

WPROWADZENIE METODOLOGICZNO-POJĘCIOWE

Postępujący wzrost znaczenia polityk publicznych wiąże się z rozwojem obowiązków i funkcji państwa, zobowiązań publicznych spełnianych przy wykorzystaniu wiedzy i branżowych ekspertów. Specyfika ewolucji przyczynia się do zacierania granic odseparowanych obszarów życia i ząbienia się ról państwa oraz jego subsystemów. Rozwijają się struktury poziome, ponadnarodowe procesy integracji i w konsekwencji wielopoziomowe zarządzanie. Inna grupa czynników lokuje się w relacji pomiędzy podmiotowością społeczeństwa, powinnościami państwa i zawodnością polityki. To, co jest zadaniem państwa, nie wynika wyłącznie z jednostronnego przeświadczenia rządzących, lecz także z potrzeb ludności, kultury politycznej, reżimu. W tym przejściu od politycznego odgórnego sterowania (*politische Steuerung*) do zarządzania (*governance*) ewoluowały paradygmaty, teorie, modele uprawiania i analizy polityki. Podkreśla się bariery politycznego sterowania systemami, ograniczoność zasobów, rozbieżność interesów, potrzebę zapewnienia wyższej efektywności poprzez gwarancje autonomii subobszarów. Brak obiektywnych kryteriów, by orzec o *Politikversagen*¹ (zawodność polityki), rekompensują wskaźniki: rozwoju, standardu, bezpieczeństwa. Środków zaradczych szuka się w przełamywaniu izolacji odseparowanych bytów i łańcuchów społeczno-gospodarczych, rozwijając wielopoziomowe koordynacje aktywizujące wiele struktur i interesariuszy. Działania formalne uzupełnia się nieformalnymi. Bez jednoznacznej hierarchii i jednostronnego forsowania celów w kolegalności szuka się racjonalności, większej trafności decyzji i rozłożenia odpowiedzialności.

Szeroka perspektywa uprawiania polityki/polityk publicznych ma swe odzwierciedlenie na poziomie poznawczym. Najczęściej do analizy wykorzystuje się kilka podejść badawczo-teoretycznych. Oczywiście ich przydatność jest zależna od zakresu studium, jednakże spoglądając na austriacki system badań – technologii – innowacji (**Forschung Technologie Innovation System**, dalej FTI-System, FTI) i współczesne standardy zarządzania publicznego, można

¹ N. Thom, A. Ritz, *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, Gabler Verlag, Wiesbaden 2000, s. 21. M. Mai, *Regieren in der modernen Gesellschaft. Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie*, Verlag Barbara Budrich, Opladen–Berlin–Toronto 2016, s. 12–17, 26.

odnaleźć: neoinstytucjonalizm; podejście cybernetyczne i teorię systemu, teorie: sieci, organizacji, regulacyjną (regulacji), reżimów. Uwzględniają one obszary i zjawiska ważne w nowoczesnym zarządzaniu, tzn. demokrację i partycypację społeczną; legitymizację decyzji i reprezentacji interesów, zarządzanie wielopoziomowe i globalne, struktury trans- i (ponad)narodowe; gospodarkę, rozwój zrównoważony wraz z systemową odpornością².

Przydatność **neoinstytucjonalizmu** w badaniach nad systemem FTI w Austrii sprowadza się do postrzegania otoczenia jako źródła i zaplecza działań instytucji i ich członków, wyznaczania im kontekstu i oceniania. Perspektywy gospodarcza i politologiczna wyjaśniają, jak przebiegają wymiana i działalność w środowisku zbudowanym z norm, reguł i instytucji, a także w jaki sposób instytucje wyposażone w zagregowaną wiedzę i zasoby reprezentują (zastępują) obywateli. Instytucjonalizm obrazuje sposób oddziaływania i modyfikacji zachowań oraz to, jak po aktywności i sukcesach instytucji (badawczych i transferu wiedzy) wnioskować o ogólniejszym stanie rozwoju ich samych i otoczenia. Nauka podkreśla, że należy patrzeć na instytucje przez pryzmat warunków ramowych i tendencji zmian, np. czy i jak izomorfizm organizacyjny/normatywny znajdzie swe odzwierciedlenie w procesach europeizacji³. W ramach większych całości (np. EHEA, ERA, narodowe systemy innowacji) można lepiej zrozumieć charakter korelacji, reakcji i kierunków transformacji. Podejścia **cybernetyczne i systemowe** podkreślają: strukturę, dynamikę i specyfikę kompleksów (np. ekosystemu wiedzy), a także ich *in-* i *output*. Te ostatnie czynniki w Austrii są nieustannie przedmiotem dyskusji z uwagi na rozbieżności pomiędzy nakładami a wynikami badań i ich społecznego zastosowania. Przedstawiciele tego nurtu piszą o holistycznym planowaniu społecznym i o tym, że polityczna cybernetyka pozwala na celowość aktywności, na ewaluację rezultatów i wiązanie inicjatyw⁴. Przejście od (narodowych) systemów do otwartych **sieci** wiązało się z zasadniczą zmianą powiązań i metod ich analizy. Badaniom nad polityką otworzyło to pole do eksploracji społecznych stosunków władzy, procesów decyzyjnych, naukom o zarządzaniu zaś – problematykę relacji komunikacyjnych i hierarchicznych, transferu i wymiany zasobów (wiedzy). Zaletą sieci (naukowych) jest wysoki poziom adaptacyjności i (re-)konfiguracji, sprawne budowanie kapitału społecznego i relacyjnego.

