 1. Gromadzenie i opracowanie materiału badawczego

W celu pozyskania danych ilościowych i jakościowych niezbędnej do sformułowania teorii zmiany zachodzącej przez wdrożenie określonej interwencji w ramach śledzenia procesów związanych z ewaluacją procesu przedsiębiorczego odkrywania jako studium przypadku skorzystano z różnorodnych źródeł. W badaniach wykorzystano:

- wszechstronną analizę literatury naukowej dotyczącej problematyki innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym oraz procesu przedsiębiorczego odkrywania;
- pogłębioną analizę dokumentów (np. akty prawne, strategie, raporty);
- częściowo ustrukturalizowane wywiady z przedstawicielami urzędów marszałkowskich w czterech wybranych województwach: dolnośląskim, łódzkim, pomorskim oraz śląskim;
- częściowo ustrukturalizowane wywiady z przedstawicielami sektora biznesu w czterech wybranych województwach: dolnośląskim, łódzkim, pomorskim oraz śląskim.

W ramach przeprowadzanych wywiadów w regionach zebrano materiał dowodowy pozwalający na porównanie zmian zachodzących po wdrożeniu w regionach procesu przedsiębiorczego odkrywania w poszczególnych regionach, będącego podstawą tworzenia inteligentnych specjalizacji. Głównym ograniczeniem tego etapu badań był zawężony dostęp do celowo wybranej, reprezentatywnej grupy osób, które mogły odpowiedzieć na postawione pytania badawcze.

Wykorzystanie metody *process tracing* do sformułowania teorii zmiany opartej na mechanizmach przyczynowych, pozwala wyjaśnić związek przyczynowy łączący pewne przyczyny (A) z rezultatami (B), w określonej liczbie przypadków (Beach, Pedersen 2013, s. 14–16). Proces przedsiębiorczego odkrywania potraktowano w niniejszym rozdziale jako przyczynę (A), a zatem zmiany we współzarządzaniu rozwojem terytorialnym, tu: w kontekście wspierania przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego,

stanowią rezultat (B) podjętej w ramach PPO interwencji. Przeprowadzenie pogłębionej ewaluacji przy zastosowaniu metody śledzenia procesów zagwarantowało możliwość zbadania mechanizmów (przyczyn i związków między nimi), które doprowadziły do pojawienia się określonych rezultatów jako wyniku wdrożenia inteligentnych specjalizacji przez realizację procesu przedsiębiorczego odkrywania. Ostatecznie opracowane zostały zgromadzone dane pierwotne i wtórne w kontekście wskazania związków między interwencją w ramach procesu przedsiębiorczego odkrywania (A) a rezultatami w zakresie innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym (B) (Tabela 13).

**TABELA 13.** Rezultaty (B) wraz ze wskazaniem źródeł weryfikacji

| <b>Rezultaty (B)</b>  | <b>Źródła weryfikacji</b>   |
|---|---|
| Nowa jakość we współpracy między interesariuszami w kontekście wspierania rozwoju najważniejszych branż i sektorów gospodarki regionalnej | Wywiady indywidualne i grupowe, literatura naukowa, akty prawne i inne dokumenty instytucjonalne  |
| Wzrost zaangażowania przedsiębiorców w opracowanie i realizację strategii inteligentnych specjalizacji                                    | Wywiady indywidualne i grupowe, analiza przekazów medialnych, inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy                 |
| Integracja międzysektorowa na poziomie regionalnym  | Wywiady indywidualne i grupowe, literatura naukowa, inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy                           |
| Wzrost akceptowalności wspólnie wypracowanych celów i kierunków działania   | Wywiady indywidualne i grupowe, akty prawne i inne dokumenty instytucjonalne, inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy |
| Wdrażanie wypracowanej strategii zgodnej z oczekiwaniami interesariuszy i aspiracjami środowiska przedsiębiorców                          | Wywiady indywidualne i grupowe, akty prawne i inne dokumenty instytucjonalne, inne opracowania źródłowe udostępnione przez interesariuszy |

Źródło: opracowanie własne.



Celem badania jest określenie, na podstawie zebranego materiału empirycznego, wiarygodnego mechanizmu przyczynowego wiążącego przyczynę ze skutkiem, a następnie sformułowanie mechanizmu przyczynowego lub mechanizmów przyczynowych, które spowodowały pojawienie się skutku (Beach, Pedersen 2013, s. 16–18). Śledzenie procesu służące formułowaniu teorii zawiera w sobie elementy dedukcyjne, konieczne w celu interpretacji zbieranych danych, sam zaś proces badawczy ma charakter iteracyjny, gdyż dwa pierwsze etapy są ponawiane, aż zebrane wyniki i kreatywność autora pozwolą skonkludować dociekania (Ławniczak 2015, s. 103). Wariant pozwalający na sformułowanie teorii jest przydatny w sytuacji gdy albo (wersja 1) wiemy, że zarówno A i B istnieją (na przykład wiemy, że wprowadzono interwencję, i wiemy, że nastąpiła określona zmiana), i uważamy, że istnieje związek przyczynowy między A i B, lub (wersja 2) wiemy, że istnieje B, ale nie znamy A (na przykład wiemy, że efekt końcowy wystąpił B, ale nie wiemy albo nie jesteśmy pewni, co było jego przyczyną), nie wiemy dlaczego A dlaczego doprowadziło do B (na przykład nie mamy teorii zmiany, która wyjaśnia, dlaczego nasza interwencja może doprowadzić do rezultatu B) (Punton, Welle 2015a, s. 2).

## **Etap 2. Analiza danych i sformułowanie hipotetycznych mechanizmów przyczynowych**

Pozyskany na etapie wstępnym materiał badawczy pozwolił na sformułowanie hipotez dotyczących związków przyczynowo-skutkowych, które doprowadziły do tego, że wdrażanie procesu przedsiębiorczego odkrywania przyczyniło się do zmiany w zakresie współzarządzania rozwojem regionalnym, przy czym stwierdzono, że pojawiły się rozwiązania o innowacyjnym potencjale. Na podstawie opracowanych dowodów przeprowadzony został etap drugi formułowania teorii zmiany, podczas którego zbadano zgromadzony materiał empiryczny pod kątem istnienia hipotetycznych mechanizmów przyczynowych łączących A i B. W tej fazie postawiono hipotezy główne i cząstkowe:

## Hipotezy główne i cząstkowe

|  |
|--|
| <p><b>1. Źródło innowacji w procesach współzarządzania w kontekście wspierania przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego stanowią procesy europeizacji</b></p>   |
| <p><b>H.1.1.</b> Wspieranie przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego opiera się na wykorzystaniu środków unijnych</p>   |
| <p><b>H.1.2.</b> Wdrażanie procesu przedsiębiorczego odkrywania jest wynikiem przyjęcia regulacji unijnych</p>   |
| <p><b>2. Wielopoziomowość procesów współzarządzania w obszarze wspierania przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego sprzyja rozwiązaniom innowacyjnym przez procesy dyfuzji wiedzy i uczenie się różnych podmiotów, w tym władz regionalnych</b></p> |
| <p><b>H.2.1.</b> Proces przedsiębiorczego odkrywania zwiększa zaangażowanie przedsiębiorców w opracowanie i realizację strategii inteligentnych specjalizacji</p>  |
| <p><b>H.2.2.</b> PPO zwiększa integrację międzysektorową na poziomie regionalnym przez wzrost zaangażowania przedstawicieli różnych sektorów w agregowanie wiedzy rozproszonej</p>   |
| <p><b>H.2.3.</b> Dzięki wdrożeniu procesu przedsiębiorczego odkrywania wzrasta akceptowalność wspólnie wypracowanych celów i kierunków działania</p>   |
| <p><b>3. Proces przedsiębiorczego odkrywania jako innowacja we współzarządzaniu w obszarze wspierania przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego w Polsce ma charakter adaptacyjny</b></p>  |
| <p><b>H.3.1.</b> Proces przedsiębiorczego odkrywania został wdrożony jedynie dzięki konieczności przygotowania strategii inteligentnych specjalizacji</p>  |
| <p><b>H.3.2.</b> Proces przedsiębiorczego odkrywania jest jedynym gwarantem uzyskania wsparcia finansowanego w ramach inteligentnych specjalizacji</p>   |

|   |
|---|
| <b>4. Proces przedsiębiorczego odkrywania jako innowacja<br/>we współzarządzaniu w obszarze wspierania przedsiębiorczości<br/>i kapitału ludzkiego pozytywnie wpływa na dynamikę<br/>rozwoju gospodarczego regionów</b> |
| <b>H.4.1.</b> Efektem procesu przedsiębiorczego odkrywania jest wzrost gospodarczy dzięki wsparciu branż kluczowych mających potencjał we wzmacnianiu konkurencyjności i innowacyjności regionu                         |
| <b>H.4.2.</b> Proces przedsiębiorczego odkrywania przyczynia się do wzmocnienia potencjału endogenicznego regionu   |

Źródło: opracowanie własne.

W celu zweryfikowania postawionych powyżej hipotez częściowych zastosowano podejście dedukcyjne. Uwzględnia ono perspektywę: od ogólnych założeń teoretycznych do ich specyficznego sposobu wdrażania w określonym kontekście regionalnym w celu wyjaśnienia konkretnego mechanizmu przyczynowo-skutkowego, który doprowadzić ma do wystąpienia określonego rezultatu. W tym celu dokonana zostanie operacjonalizacja mechanizmów przyczynowo-skutkowych, z uwzględnieniem pojawiających się związków między procesem przedsiębiorczego odkrywania a wystąpieniem określonych rezultatów.

### **Etap 3. Operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych**

Kolejnym etapem formułowania teorii zmiany za pomocą metody śledzenia procesu była operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych (Tabela 14). Operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych pozwoliła na określenie, w jaki sposób proces przedsiębiorczego odkrywania wpływa na występowanie zaobserwowanych rezultatów. Mechanizmy przyczynowe wynikają bezpośrednio z postawionych hipotez częściowych, gdyż to właśnie one są sposobem na ich zweryfikowanie. A zatem występowanie określonego mechanizmu przyczynowego we wszystkich badanych regionach lub w większości z nich będzie oznaczało, że skorelowana z tym mechanizmem hipoteza jest prawdziwa.

TABELA 14. Operacjonalizacja mechanizmów przyczynowych

| Zmienna niezależna                         | Interweniujące mechanizmy przyczynowe   | Zmienne zależne  |
|--|---|--|
| <b>Proces przedsiębiorczego odkrywania</b> | W celu wsparcia przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego władze regionalne wykorzystują głównie środki unijne  | Nowa jakość współpracy między interesariuszami w kontekście wspierania rozwoju najważniejszych branż i sektorów gospodarki regionalnej |
|  | Przedsiębiorcy, przedstawiciele władz regionalnych oraz przedstawiciele sektora B+R podejmują wspólne działania na rzecz opracowania strategii inteligentnych specjalizacji   |  |
|  | W celu wsparcia przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego władze regionalne wypełniają warunki przydzielenia funduszy w ramach regulacji unijnych                               | Wzrost zaangażowania przedsiębiorców w opracowania i realizację strategii inteligentnych specjalizacji                                 |
|  | W celu wsparcia przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego władze regionalne oraz przedsiębiorcy wymieniają się wiedzą na temat potrzeb gospodarki regionalnej                   |  |
|  | Przedsiębiorcy, przedstawiciele władz regionalnych oraz przedstawiciele sektora B+R wymieniają się wiedzą na temat potrzeb gospodarki regionalnej                             | Integracja międzysektorowa na poziomie regionalnym   |
|  | Przedsiębiorcy, przedstawiciele władz regionalnych oraz przedstawiciele sektora B+R podejmują wspólne działania na rzecz opracowania strategii inteligentnych specjalizacji   | Wzrost akceptowalności wspólnie wypracowanych celów i kierunków działania  |
|  | Władze regionalne wykorzystują sugerowane przez Komisję Europejską i władze krajowe formy zaangażowania przedsiębiorców do opracowania strategii inteligentnych specjalizacji |  |
|  | Władze regionalne wdrażają proces opracowania inteligentnych specjalizacji zgodnie z regulacjami unijnymi   | Wdrażanie wypracowanej strategii zgodnej z oczekiwaniami interesariuszy i aspiracjami środowiska przedsiębiorców                       |

Źródło: opracowanie własne.

#### **Etap 4. Ocena wagi interferencji zgromadzonych dowodów**

Zgodnie z przyjętym modelem formułowania teorii zmiany występującej po wdrożeniu procesu przedsiębiorczego odkrywania etap czwarty obejmuje sprawdzanie wiarygodności przejętych hipotez głównych przez weryfikację hipotez cząstkowych na podstawie testowania istniejących dowodów. Badacze stosujący metodę *process tracing* w prowadzeniu ewaluacji interwencji publicznych wyróżniają cztery typy testów wiarygodności dowodów uzasadniających sformułowane hipotezy na temat związków przyczynowo-skutkowych prowadzących do określonych efektów (Collier 2011, s. 825). Narzędzia i techniki badawcze w ramach metody *process tracing* stanowią źródło dowodów potwierdzających bądź podważających postawioną hipotezę. W ramach zaprezentowanej metody źródła te zostały pogrupowane według kryterium konieczności uwzględnienia danego źródła dowodów oraz pewności dowodów, jakich dane źródło dostarcza. Dowody otrzymane z różnych źródeł (narzędzi i technik badawczych) pozwalają na dokonanie weryfikacji postawionej hipotezy na podstawie następujących testów: „żdźbła na wietrze” (ang. *Straw-in-the-wind test*), „obręczy”, ang. (*Hoop test*), „Dymiących rewolwerów” (ang. *Smoking Guns test*) oraz „podwójnej decyzyjności” (ang. *Doubly-Decisive test*).

##### **H.1.1. Wspieranie przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego opiera się na wykorzystaniu środków unijnych**

**TEST: „Żdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i niepewny.

**TEST: „Dymiących rewolwerów”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i pewny.

**TEST: „Obręczy”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za konieczny i niepewny.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** W opinii przedstawicieli samorządów we wszystkich badanych województwach środki unijne są głównym źródłem finansowym wspierania przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego. Na istotność tych funduszy unijnych wskazywał fakt, że wielkość środków własnych samorządów przeznaczana na ten cel jest niewielka. Analiza dokumentów strategii rozwoju poszczególnych województw potwierdziła, że we wszystkich z regionów wspieranie przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego stanowi element strategii wdrażania funduszy unijnych, w szczególności zaś Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, na przykład w postaci regionalnych programów operacyjnych<sup>4</sup> czy strategii inteligentnych specjalizacji<sup>5</sup>.

**WYNIK TESTU:** Jednoznaczny, zarówno informacje pochodzące z wywiadów z przedstawicielami samorządu, jak i dokumenty strategiczne na poziomie regionalnym uznać należy za konieczne i pewne co do wiarygodności.

### **H.1.2. Wdrażanie procesu przedsiębiorczego odkrywania jest wynikiem przyjęcia regulacji unijnych**

**TEST: „Źdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i niepewny.

<sup>4</sup> Zob. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014–2020* (2014), Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław; *Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego 2014–2020* (2014), Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź; *Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego 2014–2020* (2014), Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk; *Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego 2014–2020* (2014), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.

<sup>5</sup> Zob. *Ramy strategiczne na rzecz inteligentnych specjalizacji Dolnego Śląska* (2015), Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław; *Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego LORIS 2030* (2012), Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź; *Porozumienia na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza*, 2016, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk; *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013–2020* (2013), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.

**TEST: „Dymiących rewolwerów”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i pewny.

**TEST: „Obreçzy”**

**DOWÓD:** Zarówno przedstawiciele administracji samorządowej, jak i sektora biznesu traktują zaproponowany przez Komisję Europejską oraz Ministerstwo Rozwoju proces przedsiębiorczego odkrywania jako innowację we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w kontekście wspierania przedsiębiorczości i rozwoju kapitału ludzkiego. Połowa z przedstawicieli administracji samorządowej w wywiadach wskazywała, że proces przedsiębiorczego odkrywania został przez nich wcześniej testowany jako rozwiązanie mające na celu budowanie wsparcia dla rozwoju przedsiębiorczości w regionie. Wprawdzie wówczas proces ten nie był nazywany procesem przedsiębiorczego odkrywania, niemniej jednak uwzględniał on aktywną rolę przedstawicieli sektora biznesu w kształtowaniu strategii wsparcia poszczególnych dziedzin gospodarki regionalnej. Brak jest jednak dowodów, na to że we wcześniejszych niż strategię inteligentnych specjalizacji dokumentach zastosowano aktywny udział przedsiębiorców w kształtowaniu na przykład celów czy priorytetów oraz kierunków wsparcia. W analizie dostępnych materiałów oraz dokumentów strategicznych aktywny udział przedsiębiorców w kształtowaniu celów i priorytetów wsparcia przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego jest widoczny dopiero w ramach określania strategii inteligentnych specjalizacji będących efektem procesu przedsiębiorczego odkrywania. Sam zaś proces jest unijnym wymogiem otrzymania dofinansowania na regionalne strategię inteligentnych specjalizacji (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013).

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny, wywiady z przedstawicielami samorządu są wprawdzie źródłem koniecznym do zweryfikowania hipotezy, ale ich wiarygodność nie daje pewności. Opinie przedstawicieli sektora samorządowego wskazywać mogą bowiem na to, że dopiero po wdrożeniu procesu przedsiębiorczego odkrywania ich wcześniejsze działania były do tego procesu podobne lub też, aby podkreślić innowacyjność swoich własnych rozwiązań, wskazywali oni na podejmowanie wcześniej tego typu prób. Jedynym dowodem dającym pewność jest Regionalna Strategia Innowacji

Województwa Śląskiego na lata 2003–2013, w ramach której pierwsze obszary specjalizacji i sieci współpracy zainicjowano w ramach badania typu *foresight* (*Regionalna Strategia Innowacji Województwa Śląskiego 2003*, s. 46). Brakuje dowodów pewnych dla uwiarygodnienia powyższej hipotezy, gdyż w literaturze przedmiotu dotyczącej idei *governance* aktywna partycypacja przedstawicieli we współzarządzaniu rozwojem regionalnym staje się często powodem poszukiwania nowych rozwiązań. A zatem pojawienie się tego typu procesów, jak proces przedsiębiorczego odkrywania, mógłby pojawić się w polskich regionach jako inicjatywa oddolna będąca wynikiem zwiększania odpowiedzialności sektora przedsiębiorczego za rozwój regionalny. Niemniej jednak regulacje unijne związane z wdrażaniem inteligentnych specjalizacji przyśpieszyły proces aktywizacji sektora biznesu w działaniach administracji samorządowej.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za konieczny i pewny.

#### **H.2.1. Proces przedsiębiorczego odkrywania zwiększa zaangażowanie przedsiębiorców w opracowanie i realizację strategii inteligentnych specjalizacji**

**TEST: „Żdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i niepewny.

**TEST: „Dymiących rewolwerów”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i pewny.

**TEST: „Ob ręczy”**

**DOWÓD:** Wszyscy przedstawiciele administracji samorządowej wskazywali, że tworzenie strategii inteligentnych specjalizacji w regionie sprzyjało zwiększeniu zaangażowania sektora biznesu przez podejmowanie wspólnych działań wraz z przedstawicielami administracji samorządowej. Większość przedstawicieli wskazywała na znaczenie wcześniejszych doświadczeń we współpracy ze środowiskiem przedsiębiorców. Niemniej



jednak w jednym przypadku respondent stwierdził, że proces przedsiębiorczego odkrywania stanowił nową jakość w budowaniu relacji między urzędem marszałkowskim a przedstawicielami różnych sektorów. Jako innowacja we wspieraniu przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego proces przedsiębiorczego odkrywania jest przez przedstawicieli sektora samorządowego traktowany między innymi jako narzędzie do zwiększenia zaangażowania partnerów z sektora biznesu do współpracy w ramach tworzenia regionalnych strategii rozwoju. W wypowiedziach dominowało jednak przekonanie, że urzędy marszałkowskie podejmują różne działania zmierzające do zwiększenia zaangażowania interesariuszy w rozwój regionalny, lecz zainteresowanie wśród przedstawicieli sektora biznesu ma charakter bierny. Przejawia się on w zainteresowaniu możliwościami dofinansowania przez samorząd działań biznesowych, którymi są zainteresowani przedsiębiorcy. Aktywne zaangażowanie sektora biznesu we współzarządzanie rozwojem regionalnym jest trudne do osiągnięcia.

W niektórych przypadkach przedstawiciele sektora samorządowego negatywnie odnosili się do współpracy ze szczeblem administracji rządowej w kwestii relacji krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji oraz powiązanego z nimi procesu przedsiębiorczego odkrywania. W wypowiedziach dominowało przekonanie, że zaangażowanie samorządu regionalnego oraz przedsiębiorców mających duże znaczenie dla danego regionu nie jest widoczne na poziomie krajowym. Warto jednak zwrócić uwagę, że w wywiadach przedstawiciele samorządu regionalnego nie wykazywali zainteresowania zaangażowaniem w proces przedsiębiorczego odkrywania na poziomie regionalnym władz samorządowych szczebla lokalnego. W tym kontekście zaangażowanie sektora biznesu oraz sektora B+R uznać można za konieczny warunek przeprowadzenia procesu przedsiębiorczego odkrywania w sposób zalecany przez Komisję Europejską. Zwiększenie liczby interesariuszy nie zostało natomiast uznane przez władze samorządowe za pożądane.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny, wypowiedzi przedstawicieli samorządu mogą wynikać z ich chęci pokazania, że są inicjatorami współpracy z sektorem biznesu i że ta współpraca nie jest zależna od zewnętrznych uwarunkowań organizacyjnych.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** Wywiady z przedstawicielami sektora biznesu potwierdziły zwiększone zaangażowanie przedsiębiorców w kształtowanie inteligentnych specjalizacji w regionie. W opinii przedstawicieli biznesu we wszystkich regionach proces przedsiębiorczego odkrywania został potraktowany jako nowa forma współpracy z samorządem terytorialnym oraz sektorem B+R. Zwiększenie zaangażowania w prace nad inteligentnymi specjalizacjami było spowodowane zastosowaniem przez administrację samorządową nowych metod komunikacji oraz współpracy z sektorem biznesu.

**WYNIK TESTU:** Jednoznaczny, wywiady z przedstawicielami sektora biznesu potwierdzają tezę o ich zwiększonym zaangażowaniu we wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego w regionie spowodowane nowymi formami komunikacji i współpracy z sektorem administracji samorządowej. Pewność tę daje również konfrontacja wypowiedzi przedstawicieli sektora biznesu oraz administracji samorządowej. W trzech regionach z czterech respondentów z sektora administracji publicznej uznali proces przedsiębiorczego odkrywania jako innowację w zwiększeniu zaangażowania przedstawicieli sektora biznesu we współzarządzanie rozwojem regionalnym.