² Szerzej o podejściu nauk do problematyki polityki publicznej i badawczo-rozwojowej w: A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, s. 29–43.

³ W powiązaniu z zachowaniem organizacji wskazuje się ponadto wiele innych cech, m.in. ekonomikę instytucji, racjonalność wyboru. Podkreśla się, że o instytucjach można mówić wąsko i pierwotnie, jako o normach, ale też kognitywnie, ewaluacyjnie. U. Schimank, *Neoinstitutionalismus*, (w:) A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, s. 161–174.

⁴ S. Lange, *Kybernetik und Systemtheorie*, (w:) A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis (Hrsg.), dz. cyt., s. 176–186.

Z interesującej nas perspektywy ważne są: natura powiązań, pozycja członków, wywieranie wpływu i zasilanie środowiska akademickiego⁵. Jest to ciekawe pole badawcze dla przedstawicieli **teorii organizacji** zarówno w wymiarze mikro-, jak i makrospołecznym, tj. uczelni i krajowym. Ta złożoność zależności wymaga od sfer kulturowej i politycznej umiejętności zarządzania na poziomie organizacji i (sub)systemów społecznych. Organizacje bywają postrzegane jak akcesorium społecznego *governance* i w tym znaczeniu są one kolektywnymi i zdolnymi do działania: tworami, strukturami, układami. Mogą kreować istotne kryteria i zasady zarządzania wykorzystywane na wyższym poziomie ustrojowym, choć przeważnie patrzy się na nie jak na instrument politycznego kierowania i społecznego oddziaływania. W kontekście podjętego zagadnienia warto zasygnalizować fakt realizowania przez nie narodowej polityki edukacyjno-badawczej, roli wyznaczania standardów i kodeksów etyki zawodowej, oddziaływania kulturotwórczego⁶. Każde społeczeństwo jest poddawane *mode of regulation*, co ma zapewnić instytucjonalne trwanie i reprodukcję systemu. Racjonalny decydent podejmuje się regulacji/*governance* dla korzystnej zmiany, przy czym ich aranżacja nie jest niezmienna – konkuruje się bowiem formą i poziomem sterowania. Zarządzanie zachodzi w ramach społeczno-zinstytucjonalizowanej koordynacji, służy wspieraniu reżimów w utrzymaniu warunków rozwoju i funkcjonalności⁷. **Reżim**, podobnie jak we wcześniejszych ujęciach, może mieć wymiar czysto normatywny (np. ustrój szkolnictwa wyższego), bywa też społeczną praktyką, wówczas politycznie i społecznie wiążące normy sugerują potrzebę zachowania zgodnego z habitusem i społecznie odpowiedzialną nauką. Ważna jest też efektywność norm reżimu, która wiedzie do kontroli wyników, by następnie legitymizować całość w wymiarach normatywnym i instytucjonalnym. Do odróżniania reżimów wiedzy wykorzystuje się szczególnie takie składowe, jak: dane i dane badawcze, badania naukowe z ich potencjałem i ukierunkowaniem. Inne komponenty są już zdecydowanie bliższe klasyce politologii: instytucjonalni aktorzy, wpływ na działania polityki F+E i publicznej, specyfika zarządzania. Reżimy wiedzy kształtowały się historycznie w powiązaniu z narodowym modelem społeczno-kulturowym. Dziś oddziaływania globalne i ponadnarodowe transformacje skutkują izomorfizmem, a do najważniejszych czynników zalicza się rozwój transnarodowej wiedzy, badań, polityk badawczej i publicznej osadzonych na dowodach⁸.