**H.2.2. PPO zwiększa integrację międzysektorową na poziomie regionalnym przez wzrost zaangażowania przedstawicieli różnych sektorów w agregowanie wiedzy rozproszonej**

**TEST: „Żdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i niepewny.

**TEST: „Dymiących rewolwerów”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i pewny.

**TEST: „Obręczy”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za konieczny i niepewny.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** W wywiadach z przedstawicielami sektora biznesu oraz administracji samorządowej dominowała opinia o potencjale wynikającym ze współpracy międzysektorowej. Wynikało to z wymiany doświadczeń oraz wiedzy, która jest rozproszona w różnych sektorach, u różnych interesariuszy. W przekonaniu respondentów proces przedsiębiorczego odkrywania pozwala na zagregowanie tej wiedzy, co sprzyja również tworzeniu nowych rozwiązań. Niemniej jednak w opinii przedstawicieli sektora biznesu trwałość tych rozwiązań jest w dużej mierze uzależniona od siły wzajemnych relacji między przedstawicielami poszczególnych sektorów. Sektor administracji samorządowej jest w tym względzie postrzegany przez przedsiębiorców jako najbardziej władny w podtrzymywaniu relacji między sektorami przez inicjowanie spotkań czy wspólnych prac nad programami rozwoju.

**WYNIK TESTU:** Jednoznaczny, zarówno przedstawiciele samorządu, jak i sektora biznesu podkreślają znaczenie wzajemnego uczenia się i agregowania wiedzy rozproszonej, która wpływa na zwiększenie zaangażowanie sektorów we współzarządzanie rozwojem regionalnym.

**H.2.3. Dzięki wdrożeniu procesu przedsiębiorczego odkrywania wzrasta akceptowalność wspólnie wypracowanych celów i kierunków działania**

**TEST: „Źdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i niepewny.

**TEST: „Dymiących rewolwerów”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i pewny.

**TEST: „Obrećczy”**

**DOWÓD:** Przedstawiciele sektora biznesu zaznaczali w swoich wypowiedziach, że proces przedsiębiorczego odkrywania pozwala na zmianę znaczenia i roli przedsiębiorców w tworzeniu regionalnych strategii rozwojowych. Wspólne wypracowywanie celów i kierunków sprawia, że przedsiębiorcy czują się współautorami strategii i bardziej akceptują

decyzje. Potwierdzają to wypowiedzi respondentów we wszystkich regionach.

**WYNIK TESTU:** Pozytywny, chociaż ten przykład zwiększa wiarygodność hipotezy, ale jej nie udowadnia w jednoznaczny sposób. Pod uwagę zostały wzięte w tym względzie wypowiedzi przedstawicieli sektora biznesu. Ich deklaracja akceptowalności wypracowanych w ramach procesu przedsiębiorczego odkrywania celów strategii inteligentnych specjalizacji w regionach może być jednak zweryfikowana dopiero po jakimś czasie.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za konieczny i pewny.

**H.3.1. Proces przedsiębiorczego odkrywania został wdrożony jedynie dzięki konieczności przygotowania strategii inteligentnych specjalizacji**

**TEST: „Żdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i niepewny.

**TEST: „Dymiących rewolwerów”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i pewny.

**TEST: „Obrećcy”**

**DOWÓD:** Połowa pytaných przedstawicieli sektora administracji samorządowej wskazywała wdrożenie procesu przedsiębiorczego odkrywania jako konieczność przygotowania strategii inteligentnych specjalizacji. W dwóch województwach tego typu działania były podejmowane już wcześniej, choć nie nosiły one nazwy PPO. Warto zwrócić jednak uwagę, że w każdym regionie proces ten przebiega w inny sposób. PPO jako rozwiązanie ma w regionach charakter adaptacyjny, gdyż stanowi wynik regulacji unijnych, niemniej każdy z regionów wypracował unikalny dla siebie, wynikający z kontekstu regionalnego oraz wcześniejszych doświadczeń przebieg tego procesu. W niektórych przypadkach oryginalność rozwiązań stanowi innowację, która może mieć charakter

implementacyjny w innych obszarach współpracy administracji samorządowej z interesariuszami.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny. Rozwój idei *governance* w polskiej praktyce funkcjonowania administracji samorządowej mógłby przyczynić się do wytworzenia w regionach nowych rozwiązań we wspieraniu przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego. Jednak proces ten został przyśpieszony dzięki regulacjom organizacyjnym wynikającym z wdrażania koncepcji inteligentnych specjalizacji jako sugestii Komisji Europejskiej.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za konieczny i pewny.

### **H.3.2. Proces przedsiębiorczego odkrywania jest jedynym gwarantem uzyskania wsparcia finansowanego w ramach inteligentnych specjalizacji**

**TEST: „Żdźbła na wietrze”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i niepewny.

**TEST: „Dymiących rewolwerów”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i pewny.

**TEST: „Obřęczy”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za konieczny i niepewny.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** W okresie 2014–2020 Komisja Europejska zaproponowała nowe podejście we wspieraniu przedsiębiorczości i rozwoju kapitału ludzkiego, którego celem jest wzmocnienie potencjału badawczego i innowacyjnego w całej Europie oparte na strategii inteligentnej specjalizacji regionalnej. Podstawą prawną procesu inteligentnych specjalizacji jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. definiujące strategię inteligentnej specjalizacji. Warunek *ex ante* określony w RIS3 wymaga od państw członkowskich UE i regionów

przeprowadzania procesu przedsiębiorczego odkrywania w celu zidentyfikowania obszarów inteligentnych specjalizacji.

**WYNIK TESTU:** Jednoznaczny. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady jest obligatoryjne dla regionów i państw członkowskich UE.

**H.4.1. Efektem procesu przedsiębiorczego odkrywania jest wzrost gospodarczy dzięki wsparciu branż kluczowych mających potencjał we wzmacnianiu konkurencyjności i innowacyjności regionu**

**TEST:** „Żdźbła na wietrze”

**DOWÓD:** Brak jest jednoznacznych dowodów wskazujących na pozytywną korelację między procesem przedsiębiorczego odkrywania a wzrostem gospodarczym. Dowody tego typu mają charakter ilościowy. Brakuje jednakże oceny *ex ante* wdrażania procesu przedsiębiorczego odkrywania oraz jego wpływu na wzrost gospodarczy w regionie. Tego typu badania nie są prowadzone i nie można obecnie określić takiej korelacji.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny w związku z brakiem dowodów empirycznych.

**TEST:** „Dymiących rewolwerów”

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i pewny.

**TEST:** „Obręczy”

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za konieczny i niepewny.

**TEST:** „Podwójnej decyzyjności”

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za konieczny i pewny.

**H.4.2. Proces przedsiębiorczego odkrywania przyczynia się do wzmocnienia potencjału endogenicznego regionu**

**TEST:** „Żdźbła na wietrze”

**DOWÓD:** Brak jest jednoznacznych dowodów wskazujących na pozytywną korelację między procesem przedsiębiorczego odkrywania a wzmocnieniem

potencjału endogenicznego regionu. Dowody tego typu mają charakter ilościowy. Brakuje jednakże ocen *ex ante* wdrażania procesu przedsiębiorczego odkrywania oraz jego wpływu na mobilizowanie potencjału endogenicznego regionu. Jeśli w rozumieniu *sensu largo* potraktować ten potencjał również w kontekście instytucjonalno-organizacyjnym, PPO przyczynia się do pobudzania aktywności podmiotów spoza sfery administracji samorządowej do określania kierunków działań w ramach inteligentnych specjalizacji. Taki potencjał daje możliwość zwiększenia akceptowalności działań publicznych, które przyczynić się mogą do pojawienia się pozytywnych korzyści w gospodarce regionalnej. Tego typu badania nie są jednak prowadzone i nie można obecnie określić takiej korelacji.

**WYNIK TESTU:** Niejednoznaczny w związku z brakiem dowodów empirycznych.

**TEST: „Dymiących rewolwerów”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za niekonieczny i pewny.

**TEST: „Obręczy”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za konieczny i niepewny.

**TEST: „Podwójnej decyzyjności”**

**DOWÓD:** Żaden z dowodów nie został uznany za konieczny i pewny.

## **Etap 5. Wnioski wynikające ze śledzenia mechanizmów przyczynowo-skutkowych**

Podsumowując proces śledzenia mechanizmów przyczynowo-skutkowych, należy potwierdzić wiarygodność poszczególnych hipotez cząstkowych na podstawie zgromadzonych dowodów i przeprowadzonych testów. W przypadku badania mechanizmów przyczynowych, które doprowadziły do udowodnienia wpływu innowacji organizacyjnej w postaci procesu przedsiębiorczego odkrywania na pozytywne zmiany zachodzące w gospodarce regionalnej, uzyskano wyniki, które przedstawiono w poniższej tabeli.

TABELA 15. Interpretacja wyników testów weryfikujących hipotezy

| <b>Interwenujące mechanizmy przyczynowe</b>   | <b>Wiarygodność dowodów potwierdzających lub negujących istnienie związków przyczynowo-skutkowych między interwencją (A) a rezultatem (B)</b> |
|---|---|
| W celu wsparcia przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego władze regionalne wykorzystują głównie środki unijne  | ZDECYDOWANIE TAK  |
| Przedsiębiorcy, przedstawiciele władz regionalnych oraz przedstawiciele sektora B+R podejmują wspólne działania na rzecz opracowania strategii inteligentnych specjalizacji   | ZDECYDOWANIE TAK  |
| W celu wsparcia przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego władze regionalne wypełniają warunki przydzielenia funduszy w ramach regulacji unijnych                               | ZDECYDOWANIE TAK  |
| W celu wsparcia przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego władze regionalne oraz przedsiębiorcy wymieniają się wiedzą na temat potrzeb gospodarki regionalnej                   | RACZEJ TAK  |
| Przedsiębiorcy, przedstawiciele władz regionalnych oraz przedstawiciele sektora B+R wymieniają się wiedzą na temat potrzeb gospodarki regionalnej                             | RACZEJ TAK  |
| Przedsiębiorcy, przedstawiciele władz regionalnych oraz przedstawiciele sektora B+R podejmują wspólne działa na rzecz opracowania strategii inteligentnych specjalizacji      | RACZEJ TAK  |
| Władze regionalne wykorzystują sugerowane przez Komisję Europejską i władze krajowe formy zaangażowanie przedsiębiorców do opracowania strategii inteligentnych specjalizacji | ZDECYDOWANIE TAK  |
| Władze regionalne wdrażają proces opracowania inteligentnych specjalizacji zgodnie z regulacjami unijnymi   | ZDECYDOWANIE TAK  |

Źródło: opracowanie własne.



### **6.3. Wpływ jakości i skali procesu przedsiębiorczego odkrywania na osiągnięte rezultaty interwencji**

Proces przedsiębiorczego odkrywania jest nowym, wdrażanym w okresie programowania 2014–2020 podejściem do tworzenia rozwiązań implementacyjnych w ramach wdrażania inteligentnych specjalizacji zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Innowacja naśladowcza: PPO jako nowe podejście jest wynikiem rekomendacji Komisji Europejskiej dotyczącej wdrażania inteligentnych specjalizacji w regionach. Sam przebieg procesu nie jest określony w dokumentach unijnych ani krajowych, w związku z czym jego implementacja może być traktowanych jako innowacja pionierska.

Wdrażanie procesu przedsiębiorczego odkrywania jako procesu stałego dialogu między uczestnikami zaangażowanymi w rozwój regionalny może stanowić zarówno przyczynę, jak i skutek nowego podejścia do budowania relacji między różnego rodzaju interesariuszami. Biorąc pod uwagę dynamikę procesów rozwoju regionalnego, w szczególności zaś dynamikę zachodzących zmian w sferze rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wynikającej z tego potrzeby zróżnicowanego rodzaju wsparcia, będącego bezpośrednią odpowiedzią na potrzeby danego sektora gospodarki, koncepcja przedsiębiorczego odkrywania wydaje się być faktyczną innowacją w zarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce.