⁵ D. Jansen, A. Wald, *Netzwerktheorien*, (w:) A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis (Hrsg.), dz. cyt., s. 188–197.

⁶ Organizacje mają także znaczenie: formalne, normatywne, ładu społecznego. U. Schimank, *Organisationstheorien*, (w:) A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis (Hrsg.), dz. cyt., s. 200–210.

⁷ G. Simonis, *Regulationstheorie*, (w:) A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis (Hrsg.), dz. cyt., s. 212–223.

⁸ W kontekście podejmowanych zagadnień wskazuje się takie elementy reżimu, jak: formalny i nieformalny charakter wymagań, aktorzy (formalni i nieformalni, krajowi i zagraniczni). M. List,

Publiczne zarządzanie i polityka

Dokonujące się od dekad zmiany w przestrzeni społeczno-kulturowej oraz publiczno-państwowej są współbieżne ze specyfiką wyzwań dla sfery polityki i zarządzania publicznego, do których najczęściej zalicza się:

- nieprzejrzystość i kompleksowość,
- dynamiczną zmienność,
- zróżnicowanie powiązań i wieloprzyczynowość, alternatywność,
- wysoką dynamikę funkcjonowania/tempo życia grup społecznych,
- zmiany systemu wartości oraz równoczesną obojętność wobec (systemów) wartości,
- niestabilność zachowań politycznych i wyborczych,
- pluralizm, indywidualizację oraz elastyczność

– co łącznie wpływa na efektywność i skuteczność sektora publicznego. Pułę słabości państw współkonstituują: kryzys legitymizacji⁹; zarządzanie systemami złożonymi i zależnymi¹⁰; słabsza skuteczność¹¹. W tych okolicznościach potrzeba nowego porządku publicznego¹² i modelu publicznego zarządzania¹³ jawiła się jako oczywista konieczność, ale powinien on być bardziej elastyczny i innowacyjny oraz zintegrowany z wytycznymi na poziomie założeń strategicznych.

Regimetheorie, (w:) A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis (Hrsg.), dz. cyt., s. 226–234. R. Norman, *The Changing Epistemic Governance of European Education. The Fabrication of the Homo Academicus Europeanus?*, Springer, Strasbourg 2012, s. 24–25. Autorzy wskazują na planowanie i ewaluację jako kluczowe elementy polityk publicznych, które są oparte na dowodach, racjonalnym programowaniu, zastosowaniu i testowaniu w praktyce. Zarządzanie publiczne jest wypadkową administrowania i zarządzania, co rozumie się jako kierowanie sprawami publicznymi, przy uwzględnieniu procesów instytucjonalnych działalności administracji. J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, C.H.Beck, Warszawa 2021, s. 13–24.

⁹ Kryzys legitymizacji najczęściej sprowadzany do deficytu sterowalności procesami służącymi rozwiązywaniu istotnych problemów na poziomie Verwaltungsstaat.

¹⁰ Uważa się, że pojedyncze państwa narodowe z uwagi na postępującą kompleksowość tendencji rozwojowych i przemian technologicznych, gospodarczych i społecznych stają się coraz mniej zdolne do działań niezależnych i coraz bardziej współzależne – regionalnie i/lub instytucjonalnie (np. UE). Wymusza to zmiany modelu myślenia i kooperacji pomiędzy państwami. *Interdependenzkrise* wyzwolił dwa procesy: wzrost znaczenia ponadnarodowych organizacji/institucji oraz nowy regionalizm z lokalną odpowiedzialnością za kształt polityki społeczno-gospodarczej.

¹¹ Ten typ kryzysu jest powiązany z deficytem sterowalności, co jest kwestią kluczową dla instytucji państwa narodowego. Tzw. *Leistungskrise* wynika z przeciążenia państwa rozlicznymi roszczeniami, a także ze złego wykorzystania państwowego/publicznego aparatu i zasobów na rzecz usług i świadczeń, które być może w sektorze prywatnym byłyby lepiej rozdysponowane.

¹² Przez porządek publiczny rozumie się najczęściej ogół praw i uregulowań, za pomocą których utrzymuje się porządek publiczny i/lub realizuje cele społeczne.

¹³ Określenie „nowe publiczne zarządzanie” funkcjonuje od lat 90. XX wieku, a jego teoretyczne podstawy stanowiły: *public choice* oraz menadżeryzm.

Porządek publiczny miał ponadto wyrażać konsensus pomiędzy sferami społeczną, gospodarczą i polityczną oraz dowodzić profesjonalizacji w zarządzaniu. Do tego należało tak rozwijać biurokrację i administrację wyższego szczebla, by kojarzyć ich potencjały i skłonności (do rozrostu). Na poziomie modelu oznaczać to powinno przejście od tradycyjnego administrowania do zarządzania administracyjnego (*Verwaltungsmanagement*). Dokonująca się zmiana postrzegania (specyfiki) odpowiedzialności za państwową pracę administracyjną zachodziła równocześnie z przechodzeniem na model biznesowy zarządzania. Miało to pomóc w utrzymaniu równowagi pomiędzy polityczno-prawną suwerennością państwa i zmieniającym się (ekonomizującym się) społeczeństwem¹⁴. Stąd jednym z kluczowych zadań NPM było moderowanie instytucji publicznych i ich relacji w środowisku i względem otoczenia, mając na uwadze kontekst *input-output*.

Każdy z krajów ma własny narodowy model publicznego zarządzania¹⁵, a ich wspólnym przeświadczeniem jest potrzeba istnienia, a nie likwidowania czy prywatyzacji instytucji państwa. NPM nie rozstrzyga spraw ustrojowych natury prawnej czy politycznej (demokracji). Głównym wyzwaniem instytucji publicznych/administracji jest ich skuteczność, a do tego potrzebują państwa prawa i sprawnej demokracji. O ile sama polityka publiczna jest stosunkowo starym procesem, o tyle ostatnie dekady i uwarunkowania systemowe, szczególnie uprzemysłowienie i rozwój kapitalizmu, pchnęły publiczne zarządzanie w stronę bardziej biznesową i profesjonalnego zarządzania organizacjami i usługami publicznymi. Nowocześnie prowadzone NPM próbuje wprowadzić do swej przestrzeni przedsiębiorczą racjonalność i funkcjonalny menadżeryzm. Na poziomie systemowym kluczową składową jest konkurencyjność wiodąca do skuteczności i efektywności wyższej niż w ramach planowania i sterowania. Uznaje się również, że polityka i administracja są zdolne do nauki i że jako systemy uczące się mogą się dostosować do otoczenia. W tej ewolucji środowisko koncentruje się na: efektywności, jakości, cenie, kosztach, zwrotności nakładów inwestycyjnych, postrzeganiu (członków) społeczeństwa jako klientów/interesariuszy¹⁶.

¹⁴ W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że poszczególne sektory mają własne elementy oraz specyficzne relacje wewnętrzne i zewnętrzne: prywatna gospodarka (regulowana poprzez rynek); państwowe instytucje (regulowane legalnym przymusem); przestrzeń społeczno-socjalna (regulowana normami społecznymi). Relacje pomiędzy nimi sprowadzają się do: gwarancji rynkowych, nakładów produkcyjnych, opłat fizykalnych, produkcji, gwarancji legalnych świadczeń państwowych, udzielania legitymizacji demokratycznej.

¹⁵ Model niemiecki dla NPM to *Neues Steuerungsmodell*, natomiast Austria i Szwajcaria rozwięły *WoV – Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*.

¹⁶ N. Thom, A. Ritz, *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentl. Sektor*, Wiesbaden 2000, s. 15–21. K. Sched, I. Proel, *New Public Management*, UTB für Wissenschaften, Verlag Paul Haupt, Bern 2000, s. 3–6.