Realizacja procesu przedsiębiorczego odkrywania opiera się na aktywnym zaangażowaniu we współdecydowanie takich kategorii aktorów regionalnych i lokalnych, jak przedsiębiorcy oraz instytucje badawcze. Warto zwrócić uwagę, że relacje między podmiotami mają charakter sieciowy i oparte są na współdecydowaniu i współpracy, a proces przedsiębiorczego odkrywania umożliwia władzom regionalnym syntezę i połączenie rozproszonej i fragmentarycznej wiedzy globalnej i lokalnej (technologicznej, ekonomicznej, społecznej) posiadanej przez poszczególnych interesariuszy. Znaczenia we współzarządzaniu rozwojem regionalnym nabiera aktywna rola przedsiębiorców jako lidera procesu przedsiębiorczego odkrywania oraz wspólnego wypracowania celów strategicznych wspierania przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego, co stanowi podstawę do zrozumienia i akceptacji podejmowanych działań.

## 6.4. Stymulatory i bariery innowacji we współzarządzaniu rozwojem przedsiębiorczości w polskich regionach

Proces przedsiębiorczego odkrywania jako innowacyjna metoda aktywizowania sektora biznesu oraz sektora B+R we współzarządzaniu rozwojem regionalnym została wykreowana na unijnym poziomie i wdrożona na poziom regionalny wraz z procedurą implementacji europejskich funduszy strukturalnych. Implementacja PPO na grunt polskiej praktyki *regional governance* jest rekomendowaną przez unijne instytucje metodą opracowywania i wdrażania inteligentnych specjalizacji. Stanowiło to istotny stymulator wdrażania tego procesu w polskich regionach.

Sposób jego przeprowadzenia zależał w dużej mierze od władz samorządowych, które – czasem w sposób nowatorski, a czasem wykorzystując znane już narzędzia – przeprowadzały ten proces samodzielnie lub zlecały jego przeprowadzenie zewnętrznym podmiotom.

Za efekt końcowy procesu przedsiębiorczego odkrywania uznać należy strategie inteligentnych specjalizacji. Wybór kluczowych obszarów wsparcia oraz kierunków działań podejmowanych w celu wspierania istotnych sektorów regionalnej gospodarki stanowi zatem wynik współdecydowania interesariuszy zaangażowanych w ten proces.

Różnice wynikające ze sposobu wdrażania procesu przedsiębiorczego odkrywania w regionach w dużej mierze wynikają z wcześniejszych doświadczeń ze współpracy administracji samorządowej z przedstawicielami sektora biznesu. Zauważyć można większą otwartość na wdrażanie procesu przedsiębiorczego odkrywania w regionach, w których wcześniej zastosowane metody współpracy z sektorem biznesu nie przynosiły oczekiwanych efektów. Natomiast w tych regionach, w których wcześniejsza współpraca oparta na znanych interesariuszom metodach przyniosła już pozytywne efekty, zaniechano testowania i poszukiwania nowych rozwiązań wdrażania procesu przedsiębiorczego odkrywania.

Proces wdrażania omawianej innowacji stanowi domenę sektora publicznego, który odgrywa bowiem istotną rolę, posiadając legitymizację prawną do zarządzania rozwojem regionalnym współfinansowanym ze środków publicznych, w tym przypadku funduszy strukturalnych.

Niemniej jednak podczas prowadzonych badań zauważono, że dzięki procesowi przedsiębiorczego odkrywania możliwe jest przeniesienie roli koordynującej na inne sektory niż publiczne. Przyczynia się to do zwiększenia poziomu zrozumienia i akceptacji celów oraz działań w ramach współzarządzania rozwojem regionalnym oraz zwiększa zaangażowanie podmiotów w proces. Co więcej, staje się ono często stymulatorem pojawiania się innowacyjnych, niestosowanych wcześniej rozwiązań, które są wynikiem albo zaimplementowania metod znanych jedynie przedstawicielom jednego z sektorów albo wygenerowania rozwiązań będących efektem synergii wiedzy pochodzącej z różnych sektorów.

Agregowanie rozproszonej wiedzy i wykorzystanie jej w ramach współzarządzania rozwojem regionalnym staje się, chociażby w przypadku innowacji dotyczących wzmocnienia społeczno-gospodarczego potencjału endogenicznego regionu, jedną z istotnych determinant rozwoju regionów. Innowacyjne rozwiązania w Polsce w tym względzie, choć mają charakter adaptacyjny, same w sobie mogą rozpocząć proces istotnych zmian w kształtowaniu kapitału społecznego i kulturowego. Zaangażowanie partnerów w proces przedsiębiorczego odkrywania, przy koordynującej roli administracji samorządowej, daje możliwość pełnego wykorzystania zgromadzonego w regionie różnego rodzaju kapitału.

Tak jak każda innowacja, PPO ma swój własny kontekst. W tym przypadku znaczenia nabiera partnerstwo międzysektorowe, które staje się możliwą platformą do sprawnego i efektywnego przeprowadzenia procesu przedsiębiorczego odkrywania. Przestrzeń terytorialna czy gospodarcza mają tu zdecydowanie mniejsze znaczenie niż przestrzeń społeczna. Budowanie relacji opartych na otwartości i zaufaniu sprawia, że proces przedsiębiorczego odkrywania można przeprowadzać w najbardziej innowacyjny sposób, umożliwiając dzięki temu generowanie nowych pomysłów na rozwój regionalny. W poniższej tabeli zaprezentowano zdiagnozowane stymulatory i bariery wdrażania PPO na polskim gruncie praktyki instytucjonalnej w ramach współzarządzania rozwojem regionalnym.

**TABELA 16.** Stymulatory i bariery procesu przedsiębiorczego odkrywania jako innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym

| <b>STYMULATORY</b>            |  |   |
|-------------------------------|--|---|
| <b>Cecha</b>                  | <b>Interpretacja</b>   | <b>Przykład</b>   |
| Zewnętrzne finansowanie       | Dostępne źródła finansowania inteligentnych specjalizacji z EFRR                                   | Wszystkie analizowane w regionach procesy przedsiębiorczego odkrywania są wymogiem przygotowania inteligentnych specjalizacji   |
| Agregowanie wiedzy o regionie | Partnerstwa międzysektorowe pozwalają na zagregowanie rozproszonej wiedzy o gospodarce regionalnej | Inteligentne specjalizacje wygenerowane w trakcie PPO prezentują realny potencjał konkurencyjny analizowanych regionów, będąc wynikiem zagregowanej wiedzy sektora biznesu, sektora B+R oraz sektora administracji samorządowej                                 |
| Przywództwo „koordynacyjne”   | Koordynacyjna rola administracji samorządowej  | Proces przedsiębiorczego odkrywania jest możliwy dzięki rezygnacji z formalnego przywództwa administracji samorządowej na rzecz sektora biznesu   |
| Przeniesienie przywództwa     | Rosnące znaczenie przywódczej roli sektora biznesu   | Proces przedsiębiorczego odkrywania jest skuteczny wówczas, gdy aktywną rolę przywódczą przejmują przedstawiciele sektora biznesu, gdyż to oni mają największą wiedzę o gospodarce regionalnej  |
| Ciągłość procesu              | Proces przedsiębiorczego odkrywania nie jest jednorazowy   | Elastyczność PPO pozwala na dostosowanie inteligentnych specjalizacji do zmieniających się warunków funkcjonowania gospodarki regionalnej, co oznacza, że interesariusze mogą podjąć decyzję o powtórzeniu PPO i wyłonieniu nowych inteligentnych specjalizacji |

| <b>BARIERY</b>                                       |   |  |
|--|---|--|
| <b>Cecha</b>   | <b>Interpretacja</b>  | <b>Przykład</b>  |
| Postrzeganie ryzyka                                  | Każdy z sektorów w inny sposób postrzega i zarządza ryzykiem  | PPO pozwala na przetestowanie nowych rozwiązań, ocena ryzyka może być odbierana odmiennie przez poszczególnych interesariuszy; to co dla sektora biznesu jest lekcją, dla sektora administracji samorządowej oznacza porażkę |
| Odpowiedzialność <i>versus</i> współodpowiedzialność | Rosnące znaczenie współodpowiedzialności za rozwój regionalny | Odpowiedzialność za rozwój regionu jest w Polsce przypisywana sektorowi administracji publicznej. PPO przenosi tę odpowiedzialność również na inne sektory, gdyż to one stają się współautorami inteligentnych specjalizacji |

Źródło: opracowanie własne.

## **Zamiast podsumowania: przyczynę do teorii zmiany w procesach związanych z innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce**

Zastosowanie metody śledzenia procesu pozwoliło na sformułowanie teorii zmiany, która zachodzi we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce dzięki wdrożeniu innowacyjnych rozwiązań. Chociaż szczególnym przedmiotem badań były innowacje implementowane w trzech obszarach tematycznych, tj.: obszary wiejskie, obszary funkcjonalne miast oraz przedsiębiorczość, analiza mechanizmów przyczynowo-skutkowych między interwencją (rozwiązaniem innowacyjnym) a osiągniętymi dzięki niej efektami w postaci pozytywnych zmian pozwoliła na zdefiniowanie pewnych prawidłowości natury ogólnej obserwowanych procesów. Omawiane podejście dało badaczkom możliwość nie tylko przeanalizowania efektów innowacji, ale także określenia związków przyczynowo-skutkowych, które doprowadziły do szeregu wyżej opisanych zmian. Zdefiniowanie korelacji przyczyn prowadzących do pozytywnego oddziaływania innowacji na zachodzące zmiany daje podstawy do sformułowania wniosków ogólnych w zakresie budowania teorii zmiany we wskazanym obszarze badawczym. Analiza jakościowa studiów przypadków innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce umożliwiła weryfikację sformułowanych w rozdziale pierwszym hipotez badawczych,

które dotyczyły procesu generowania i warunków implementacji rozwiązań innowacyjnych oraz ich wpływu na rozwój polskich regionów.

Przeprowadzone badania dla każdego z wyżej wymienionych zakresów tematycznych miały charakter kilkietapowy. Po pierwsze, na podstawie analizy istniejących materiałów źródłowych, w tym literatury przedmiotu, a także badań empirycznych w postaci wywiadów indywidualnych przeprowadzonych z przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju i administracji regionalnej oraz wyników badania fokusowego, wyłonione zostały konkretne studia przypadków innowacyjnych rozwiązań we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce. Następnie zrealizowane zostały badania empiryczne na poziomie regionalnym w wybranych polskich województwach, które objęły interesariuszy biorących udział w procesach zarządzania rozwojem regionalnym, działających na podstawie wykorzystanych wcześniej zdiagnozowanych rozwiązań innowacyjnych, tj. działania LEADER, ZIT oraz procesu przedsiębiorczego odkrywania. Pozyskany materiał empiryczny, jak również istniejące materiały źródłowe umożliwiły przeprowadzenie analizy śledzenia procesów wpływu zdefiniowanych rozwiązań innowacyjnych na zachodzące zmiany w kontekście społecznym, politycznym i kulturowym w procesach współzarządzania rozwojem regionalnym.

W podsumowaniu warto wskazać kluczowe mechanizmy przyczynowo-skutkowe, które doprowadziły do wygenerowania stwierdzonych zmian. Należy też kilka słów poświęcić samym innowacjom, które podlegały weryfikacji w kontekście ich wpływu na procesy współzarządzania rozwojem wybranych polskich regionów.

Rozwiązania we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce wskazane jako innowacyjne w ramach niniejszej monografii obecne są w praktyce wdrożeniowej na poziomie europejskim co najmniej od kilku lat, a w przypadku działania LEADER – od lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia. Stanowią praktyki zarządcze szeroko rozpowszechnione wśród państw i regionów europejskich, ponieważ funkcjonują jako instrumenty realizacji polityki regionalnej i wiejskiej UE. Fakt ten nie podważa ich innowacyjnego charakteru w odniesieniu do praktyki realizacji na szczeblu regionalnym w Polsce.