Przez **politykę publiczną**¹⁷ – a polityki badawczo-rozwojowa, nauki i szkolnictwa za takie uchodzą – rozumie się działania państwa służące rozwiązywaniu kluczowych problemów społecznych, o zbiorowym (publicznym) znaczeniu, w sposób zaprojektowany (R. Titmmuss) przy wykorzystaniu zobiektywizowanej wiedzy. Jej cechą jest celowość działań organów państwa i całej sfery publicznej zorientowanych na poprawę i trwałe zabezpieczenie walorów jakości życia, alokację zasobów i wartości (D. Easton). Polityka publiczna wyraża wolę decydentów politycznych, ale wzbogaconą opinią przedstawicieli otoczenia. Odnosi się nie tylko do działań władzy publicznej, ale też zachowań i reakcji, które są ich skutkiem. Proces (w ramach) polityki publicznej jest ciągły i wielofazowy, skupia wielu aktorów instytucjonalnych i społeczno-publicznych operujących na różnych poziomach (narodowym, unijnym, międzynarodowym). Od strony teleologicznej służy implementowaniu programów dla realizacji celów społeczno-publicznych (B. Dante). Integrując różne aspekty, wskazuje jednocześnie na swój interdyscyplinarny charakter jako działalności praktycznej i naukowej. Polityki publiczne powinny być inkluzywne za sprawą konsultacji i realizacji interesów interesariuszy. Stąd można uznać, że zarządzają współzależnością (*Interdependenzbewältigung*). Szersza perspektywa poznawcza i konsultacyjny charakter stwarzają im przesłanki bycia bardziej innowacyjnymi i społecznie akceptowanymi (metody środowiskowej ewaluacji)¹⁸. **Polityki publiczne**¹⁹ wymagają dla swej efektywności i skuteczności projektowania osadzonego na zdiagnozowanych problemach, zdefiniowanych rezultatach oraz na wskazaniu sposobów ich rozwiązywania²⁰. Struktury (w tym np. agendy wsparcia badań, akredytacji

¹⁷ W. Jakubowski, Ł. Zamecki, *Politologia „sensu largo”*, (w:) W. Jakubowski, P. Załęski, Ł. Zamecki, *Nauki o polityce. Zarys koncepcji dyscypliny*, Typografia Pułusk Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztor, Pułusk 2013, s. 59–60, 65–66. Ch. Knill, J. Tosun, *Public Policy. A New Introduction*, Palgrave Macmillan, London 2012, s. 3–13. OPSI – Observatory of Public Sector Innovation, <https://oecd-opsi.org/> [dostęp: 29.06.2022].

¹⁸ Ch. Knill, J. Tosun, dz. cyt., s. 3–4.

¹⁹ W. Jakubowski, Ł. Zamecki, dz. cyt., s. 60. A. Zybala politykom publicznym przypisuje cechy: zorientowania strategicznego, skoncentrowania na rezultatach, zintegrowania, inkluzywności, elastyczności i innowacyjności, zdecydowania. A. Zybala, *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 30–43. Zwraca się uwagę na fakt powiązania, i to genetycznego, pomiędzy szeroko pojmowaną polityką społeczną a polityką publiczną (politykami publicznymi), która w wielu aspektach koncentruje się na rozwiązywaniu kluczowych problemów społecznych, a w szczególności metodycznego planowania rozwoju państwa dobrobytu. Politycy społeczni traktują bogactwo/dobrobyt jako socjalną inwestycję. P. Spicker, *Social Policy. Themes and Approaches. Revised Second Edition*, Policy Press, Bristol 2008, s. 69–78. G. Esping-Andersen, *Towards the Good Society, Once Again?*, (w:) G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijek, J. Myles, *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, Oxford–New York 2002, s. 1–26.

²⁰ Przyjmuje się, że polityka publiczna jako narzędzie sprawcze przechodzi kilka faz: ustanowienie agendy służące identyfikacji; nadanie społecznego kontekstu problemowi; wypracowanie sytuacji (klimatu) dla skutecznego działania; sformułowanie celów, kosztów i potencjalnych skutków oraz znalezienie akceptacji dla działań (środowiskowa legitymizacja działań); realizacja oraz ewaluacja.

szkolnictwa wyższego) oraz funkcje pełnią rolę instrumentalną, acz kluczową. Podobnie można podejść do procesów monitorowania i ewaluacji. Przyjmuje się, że polityka publiczna jest systemem działań, narzędzi regulacyjnych, prawnych i finansowych, a jest kreowana poprzez regulacje, dystrybucję, redystrybucję, politykę konstytutywną²¹. Jej **partycypacyjność** wzmacnia wymiary publiczny i obywatelski stosunków władzy/wiedzy, kreuje struktury i instytucje naukowe czy *citizen science*. Dużą wagę przypisuje się komunikacji społecznej, co rządzącym pozwala zaskarbiać sobie zrozumienie i szerszą akceptację działań na rzecz zmian społecznych. **Unia Europejska** poprzez realizowane programy ramowe, Otwartą Metodę Koordynacji i polityki sektorowe istotnie wzmacnia polityki publiczne. Rodzą się jednocześnie kolejne struktury i pułapy organizacyjne wielopoziomowego zarządzania²². B.G. Peters²³ wyróżnił trzy poziomy polityki publicznej, które sprowadzają się do:

- wyborów programowych (*policy choices*);
- realizacji programów publicznych (*policy output*) przez aparat administracyjny i jego otoczenie;
- rezultatów działań publicznych i ich wpływu na otoczenie (*policy impact*).