Innowacyjność działania LEADER, ZIT i procesu przedsiębiorczego odkrywania wpływa z faktu terytorialnego ukierunkowania wdrażania tych rozwiązań na poziomie regionalnym. To powoduje, że każdorazowo ich implementacja w warunkach konkretnego regionu odbywa się w odmiennym kontekście społecznym, kulturowym i politycznym, dla którego praktyki zarządcze związane ze współpracą międzysektorową, włączeniem sektora społecznego i prywatnego w proces realizacji działań prorozwojowych czy możliwość realizacji oddolnych pomysłów i inicjatyw w ramach istniejących narzędzi partycypacji stanowi innowację o charakterze organizacyjnym, procesowym, a także niejednokrotnie produktowym. Chociaż powyższe innowacje zostały implementowane do praktyki współzarządzania w wyniku procesów europeizacji i wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce i mają charakter adaptacyjny, sposób ich implementacji, co wykazała analiza mechanizmów przyczynowych, czasami przybiera formy bardziej autorskie.

Implementacja działania LEADER, które ma najdłuższą historię realizacji ze wszystkich innowacyjnych instrumentów zarządzania rozwojem regionalnym prezentowanych w tym tomie, przyczyniła się do szeregu zmian zachodzących na obszarach wiejskich w Polsce. W wyniku przeprowadzonej analizy przy użyciu metody śledzenia procesu stwierdzonych zostało kilka mechanizmów przyczynowych, które stanowią podstawę dla budowania teorii zmiany dla tego studium przypadku. Kluczowe okazały się środki finansowe EFRROW, które są przeznaczone na realizację każdego projektu wynikającego z potrzeb i interesów społeczności lokalnych sformułowanych w ramach LSR. Zasoby mogą być zatem wykorzystywane do finansowania innowacyjnych inicjatyw, nawet jeśli są to innowacje w skali lokalnej. Kluczowy okazuje się bowiem ich pozytywny wpływ na jakość życia społeczności lokalnych, nie tylko w wymiarze materialnym, ale także społecznym, kulturowym czy promocyjnym. Kolejnym zdiagnozowanym mechanizmem, który wynika z interwencji działania LEADER, jest współpraca międzynarodowa, jaką podejmują polskie LGD z partnerami zagranicznymi. Najczęściej odbywa się ona w formule wzajemnych wizyt studyjnych czy wymian zagranicznych,



ale nie brakuje też LGD, które zdecydowały się wdrażać wspólne projekty międzynarodowe. Stanowią one źródło procesów dyfuzji wiedzy i wzajemnego uczenia się partnerów, w którym polskie LGD są nie tylko odbiorcą, lecz także ich działalność stanowi inspirację dla partnerów zagranicznych.

Jak pokazuje analiza mechanizmów przyczynowych, dzięki którym działanie LEADER jest źródłem pozytywnych zmian na obszarach wiejskich, niejako obowiązkowe włączenie sektora prywatnego w realizację LSR powoduje powolne przełamywanie monopolu władz samorządowych w obszarze zarządzania rozwojem wiejskim. Rośnie świadomość decydentów na temat pozytywnego wpływu, jaki powinni wywierać przedsiębiorcy na społeczność lokalną, nie tylko w wymiarze gospodarczym.

Nie sposób jednoznacznie określić, jaki wpływ bezpośredni wywiera implementacja działania LEADER na dynamikę zmiany PKB danego regionu. Jest to spowodowane faktem, że poziom wzrostu gospodarczego jednostki terytorialnej jest wynikiem wielu różnych czynników natury zarówno gospodarczej, jak i społecznej, demograficznej czy kulturowej, które przesądzają o jej aktualnych i przeszłych perspektywach rozwojowych. Niemniej jednak analiza mechanizmów przyczynowych pokazała, że dzięki implementacji innowacji w postaci działania LEADER powstają nowe miejsca pracy w regionie oraz następuje wykorzystanie lokalnego potencjału endogenicznego. Dwa stwierdzone mechanizmy bez wątpienia udowadniają korelację między implementacją innowacji a perspektywą rozwojową polskich regionów.

W przypadku zintegrowanych inwestycji terytorialnych kluczowym mechanizmem przyczynowym okazała się możliwość samodzielnego podejmowania decyzji dotyczącej formuły instytucjonalnej ZIT, uznanej przez kluczowych interesariuszy za optymalną w danym regionie. Zarówno te obszary funkcjonalne w województwach, które zdecydowały się na powołanie stowarzyszenia (ZIT OM GGS, ZIT SŁOM, ZIT SCWŚ), jak i ten, który funkcjonuje w formie porozumienia (ZIT WrOF), podkreślają, że wybrany wspólnie model najbardziej odpowiada dotychczasowej kulturze współpracy, pozyskanym w tym zakresie doświadczeniom, a także możliwościom organizacyjnym. Stwierdzone różnice pozwalają

również zrozumieć odmienny stosunek zarządzających poszczególnymi ZIT do konstruowania trwałych rozwiązań instytucjonalnych w obrębie obszaru funkcjonalnego po zakończeniu finansowania działań w ramach perspektywy finansowej UE 2014–2020. Stowarzyszenia ZIT wyrażają nadzieję, że kolejne decyzje polityczne, podejmowane zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, zechcą wzmacniać już istniejące związki na szczeblu ponadlokalnym. Inaczej traktuje sprawę porozumienie ZIT: koncentrując się na wąsko określonej perspektywie czasowej, związanej z realizowaną polityką spójności do roku 2020, nie zakłada projektowania przyszłości.

Innowacją we współzarządzaniu obszarami funkcjonalnymi w formule ZIT okazuje się zdecentralizowany i partycypacyjny sposób koordynacji, przy czym w poszczególnych studiach przypadków można zaobserwować różnice związane z bezpośrednim zaangażowaniem lidera politycznego w ten typ współdziałania na szczeblu ponadlokalnym. Można postawić ostrożną tezę, że w tych ZIT, gdzie obecny był lider polityczny (marszałek, prezydent lub burmistrz kluczowego miasta, inna uznana za lidera osoba), tam zaangażowanie samorządów było większe, większe było poczucie sprawstwa i satysfakcji, a także sprawniej i lepiej realizowane były działania o charakterze zarządczym (ogłoszenie konkursów, jakość składanych aplikacji). Tam, gdzie takiego lidera nie było lub był on obecny tylko deklaratywnie (np. przez pełnomocnika, zastępcę), panowało odczucie przedmiotowego traktowania, braku wpływu na podejmowane decyzje oraz absorbowania odgórnych rozwiązań niż kształtowania własnych.

Istotnym mechanizmem okazało się funkcjonowanie ZIT jako narzędzia realizacji polityki spójności UE. Po ponad 10 latach formalnego uczestnictwa w strukturach UE jako pełnoprawnego członka kluczowi interesariusze podkreślali, że ZIT są elementem europeizacji odgórnej. Jednocześnie silnie manifestowali świadomość, iż współzarządzanie określonym obszarem funkcjonalnym wprost koreluje z wytycznymi dla poszczególnych szczebli zarządzania publicznego w Unii Europejskiej. W badanych regionach uniwersalne było spostrzeżenie, że unijna formuła ZIT skutkuje innowacyjnymi rozwiązaniami generowanymi na szczeblu

ponadlokalnym, które jak dotąd nie istniały w polskiej praktyce instytucjonalnej. Równolegle podkreślano, że pozostawiono stosunkowo niewiele przestrzeni dla wypracowywania innowacji odpowiadających rzeczywistym potrzebom czy uwzględniających specyfikę danego obszaru; odgórne określenie ram (priorytetów) znacznie zawężyło możliwość innowacji we współzarządzaniu. Dodatkowo stwierdzono dystans rozwojowy w stosunku do innych regionów Europy Zachodniej: podkreślono, że pewne rozwiązania, traktowane w Polsce jako innowacyjne (np. budownictwo pasywne, „inteligentne miasto”), na zachodzie jest standardem lub traktowane jest jako nieaktualne w stosowanej w naszych warunkach formule.

Szczególnie silnie uwidoczniły się innowacje we współzarządzaniu rozwojem obszarów funkcjonalnych w kontekście wprowadzenia standardów odwołujących się do zasad „dobrego zarządzania”. Nieobecność tych standardów uzasadniona jest specyfiką polskiej kultury politycznej, w której stosunkowo słabo zakorzeniły się idee społeczeństwa obywatelskiego i demokracji. Niechętnie stosowane są również rozwiązania wzmacniające partycypację publiczną. Warto podkreślić, że w modelowym ujęciu „dobrego współzarządzania” nie może być mowy o innowacji we współzarządzaniu wybranymi obszarami funkcjonalnymi w idealnym zakresie. „Dobre zarządzanie” obejmować powinno demokratyczny i efektywny sposób rządzenia, skutecznie działające instytucje publiczne, właściwą jakość usług publicznych oraz umiejętność dostosowywania się do nowych potrzeb społecznych, a także przejrzysty system wartości, komunikowany oraz wdrażany jako standard. Praktyczne przełożenie tych elementów wymaga przestrzegania zasady przejrzystości, uczciwości osobistej, wysokich standardów etycznych, respektowania prawa, odpowiedzialności, przystępności, otwartości i solidarności z obywatelami. Tymczasem w analizowanych ZIT nie stwierdzono istnienia sformalizowanych kodeksów etycznych, w których zakotwiczone byłyby zasady współzarządzania obszarami funkcjonalnymi. Niezależnie od tego „dobre zarządzanie” w formule ZIT zaobserwowano w nowatorskich rozwiązaniach zachęcających do współpracy wszystkich interesariuszy, głównie reprezentujących samorządy lokalne, ale dopuszczających do współdecydowania przedstawicieli innych sektorów.

Kluczowym mechanizmem przyczynowym wywołującym zmianę w obszarze funkcjonalnym jest wieloszczeblowość współzarządzania, w tym bezpośrednia korelacja z polityką regionalną, a pośrednio krajową i unijną. Pozwala to na interwencję w skali ogólnokrajowej, ale respektuje lokalną i regionalną specyfikę. Ma również związek z dostarczaniem innowacyjnych usług i produktów, „szytych na miarę” w poszczególnych regionach.

W przypadku procesu przedsiębiorczego odkrywania istotnym mechanizmem wspierania zmian w obszarze zarządzania rozwojem przedsiębiorczości są fundusze unijne. Warunkiem ich pozyskania i wydatkowania w ramach RPO jest bowiem opracowanie strategii inteligentnych specjalizacji. W tym celu władze regionalne korzystają z zaleceń Komisji Europejskiej w zakresie organizacji i implementacji procesu opracowywania treści strategii inteligentnych specjalizacji i włączenia w jego przebieg sektora przedsiębiorstw.

Proces przedsiębiorczego odkrywania jest innowacją o charakterze adaptacyjnym, która ma raczej krótką historię wdrażania w polskiej rzeczywistości regionalnej. Implementacja tej innowacji zarządczej sprawia, że przedsiębiorcy są postrzegani jako realni partnerzy władz regionalnych we współzarządzaniu procesami rozwojowymi. Nawet jeśli jest to w niektórych wypadkach partnerstwo ograniczone czynnikami natury organizacyjnej, kulturowej czy prawnej, co potwierdzają wyniki wywiadów prowadzone zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, pozytywnie wpływa na fakt kształtowania się sieciowego modelu współzarządzania rozwojem przedsiębiorczości w regionie.

Istotnym mechanizmem przyczynowym, który powoduje pozytywne zmiany dzięki wdrożeniu innowacji, jest proces przepływu wiedzy i jej wymiana jako zasób, będący w rozproszeniu i dyspozycji różnych interesariuszy regionalnych, w tym sektora przedsiębiorstw. Proces przedsiębiorczego odkrywania jest zatem rozwiązaniem innowacyjnym, które mobilizuje władze regionalne niejako do „sięgania po zasoby wiedzy będącej w dyspozycji przedsiębiorców”. Może też w dłuższej perspektywie czasowej przyczynić się do budowania trwałych relacji współpracy między sektorem biznesu a samorządem regionalnym.

Chociaż wskazane wyżej innowacje we współzarządzaniu mają wspólne ramy prawne i organizacyjne, które opracowane i przyjęte zostały na poziomie krajowym, ich wdrożenie na poziomie regionalnym powoduje, że w wymiarze terytorialnym nadal stanowią innowacyjne rozwiązania o charakterze naśladowczym. Ich skutkiem są nie tylko pozytywne zmiany, ale także określone wyzwania, stojące zarówno przed władzami publicznymi szczebla narodowego, jak i regionalnego, dotyczące warunków ich skutecznej implementacji. Badania przeprowadzone w poszczególnych regionach wykazały, że istnieją różnice w implementacji mechanizmów zarządczych, jak również w zakresie zmian, które są spowodowane ich realizacją. Znajdują one odzwierciedlenie chociażby w zróżnicowanych oczekiwaniach, opiniach i ocenach artykułowanych przez interesariuszy, ale także w zakresie i sposobie podejmowanych przez nich działań. W przypadku działania LEADER mają one także charakter lokalny.

Jednak o innowacyjności stosowanych instrumentów przesądza nie tylko ich terytorialny i kontekstualny charakter oraz wyzwania związane z ich implementacją, ale przede wszystkim fakt odnotowanych głównie pozytywnych efektów wynikających z wdrożenia tych innowacji. Jak wskazują analizy zawarte w empirycznych rozdziałach niniejszej monografii, zachodzące zmiany mają zarówno ilościowy, jak i jakościowy charakter, i przyczyniają się do usprawnienia samego procesu współzarządzania, jak i wzrostu upodmiotowienia oraz jakości życia społeczności regionalnych.

## Bibliografia

### Źródła:

- Boni M. (red.) (2009), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. (2012), *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*, "European Commission Working Papers", no. 01, Brussels: Directorate for Regional Policy.
- Commission of the European Communities (2001), *European Governance. A White Paper*, Brussels, COM(2001) 428 final, O.J., C 287/1.
- Copus A. (2010), *European Development Opportunities in Rural Areas. Dispelling stylised fallacies and turning diversity into a strength: Appropriate Generalisations to underpin 21st century rural cohesion policy*, in: *First ESPON 2013 scientific report: Scientific Dialogue on Cities, Rural Areas and Rising Energy Prices*, Luxembourg: ESPON, s. 36–60.
- Energetyka (w tym Odnawialne Źródła Energii) Polityka Sektorowa (2015), Łódź: Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.
- ESPO (2013) *ESPO TANGO – Territorial Approaches for New Governance. Final Report 20/12/2013*, Luxembourg: ESPON.
- Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010), Komunikat Komisji KOM, 3.03.2010, Bruksela.
- European Union (2011), *Territorial Agenda 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, [https://www.mmr.cz/getmedia/fb9825b3-9d22-490d-bcd0-43528e505ea3/Uzemni-agenda-2020-\(EN-verze\)](https://www.mmr.cz/getmedia/fb9825b3-9d22-490d-bcd0-43528e505ea3/Uzemni-agenda-2020-(EN-verze)) (dostęp 15.04.2017).

- Główny Urząd Statystyczny (2015), *Portrety polskich regionów 2015*, Warszawa.
- Innowacyjne Rolnictwo i Przetwórstwo Rolno-Spożywcze. Polityka Sektorowa (2015), Łódź: Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.
- Komitet Regionów (2015), *Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Ulepszenie wdrażania Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020 (2015/C 195/05)*.
- Medycyna, Farmacja, Kosmetyki. Polityka Sektorowa (2015), Łódź: Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.
- Medycyna, Farmacja, Kosmetyki. Polityka Sektorowa (2015), Łódź: Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.
- Ministerstwo Rozwoju (2015), *Przegląd regionalny Polski 2015. Część I*, Warszawa: Krajowe Obserwatorium Terytorialne.
- Ministerstwo Rozwoju (2016), *Raport o rozwoju społeczno- gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*, Załącznik do uchwały nr 65/2016 Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2016, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008), *Koncepcja good governance. Refleksje do dyskusji*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2011), *Raport: Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012), *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Warszawa.
- Nowoczesny Przemysł Włókienniczy i Mody (w tym Wzornictwo). Polityka Sektorowa (2015), Łódź: Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.
- Noworól A. (2014), *Ekspertyza: Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania politykę rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądaných zmian w celu budowania modelu spójnego z poziomem krajowym*, Kraków: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Parlament Europejski i Rada (2013), *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006*.
- Parlament Europejski i Rada (2013), *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*.

- Parlament Europejski i Rada (2013), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.
- Porozumienia na rzecz Inteligentnych Specjalizacji Pomorza (2016), Gdańsk: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.
- PSDB (2012), *Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007–2013. Raport końcowy*, <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2007-2013/Dokumenty-analzy-raporty/Analzy-i-raporty> (dostęp 6.05.2017).
- Ramy strategiczne na rzecz inteligentnych specjalizacji Dolnego Śląska (2015), Wrocław: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.
- Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego LORIS 2030 (2012), Łódź: Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.
- Regionalna Strategia Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2013–2020 (2013), Katowice: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 (2014), Wrocław: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego 2014–2020 (2014), Łódź: Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego 2014–2020 (2014), Gdańsk: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego 2014–2020 (2014), Katowice: Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.
- Regulamin funkcjonowania grup roboczych ds. inteligentnych specjalizacji na Dolnym Śląsku (2015), załącznik do Uchwały nr 259/V/15 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie Grup Roboczych ds. Inteligentnych Specjalizacji na Dolnym Śląsku.
- Regulaminu konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, Warszawa 2015.
- Rozporządzenie 1301 (2013), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.
- Rozporządzenie 1303 (2013), Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju



- Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020”, Dz.U. z 2015 r. poz. 1570.
- Scenarios for Integrated Territorial Investments (2015), Bruksela: Komisja Europejska.
- Thlon M., Bański J., Bukowski A., Zarudzki R., Idziak W. (2015), *Budowanie kapitału społecznego do wykorzystania w procesie zarządzania rozwojem kierowanym przez lokalną społeczność. Raport podsumowujący*, Warszawa: Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie.
- Uchwała 423 (2015), Uchwała nr 423/V/15 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 10 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia składu Grup Roboczych ds. Inteligentnych Specjalizacji na Dolnym Śląsku.
- Ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej, Dz.U. z 2015 r. poz. 1130.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, Dz.U. z 2015 r. poz. 378.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. z 2015 r. poz. 349.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. z 2016 r. poz. 217.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r., nr 227, poz. 1658.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 ze zm.
- World Bank (2016), *Toward an innovative Poland: The entrepreneurial discovery process and business needs analysis*, Washington, D.C.: World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/805821467993730545/final-report> (dostęp 9.02.2017).
- Wytyczne dla państw członkowskich w zakresie zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (2014), Bruksela: Komisja Europejska.
- Zaawansowane Materiały Budowlane. Polityka Sektorowa (2015), Łódź: Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego.

**Wydawnictwa zwarte:**

- Anderson A.A. (2005), *The Community Builder's Approach to Theory of Change. A practical guide to theory development*, New York: The Aspen Institute Roundtable on Community Change.
- Bason C. (2010), *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a better society*, Bristol: Policy Press.
- Beach D., Pedersen R.B. (2013), *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, Michigan: University of Michigan Press.
- Bennett A. (2010), *Process Tracing and Causal Inference*, w: Brady H.E. Collier D. (red.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Plymouth: Rowman and Littlefield Publishers, s. 207-219.
- Börzel T.A., Panke D. (2010), *Introduction: what is Europeanization?* w: Cini M., Perez-Solórzano Borragan N. (red.), *European Union Politics*, Oxford-New York, s. 406-417.
- Brady E., Collier D. (red.) (2010), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford: Oxford University Press, s. 97-118.
- Brouwer J.W., Buunk T., Rutjens J., Saris J., Schamnee A. (red.) (2007), *Grenzeloze regio: Praktijkboek regionale strategieën*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Bryx M. (red.) (2014), *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Charron N., Lapuente V., Rothstein B. (2013), *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Governance in EU Regions*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Devautour H., Soulard C.T., Faure G., Hubert B. (red.), *Renewing innovation systems in agriculture and food. How to go towards more sustainability*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, s. 147-164.
- Donaldson D.I. (2007), *Program theory-driven evaluation science*, New York: Lawrence Erlbaum.
- Drüke H., Klinger P. (2011), *Networked Public Administration for Better service: New Production Model for Local Service Delivery in Germany*, w: Attiroiko A.V., Bailey S.J., Valkama P. (red.), *Innovations in Public Governance*, Amsterdam: IOS Press, s. 140-157.
- Duda R. (2013), *Multi-Level Governance – MLG. Nowy sposób zarządzania Unią Europejską w obliczu procesów integracji i regionalizacji*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza Arboretum.
- Evans B., O'Brien M. (2015), *Local Governance and Soft Infrastructure for Sustainability and Resilience*, w: Paleo U.F. (red.), *Risk Governance: The Articulation of Hazard, Politics, and Ecology*, Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer, s. 77-97.
- Fitzpatrick J.L., Sanders J.R., Worthen B.R. (2011), *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*, London: Pearson Education.

- Geodecki T., Mamica Ł. (2014), *Polityka innowacyjna*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- George A.L., Bennett A. (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, London: MIT Press.
- Hardt L. (2013), *Optymalność instytucji w perspektywie implementacji zasad dobrego rządzenia*, w: Wilkin J. (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 54–71.
- Hausner J. (2015), *Governance i jego conceptualne podstawy*, w: Mazur S. (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 17–37.
- Izdebski H. (2010), *Nowe kierunki zarządzania publicznego, a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, w: Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa: LIBER, s. 11–30.
- Jäppinen T. (2011), *New User-driven Innovation Policy: The Key to Finnish Local Government Service Reform*, w: Attiroiko A.V., Bailey S.J., Valkama P. (red.), *Innovations in Public Governance*, Amsterdam: IOS Press, s. 158–173.
- Keohane R.O., Nye J.S. Jr. (2000), *Introduction*, w: Nye J.S. Jr., Donahue D.J. (red.), *Governance in a Globalizing World, Visions of Governance for the 21st Century*, Washington D.C.: Brookings Institutions Press.
- Kieboom M. (2014), *Lab Matters: Challenging the practice of social innovation laboratories*, Amsterdam: Kennisland.
- King G., Keohane R.O, Verba S. (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press.
- Klimowicz M. (2011), *Innowacje społeczne jako serendypny efekt wzrostu kapitału ludzkiego*, w: Grabowiec P., Klimowicz M. (red.), *Człowiek we współczesnej gospodarce globalnej*, Wrocław: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, s. 27–37.
- Klimowicz M. (2011a), *Kapitał społeczny – zagadnienia metodologiczne*, w: Klimowicz M., Bokajło W. (red.), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, Warszawa: CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe, s. 43–52.
- Klimowicz M. (2016), *Żywe laboratoria innowacyjne narzędzie zarządzania miastami*, w: Wiktorska-Święcka A. (red.), *(Re)organizacja w zarządzaniu miastami w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, s. 186–197.
- Klimowicz M., Dudzik L. (2015), *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w nowym podejściu do zarządzania miastami w ramach realizacji unijnej polityki spójności*, w: Wiktorska-Święcka A. (red.), *(Re)organizacja w zarządzaniu miastami w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, s. 107–123.
- Koźuch B. (2010), *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, w: Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa: Liber, s. 31–46.