Polityka publiczna jako nieustanny proces funkcjonuje pomiędzy tym, co „być powinno”, a tym, co „być może”. I to w zasadzie jest miarą jej innowacyjności na polu świadczonych usług publiczno-społecznych. Doświadczenie

²¹ Polityka konstytutywna sprowadza się do stanowienia prawa, powoływania jednostek wykonawczych na potrzeby realizacji polityk publicznych. S. Mazur, J. Górniak, *Analiza i projektowanie polityk publicznych*, (w:) *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red. nauk. M. Zawicki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 52. Wskazuje się również na potrzebę holistycznego spojrzenia na politykę publiczną, by poszczególne obszary i polityki sektorowe prowadzić w sposób spójny i niewykluczający się. Powinno się posługiwać eksperymentami i pilotażami, zanim wprowadzi się konkretne rozwiązanie do głównego nurtu polityki. Obowiązkiem państwa i instytucji publicznych jest takie posługiwanie się środkami (represyjnymi, zapobiegawczymi, zobowiązującymi i kuracyjnymi), by uzyskiwać poprawę sektora i doskonalić metodykę pracy władzy publicznej. C.C. Williams, J. Windebank, M. Baric, S. Nadin, *Public policy innovations: the case of undeclared work*, „Management Decision” 2013, vol. 51, nr 6, s. 13–26.

²² OMK uchodzi za przykład polityki transferowej, za ponadgraniczny proces uczenia się i transferu poprzez *benchmarking* i transparentność o innych (w tym narodowych) dobrych praktykach. Wskazuje się na dwa komponenty, tj. na dyfuzję oraz transfer. Badania dotyczące transferu w systemach społecznych sięgają lat 60. XX wieku w USA i dotyczyły rozprzestrzeniania się politycznych innowacji w amerykańskich stanach. W Europie problematyka polityki transferu rozwijała się w latach 90. XX wieku w Wielkiej Brytanii. W badaniach tego typu wiele uwagi poświęca się funkcjonowaniu i mechanizmom koordynacji polityki i ich skutkom na poziomie mezo. S. Lütz, *Policy-Transfer und Policy Diffusion*, (w:) A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis (Hrsg.), dz. cyt., s. 132–135.

²³ R. Chrabąszcz, M. Zawicki, *Nauki o polityce publicznej*, (w:) *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red. nauk. M. Zawicki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 17.

podpowiada, że podstawowe zasady odnoszące się do usług w ramach polityk publicznych powinny²⁴:

- być zaprojektowane w oparciu o potrzeby użytkowników/klientów (a nie wewnętrzne potrzeby organizacji);
- być projektowane z uwzględnieniem specyfiki systemu (a nie jego fragmentarycznych komponentów);
- być projektowane powtarzalnie z udziałem użytkowników na wszystkich etapach rozwoju;
- odnieść się do konkretnego celu, zapotrzebowania na usługę i biznesowego uzasadnienia;
- być projektowane w oparciu o dane i dowody;
- być integracyjne i dostępne.

Badania naukowe w ramach polityk publicznych powinny uwzględniać²⁵:

- wprowadzenie zagadnień do agendy publicznej;
- wytypowanie instytucji i struktur koniecznych w procesach diagnozowania, realizacji i ewaluacji;
- wybór instrumentów działania i ich oceny;
- wdrażanie polityk i ich ewaluacji