- Kraft M.E., Furlong S.E. (2013), *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, 4th edition, Washington DC: Sage.
- Ławniczak K. (2013), *Process tracing. Śledzenie mechanizmów przyczynowych*, w: Ławniczak K. (red.), *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, s. 69–84.
- Makiela Z. (2013), *Przedsiębiorczość i innowacyjność terytorialna. Region w warunkach konkurencji*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Martin D. (1991), *The cultural dimension of governance*, w: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington DC.
- Mattisek A., Prosek A. (2014), *Regieren und Planen*, w: Lossau J., Freytag T., Lippuner R. (red.), *Schlüsselbegriffe der Kultur- und Sozialgeographie*, Stuttgart: UTB, s. 198–211.
- Mazur S. (2015), *Współzarządzanie a administracja publiczna*, w: Mazur S. (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 38–64.
- Michalewska-Pawlak M. (2010), *Europeizacja samorządu – wpływ Unii Europejskiej na aktorów regionalnych i lokalnych*, w: Pacześniak A., Riedel R. (red.), *Europeizacja. Mechanizmy, wymiary, efekty*, Oslo–Toruń–Wrocław: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 263–284.
- Michalewska-Pawlak M. (2011), *Możliwości i bariery rozwoju kapitału społecznego na obszarach wiejskich w Polsce*, w: Klimowicz M., Bokajło W. (red.), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, Warszawa: CeDeWu.pl, Wydawnictwa Fachowe, s. 185–202.
- Michalewska-Pawlak M. (2013), *Priorytety i wyzwania polityki rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Michalewska-Pawlak M. (2014), *Instruments for the Achievements of Territorial Cohesion within the European Union in the Financial Framework 2014–2020*, w: Tarrósy I., Tuka A., Vörös Z., Schmidt A. (red.), *European Integration: Perspectives and Challenges: How “Borderless” is Europe?*, Pécs: IDResearch Ltd./Publikon Publishers, s. 33–48.
- Michalewska-Pawlak M. (2015), *Zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich w warunkach integracji europejskiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Michalewska-Pawlak M. (2016), *Wielopoziomowy system zarządzania politykami regionalnymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako rezultat procesów europeizacji na przykładzie Polski*, w: Riedel R. (red.), *Europeizacja polityk publicznych w Polsce*, Opole: Uniwersytet Opolski, s. 135–153.
- Moor M., Hartley J. (2010), *Innovations in governance*, w: Osborne S.P. (red.), *New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London and New York: Routledge, s. 52–71.
- Nowakowska A. (2011), *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

- Pawłowska A., Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A. (2014), *Partnerstwa międzysektorowe na obszarach wiejskich. Studium przypadku lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pestoff V., Brandsen T. (2010), *Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?*, w: Osborne S.P. (red.), *New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London and New York: Routledge, s. 223–236.
- Płoskonka J., Szlachta J., Zaleski J. (2012), *Układ instytucjonalny i aktorzy polityki rozwoju*, w: Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 53–70.
- Przygodzki Z. (2013), *Regionalny wymiar polityki rozwoju kapitału ludzkiego. Przykład Włoch, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Polski*, Warszawa: Difin.
- Przywojska J., Warwas I. (red.) (2016), *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej*, „Przedsiębiorczość i zarządzanie”, t. XVII, z. 4, cz. II, Łódź–Warszawa.
- Psyk-Piotrowska E., Zajda K., Kretke-Kamińska A., Walczak-Duraj D. (2013), *Struktura i uwarunkowania kapitału społecznego lokalnych grup działania*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Sokołowicz M.E. (2015), *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Stein D., Valters C. (2012), *Understanding Theory of Change in International Development*, JSRP Paper 1 (JSRP and TAF collaborative project), ISSN 2051-0926.
- Tennyson R. (2004), *The Partnering Toolbook- An Essential Guide to Cross Sector Partnership*, London: International Business Leaders Forum.
- Torring J., Triantafyllou P. (red.) (2016), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Torre A., Wallet F. (2013), *Innovation and governance rural territories*, w: Coudel E., Devautour H., Soulard C.T., Faure G., Hubert B. (red.), *Renewing Innovation Systems in Agriculture and Food: How to go towards more sustainability?*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, s. 240–255.
- Tuziak A. (2013), *Innowacyjność w endogenicznym rozwoju regionu peryferyjnego. Studium socjologiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Van Evera S. (1997), *Guide to Methods for Students of Political Science*, New York: Cornell University Press, Ithaca.
- Weiss C.H. (1995), *Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families*, w: Connell J. i in. (red.), *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*, Washington DC: Aspen Institute, s. 65–92.
- Wiktorska-Święcka A. (2014), *Governance jako nowy paradygmat w procesach integracji europejskiej*, w: Pacześniak A., Klimowicz M. (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław: Wydawnictwo OTO, s. 147–201.

- Wiktorska-Święcka A. (2016a), *Współzarządzanie miastem na przykładzie Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław 2016 – w kierunku innowacji w zarządzaniu publicznym?* w: Przesmycka E., Trocka-Leszczyńska E. (red.), *Europejskie Stolicy Kultury. Wybrane zagadnienia*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, s. 25–42.
- Wiktorska-Święcka A., Moroń D., Klimowicz M. (2015), *Zarządzanie innowacjami społecznymi. Trendy, perspektywy, wyzwania*, Warszawa: Wydawnictwo Difin SA.
- Wilkin J. (2013), *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne*, w: Wilkin J. (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 19–38.
- Wilkin J., Nurzyńska I. (red.) (2016), *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa.
- Włazlak K. (2010), *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.

#### **Wydawnictwa ciągłe:**

- Annoni P., Dijkstra L., Gargano N. (2017), *The EU Regional Competitiveness Index 2016*, „European Commission Working Papres”, no. 2.
- Asthana S., Halliday J. (2004), *What can rural agencies do to address the additional costs of rural services? A typology of rural service innovation*, „Health and Social Care”, vol. 12, Issue 6, s. 457–465.
- Bennett A., Checkel J.T. (2012), *Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices*, „Simons Papers in Security and Development”, no. 21, s. 5–71.
- Bielecka M.J. (2011), *Partnerstwo terytorialne dla rozwoju regionalnego i lokalnego*, „Barometr Regionalny”, nr 4(26), s. 45–52.
- Böcher M. (2006), *Participatory policy evaluation as an innovative method for improving sustainable rural development*, „Agricultural Economics Review”, vol. 7, no. 1, s. 49–62.
- Bock B. (2016), *Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection*, „Socialogia Ruralis” vol. 56, Issue 4, s. 552–574.
- Camagni R., Capello R. (2013), *Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Toward Smart Innovation Policies*, „Growth and Change. A Journal of Urban and Regional Policy” vol. 44, Issue 2, s. 355–389.
- Capello R., Lenzi C. (2013), *Territorial Patterns of Innovation and Economic Growth in European Regions*, „Growth and Change. A Journal of Urban and Regional Policy”, vol. 44, Issue 2, s. 195–227.
- Cattacin S., Zimmer A. (2016), *Urban Governance and Social Innovations*, w: Brandesen T., Cattacin S., Evers A., Zimmer A., *Social Innovations and the Urban Context*, Springer International Publishing, s. 21–44.

- Clarkson M. (1995), *A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance*, "Academy of Management Review", vol. 20, nr 1.
- Collier D. (2011), *Understanding Process Tracing*, "PS: Political Science and Politics", Vol. 44, Nr 4, s. 823–830.
- Cooke P. (2001), *Regional Innovation Systems, Clusters and Knowledge Economy*, „Industrial and Corporate Change”, vol. 10, Issue 4, s. 945–974.
- Czapiewska G. (2012), *Lokalne Grupy Działania a kreowanie rozwoju regionalnego w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 29, s. 261–272.
- Dąbrowska Z. (2016), *Rząd kontra organizacje pożytku publicznego*, „Rzeczpospolita” z dnia 27.11.2016.
- Damanpour F., Schneider M. (2009), *Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organisations: Assessing the Role of Managers*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, nr 19(3), s. 495–522.
- Dane A.V., Schneider B.H. (1998), *Program integrity in primary and early secondary prevention: are implementation effects out of control?*, "Clinical Psychology Review", nr 18, s. 23–45.
- Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. (2008), *Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices*, „Bolletín de la Asociación de Geógrafos Españoles”, nr 46, s. 33–52.
- Długosz D. (2007), *Konieczna kohabitacja? Polski samorząd terytorialny w mechanizmie polityki publicznej*, „Analizy i Opinie”, no. 69(1), Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Domagalska-Grędyś M. (2016), *Kontekst innowacji w grupach producentów rolnych*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 1(170), s. 139–164.
- Dutrénit G., Rocha-Lackiz A., Vera-Cruz A.O. (2012), *Functions of the Intermediary Organizations for Agricultural Innovation in Mexico: The Chiapas Produce Foundation*, "Review of Policy Research. The Politisc and Policy of Science and Technology", vol. 29, Issue 6, s. 693–712.
- Dziedzic S., Woźniak L., Czerepiuk P. (2016), *Proces przedsiębiorczego odkrywania jako metoda strategicznego planowania i implementacji inteligentnych specjalizacji region*, Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 444, s. 107–118.
- Edwards-Schachter M., Matti E.C., Alcántara E. (2012), *Fostering Quality of Life through Social Innovation: A Living Lab Methodology Study Case*, "Review of Policy Research. The Politics and Policy of science and Tehchnology", vol. 21, Issue 6, s. 669–800.
- Foster K.A., Barnes W.R. (2012), *Reframing Regional Governance for Research and Practice*, „Urban Affairs Review”, vol 46, Issue 2, s. 272–283.
- Furmankiewicz M. (2012), *Leader + territorial governance in Poland: successes and failures as a rational choice effect*, "Tijdschrift voor economische en sociale geografie", vol. 103, Issue 3, s. 261–275.



- Furmankiewicz M. (2013), *Współzrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(51), s. 71–89.
- Gerometta J., Häussermann H., Longo G. (2005), *Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City*, „Urban Studies”, vol. 42, no. 11, s. 207–221.
- Głuszuk D. (2011), *Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty*, „Ekonomia: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, s. 68–80.
- Golejewska A. (2013), *Kapitał ludzki, innowacje i instytucje a konkurencyjność regionów Europy Środkowej i Wschodniej*, „Zeszyty Natolińskie”, nr 49, s. 1–161.
- Grosse T.G. (2013), *Europeizacja polityki rozwoju w Polsce. Porównanie z chińskim modelem endogenicznego rozwoju*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA”, nr 6(1), s. 75–101.
- Gualini E. (2006), *The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales*, „European Planning Studies”, vol. 14, nr 7, s. 881–904.
- Hemert von P., Masurel E., Nijkamp P. (2011), *The role of knowledge sources of SMEs for innovation perception and regional innovation policy*, „Policy Practice”, vol. 3, Issue 3, s. 163–179.
- Hermans F., Kok K., Beers P.J., Veldkamp T. (2012), *Assessing Sustainability Perspectives in Rural Innovation Projects Using Q-Methodology*, „Sociologia Ruralis”, vol. 52, Issue 1, s. 70–91.
- Hillgren P.-A., Seravalli A., Emilson A. (2011), *Prototyping and infrastructuring in design for social innovation*, „CoDesign”, vol. 7(3–4), s. 169–183.
- Hodyński J., Borucka K. (2015), *Aktywizacja obszarów wiejskich Unii Europejskiej w kontekście programu LEADER w Wielkopolsce*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, nr 1(35), s. 49–56.
- Iammarino S. (2005), *An evolutionary integrated view of regional systems of innovation. Concepts, measures and historical perspectives*, „European Planning Studies”, no. 13(4), June, s. 497–519.
- Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 7–20.
- Knieling J. (2004), *Good Governance in der Regionalentwicklung – vom Vollzug zur aktiven Gestaltung*, w: BMVEL (wyd.), Bonn: Zukunft der ländlichen Entwicklung in Deutschland, s. 108–117.
- Kozak M.W. (2015), *Między starym a nowym paradygmatem: wyzwania dla polskich regionów w latach 2014–2020*, „Barometr Regionalny”, t. 13, nr 4, s. 15–20.
- Koźuch B., Koźuch A. (2012), *Innowacyjność z zarządzaniu rozwojem lokalnym*, „Journal of Agrobusiness and Rural Development”, no. 3(25), s. 137–145.
- Kühne B., Gellynck X., Weaver R.D. (2015), *Enhancing Innovation Capacity Through Vertical, Horizontal, and Third-Party Networks for Traditional Foods*, „Agribusiness. International Journal”, vol. 31, Issue 3, s. 294–313.