– i takie ich postrzeganie jest zbieżne z panującym przekonaniem kreślącym obszary tematyczne. Uznaje się, iż są nimi: analiza polityk publicznych polegająca na identyfikacji problemu i sposobu podejścia do niego, implementacja oraz ewaluacja. Transdyscyplinarny charakter polityk publicznych wymusza szersze podejścia badawcze, które powinny integrować nauki społeczne, ekonomiczne, o zarządzaniu. Ważnym ich zadaniem jest dostarczanie (zasobów) wiedzy, która może poprawić zarządzanie przestrzenią publiczną, jej instytucjami i instrumentarium²⁶. Krytycy w ewolucji dyscyplin i metod pracy naukowej podążających w kierunku ich większego zespolenia widzą utratę jedności nauki i tożsamości dyscyplin. Popularyzacja form projektowych organizacji badań idzie w parze z ich technicyzacją, z podziałem pracy naukowej, scalaniem zasobów poprzez sieci i otwartą infrastrukturę badawczą. Badania prowadzone w tym podejściu (w tym także w politykach publicznych) silniej orientują się na przyszłościowo przydatne wyniki, a nie na dotychczas praktykowaną akumulację zasobów wiedzy. Zmienia się zakres autonomii i odpowiedzialności za naukę, tak jak społeczne

²⁴ OPSI – Observatory of Public Sector Innovation, <https://oecd-opsi.org/> [dostęp: 29.06.2022].

²⁵ W. Jakubowski, Ł. Zamecki, dz. cyt., s. 67. R. Chrabąszcz, M. Zawicki, dz. cyt., s. 19.

²⁶ Nie wchodząc w dyskusję na temat spójności metodologicznej nauk o politykach publicznych, należy wskazać, iż posługują się metodami empirycznymi jakościowymi i ilościowymi oraz analizami kosztów i korzyści. R. Chrabąszcz, M. Zawicki, dz. cyt., s. 33. A. Dodds, *Comparative Public Policy*, Palgrave Macmillan, London 2013, s. 22–23, 39–46.

środowisko jej powstawania i zależności komunikacyjne. One też determinują standardy naukowe i etyczne badań (mechanizmy kontroli jakości, finansowanie powiązane z jakością badań i przyznaną reputacją). Wiedza jako namacalny kapitał wiedzie do badań przemysłowych i ekonomizacji (wyników) badań. Dochodzi do rekonstrukcji relacji pomiędzy publicznym charakterem nauki a biznesowym zastosowaniem i ekonomiczną wartością dodaną. Modyfikacji ulega relacja pomiędzy badaczem i uczelnią, która straciła na znaczeniu jako wyłączone miejsce powstawania wiedzy na rzecz szerszej społeczności naukowej. Jednocześnie jednak struktury organizacyjne (uczelnie, jednostki badawcze) coraz intensywniej instytucjonalizują proces jej kreacji, finansowania, posiadania praw własności intelektualnej i praw do czerpania korzyści finansowych²⁷.

Nauka bazująca na dowodach²⁸ – a za taką uchodzą polityki publiczne (*evidence-based policy*) – szuka rozwiązań na podwalinie (obiektywnych) argumentów, co wpływa na jej racjonalizację i poziom ekonomicznej realności²⁹. Kluczowymi kryteriami wyboru polityki/rozwiązania są: skuteczność, efektywność, trafność, użyteczność, ważność, społeczna legitymacja, wykonalność administracyjna, wykonalność techniczna, sprawiedliwość i wolność³⁰. Natomiast *controlling* w szkolnictwie wyższym dla organizacji badań w paradygmacie polityk publicznych wyznacza trzy warunki ramowe, są to: wartości i cele, zarządzanie i przywództwo, baza techniczna i wyniki³¹.

²⁷ H. Braun-Thürmann, *Wandel der Wissensproduktion*, (w:) D. Simon, A. Knie, S. Hornbostel (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010, s. 71–84. F. Meier, U. Schimank, *Organisationsforschung*, (w:) D. Simon, A. Knie, S. Hornbostel (Hrsg.), dz. cyt., s. 106–114. J. Sroka wskazuje na potrzebę inkluzywnego modelu współdecydowania i zarządzania narodowymi sektorami przez pryzmat polityk/institucji publicznych, a także sposobu ich postrzegania, ewaluowania i dyskusji. J. Sroka, *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce społecznej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018.

²⁸ Dowód w tym znaczeniu to wiedza ekspercka, analizy, raporty, konsultacje społeczne, eksperymenty. S. Mazur, *Polityka publiczna oparta na dowodach – wybrane zagadnienia metodologiczne*, (w:) T. Kwarciański, A. Winczewicz-Price (red. nauk.), *Metaekonomia 2: zagadnienia z filozofii makroekonomii*, Copernicus Center Press, Kraków 2019, s. 405–423.

²⁹ Do tego celu potrzebuje także danych i ich analiz (*data-driven policy*), co wzmacnia poziom realizmu i racjonalności działań politycznych. Fakt uwzględniania danych pochodzących z różnych źródeł wzmacnia model antycypacyjnego zarządzania.