- Kwieciński L. (2016), *Administracja publiczna w modelu otwartej innowacji (open innovation) na przykładzie Programu Innowacje Społeczne*, „Rocznik Administracji Publicznej” nr 2, s. 520–534.
- Lawniczak K. (2015), *Badanie społecznych aspektów decydowania w Radzie Unii Europejskiej. Propozycja ram metodologicznych*, w: E. Małuszyńska, P. Idczak, G. Mazur, *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty społeczne, gospodarcze i środowiskowe*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, s. 98–109.
- Mahoney J. (2011), *The Logic of Process Tracing Tests in the Social Science*, “*Sociological Methods & Research*”, no. 41(4), s. 570–597.
- Mc Fadden T. (2014), *Debates on the Innovative Diversification of European Farms: A Review*, “*Geography Compass*”, vol. 8, Issue 5, s. 313–324.
- Meulen van der H., Asseldonk van M., Ge L. (2016), *The state of innovation in European agriculture: Innovators are few and far between*, „*Studies in Agricultural Economics*”, no. 118, s. 172–174.
- Michalewska-Pawlak M. (2015), *Ewolucja modelu polityki regionalnej w Polsce w warunkach integracji europejskiej*, „*Wrocławskie Studia Politologiczne*”, no. 18, s. 89–107.
- Michalewska-Pawlak, Klimowicz M., Wiktorska-Święcka A. (2016), *Understanding the concepts of innovation in regional governance*, “*Wrocławskie Studia Politologiczne*”, no. 20, s. 7–24.
- Miłaszewicz D., Jabłońska E. (2016), *Jakość rządzenia na poziomie lokalnym a innowacyjność polskich regionów*, „*Studia Ekonomiczne*”. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 272, s. 98–108.
- Nazarczuk J., Cicha-Nazarczuk M. (2014), *Zróźnicowanie kapitału ludzkiego w regionach Polski*, „*Ekonomiczne Problemy Usług*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 114, s. 189–200.
- Neumeier P. (2012), *Why do Social Innovations in Rural Development Matter and Should They be Considered More Seriously in Rural Development Research? Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research*, „*Sociologia Ruralis*”, vol. 52, Issue 1, s. 48–69.
- Nurzyńska I. (2016), *Przyczyny i przejawy peryferyjności obszarów wiejskich w Polsce*, „*Wież i Rolnictwo*”, nr 2(171), s. 123–139.
- Osborn S.P., Brown L. (2011), *Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king?* „*Public Administration*”, Vol. 89, Issue 4, s. 1335–1350.
- Pałka E. (2014), *Rola Lokalnych Grup Działania w rozwoju obszarów wiejskich. Przykład województwa świętokrzyskiego*, „*Materiały i Studia. Miscellanea Oeconomicae*”, nr 3, Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, s. 189–203.
- Pocol C.B., Kassai Z. (2016), *Initiatives for Promoting Innovation Among Local Action Groups in Romania*, „*Bulletin UASVM Horticulture*”, no. 73(2), s. 291–298.

- Popławski L., Polak M. (2011), *Innowacyjność w rozwoju regionalnym. Wybrane problemy*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, nr 2(19), s. 107–116.
- Punton M., Welle K. (2015a), *Applying Process Tracing In Five Steps*, “Practice Paper” No. 10, April, Institute of Development Studies.
- Punton M., Welle K. (2015b), *Straws-in-the-wind, hoops and smoking guns: What can process tracing offer to impact evaluation?*, Practice Paper No. 10, April, Institute of Development Studies.
- Reisman J., Gienapp A., Stachowiak S. (2007), *A Guide to Measuring Advocacy and Policy*, Baltimore, Maryland: Organizational Research Services for the Annie E. Casey Foundation.
- Sadowski I. (2014), *Współczesne spojrzenie na instytucje: ewolucja pojęć, problem modelu aktora i poziomy analizy instytucjonalnej*, „Przegląd Socjologiczny”, vol. 63 (LXIII), nr 3, s. 89–114.
- Stame N. (2004), *Theory-based evaluation and types of complexity*, “Evaluation”, vol. 10, nr 1, s. 58–76.
- Sulmicka M. (2012), *Nowy model programowania polityki rozwoju w Polsce*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego Głównej Szkoły Handlowej”, no. 88 „Pomiędzy polityką stabilizacyjną, a polityką rozwoju”, s. 255–284.
- Turek M. (2013), *Rola Lokalnych Grup Działania w zarządzaniu rozwojem lokalnym na przykładzie małopolskich LGD w perspektywie finansowej 2007–2013*, „Zarządzanie Publiczne” nr 4(24), s. 403–417.
- Wiktorska-Święcka A. (2016), *Participatory Urban Governance as an Innovation in Institutional Practice of Polish Cities*, „Horyzonty Polityki” nr 16, s. 75–108.
- Witczak-Roszkowska D., *Kapitał społeczny polskich regionów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 449, s. 686–699.
- Wixe S. (2016), *Neighbourhood related diversity, human capital and firm innovation*, “Regional Science”, 22 September.
- Zajda K. (2015), *Wieś jako terytorium innowacyjne*, „Wiś i Rolnictwo”, nr 3(168), s. 3–17.
- Zajda K. (2016), *Uwarunkowania uczestnictwa młodzieży wiejskiej w procesie innowacji społecznych*, „Wiś i Rolnictwo”, nr 3(172), s. 111–127.
- Zajda K., Dzikowska E. (2012), *Innowacyjne wykorzystanie zasobów a dywersyfikacja struktury gospodarczej obszarów wiejskich w świetle doświadczeń Lokalnej Grupy Działania Mroga*, “Journal of Agrobusiness and Rural Development”, nr 3(25), s. 1–10.
- Zrobek J. (2014), *Innowacyjne aspekty rozwoju obszarów wiejskich*, „Handel Wewnętrzny” nr 5(352), s. 333–345.

**Źródła internetowe:**

- Berriet-Sollicc M. i in. (2016), *The Leader Process as an European Policy for local development: A comparison of the implementation in three European member states*, "Working Paper" no 1, Dijon: CESAER, <https://www2.dijon.inra.fr/cesaer/wp-content/uploads/2016/02/WP-2016.1-MBS-DL-HVP.pdf> (dostęp 5.05.2017).
- Blakely J., Corommelin L. (2016), *Innovations and Collaboration in Global City- Region Governance*, Future Cities Publication, University of California, <http://escholarship.org/uc/item/5wr1253r#page-8> (dostęp 10.04.2017).
- Buijs A. i in. (2016), *Green Surge. Innovative Governance of Urban Green Spaces, Learning from 18 innovative examples across Europe*. Report, [http://greensurge.eu/working-packages/wp6/files/Innovative\\_Governance\\_of\\_Urban\\_Green\\_Spaces\\_-\\_Deliverable\\_6.2.pdf](http://greensurge.eu/working-packages/wp6/files/Innovative_Governance_of_Urban_Green_Spaces_-_Deliverable_6.2.pdf) (dostęp 17.04.2017).
- Bulmer S.J., Radaelli C. (2004), *The Europeanisation of National Policy ?*, „Queen's Papers on Europeanisation”, no. 1, [http://www.ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2-2\\_\\_Radaelli\\_europeanization\\_of\\_national\\_policy.pdf](http://www.ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2-2__Radaelli_europeanization_of_national_policy.pdf) (dostęp 4.04.2017).
- Connell J.P., Kubisch A.C. (1998), *Applying a Theory of Change Approach to the Evaluation of Comprehensive Community Initiatives: Progress, Prospects, and Problems*, [http://seachangecop.org/files/documents/1998\\_ToC\\_and\\_evaluation\\_of\\_community\\_initiatives.pdf](http://seachangecop.org/files/documents/1998_ToC_and_evaluation_of_community_initiatives.pdf) (dostęp 20.03.2017).
- European Commission (2016), *CAP Context Indicators 2014-2020*, [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2016/indicator-table\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2016/indicator-table_en.pdf) (dostęp 3.05.2017).
- Hałasiewicz A. (2008), *LEADER w Polsce. Wykorzystana szansa i nowe możliwości*, Warszawa: Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, [http://www.fapa.com.pl/leaderplus/docs/Leader\\_w\\_Polsce.pdf](http://www.fapa.com.pl/leaderplus/docs/Leader_w_Polsce.pdf) (dostęp 4.05.2017).
- Hernes G. (1998), *Real Virtuality*, w: Hedström P., Swedberg R. (red.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach in Social Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 74-101, <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/JSRP/downloads/JSRP17.Valters.pdf> (dostęp 17.03.2017).
- Höflechner T., Zimmermann F.M. (2016), *An Innovation in Urban Governance: Implementing Living Labs and City Labs through Transnational Knowledge and Experience Exchange*, Regional Studies Association Conference, Graz, Austria, April 3-6, 2016, [http://www.regionalstudies.org/uploads/Hoeflechner\\_Zimmermann\\_An\\_Innovation\\_in\\_Urban\\_Governance.pdf](http://www.regionalstudies.org/uploads/Hoeflechner_Zimmermann_An_Innovation_in_Urban_Governance.pdf) (dostęp 17.04.2017).
- Hooghe L., Marks G. (2003) *Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*, „Political Science Series”, 87, [https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_87.pdf](https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_87.pdf) (dostęp 2.04.2017).
- Ministerstwo Rozwoju (2016), *Krajowe Inteligentne Specjalizacje*, <http://www.mr.gov.pl/media/22489/opisy.pdf> (dostęp 17.04.2017).
- PAP (2016), *Narodowe Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Znamy szczegóły projektu*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/narodowe-centrum->

- 
- rozwoju-spoleczenstwa-obywatelskiego-znamy-szczegoly-projektu,88043.html (dostęp 11.04.2017).
- Pato L. (2015), *Rural entrepreneurship and Innovation: some successful women's initiatives*, Paper presented during 55th Congress of the European Regional Science Association: "World Renaissance: Changing roles for people and places", 25-28.08.2015, Lisbon, <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa15/e150825aFinal01367.pdf> (dostęp 22.04.2018).
- Spotkania grup roboczych na Dolnym Śląsku, 2017, <http://www.umwd.dolnyslask.pl/gospodarka/dolnoslaskie-inteligentne-specjalizacje/grupy-robocze-ds-inteligentnych-specjalizacji/spotkania-grup-roboczych/> (dostęp 9.02.2017).
- Valters C. (2014), *Theories of Change in the International Development: Communication, Learning and Accountability*, "The Justice and Security Research Programme Paper" 17, The Asia Foundation, <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/JSRP/downloads/JSRP17.Valters.pdf> (dostęp 3.05.2017).
- World Bank (2016), *Toward an innovative Poland: The entrepreneurial discovery process and business needs analysis*. Washington, D.C., World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/805821467993730545/final-report> (dostęp 9.02.2017).

Publikacja wpisuje się w obszar innowacyjnych metod zarządzania publicznego wdrażanych na poziomie regionalnym. Bez wątpienia książka dostarcza bogatych treści empirycznych użytecznych zarówno badaczom, studentom, jak i pracownikom administracji publicznej. Warto, aby znalazła się ona w kanonie lektur związanych z zarządzaniem regionalnym oraz procesami innowacyjnymi.

(...) z wielką przyjemnością rekomenduję przedłożone opracowanie do publikacji.

DR HAB. LESZEK KWIECIŃSKI, PROF. UWR

ISBN 978-83-7545-764-3



9 788375 457643 >



Uniwersytet  
Wrocławski