³⁰ S. Mazur, J. Górniak, dz. cyt., s. 46–47.

³¹ Na system wyników składają się: porozumienia celowe, zrównoważone określanie wyników, formuła finansowania. System zarządzania i przywództwo obejmują: planowanie i kontrolę (plany rozwoju szkolnictwa wyższego, finansowe plany szkół wyższych), informacje (personalne, finansowe itp.), organizację (struktura, procesy, postępowanie) i zarządzanie personelem. M. Täschner, *Hochschulcontrolling. Einführung von Berichtssystemen: Prozess, Strukturen, Vorgehen*, De Gruyter Oldenbourg, Berlin 2014, s. 204.

Innowacje

Pierwsze analizy systemów innowacji koncentrowały się na pojedynczych państwach i ich gospodarkach narodowych³². Współcześnie innowacje powstają też w wymiarach poza- i ponadnarodowym, co wynika z okoliczności i potrzeb wyzwalanych globalizacją i intensyfikacją konkurencji³³.

W najogólniejszym znaczeniu innowacja (by przywołać J. Schumpetera) bywa rozumiana jako zdolność instytucji/przedsiębiorstwa do opracowania i wdrożenia rzeczy/usług/procesów nowych i/lub istotnie ulepszonych. Literatura wskazuje także na zastosowanie nowej metody wytworzenia lub rozwiązania marketingowego, jak i otwarcie/utworzenie nowego rynku dla danej gałęzi krajowej czy uzyskanie nowego źródła zaopatrzenia w surowce lub półfabrykaty. Wymiar odnoszący się do zarządzania za innowacyjne uznaje dokonanie zmiany organizacji gałęzi. Z dzisiejszej perspektywy konieczne jest angażowanie inicjatyw o charakterze badawczym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym zarówno w środowisku naukowym (FTI-System Austria), jak i jego otoczeniu. Nowsze podejście do innowacji (w myśl Podręcznika Oslo, 2008) sprowadza je do wdrożenia w praktyce gospodarczej nowego, znacząco udoskonalonego produktu, usługi, procesu, w tym także nowej metody marketingowej lub organizacyjnej, redefiniującej sposób pracy lub relacje firmy z otoczeniem. Głównymi elementami innowacji są nowość i wdrożenie, które wiążą się z posiadaniem strategii zorientowanej na innowacje. W ramach tego paradygmatu należy dążyć do jednoczesnego zasilania i wykorzystywania otoczenia, a w nauce jest nim ekosystem wiedzy. Obecnie procesy innowacji silnie stymuluje tzw. ssanie innowacyjne³⁴ w ramach relacji sprzężonych. W praktyce determinuje je zapotrzebowanie rynkowe i społeczne na nowe technologie i rozwiązania, które potrafią sprostać wymogom ochrony środowiska, potrzebom rozwoju zrównoważonego. W związku z tym to otoczenie społeczno-gospodarcze i jego pieniądze kreślą kierunki inwestycji w F+E³⁵.

³² B. Reformat, *Modele procesów innowacyjnych a studia rozwoju współczesnej gospodarki*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, Organizacja i Zarządzanie, z. 130, s. 479–480. K. Klincewicz, *Polska innowacyjność. Analiza bibliometryczna*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 8–10.

³³ B. Reformat, dz. cyt., s. 479. K. Klincewicz, dz. cyt., s. 5 i n.

³⁴ Rozróżnia się kilka modeli innowacji: podażowy, popytowy, popytowo-podażowy. B. Reformat, dz. cyt., s. 479. T. Geodecki, Ł. Bajak, *Polityka innowacyjna*, (w:) *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red. nauk. M. Zawicki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 151.

³⁵ T. Geodecki, Ł. Bajak, *Polityka innowacyjna*, dz. cyt., s. 148–176. A. Bukowski, J. Strycharz, *Innowacja i komercjalizacja a nauki społeczne*, (w:) *Nauki społeczne a komercjalizacja wiedzy. Jak humaniści tworzą innowacje dla gospodarki i społeczeństwa*, red. nauk. S. Rudnicki, Wyższa Szkoła Europejska im. Józefa Tischnera, Kraków 2013, s. 13 i n. J. Stanienda, *Znaczenie klastrów w innowacyjności przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2014, t. 24, nr 1, s. 189–200.