

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: andrzej.sztando@ue.wroc.pl

**INNOWACJE I INNOWACYJNOŚĆ LOKALNA
W PONADLOKALNEJ PERSPEKTYWIE
ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO
ROZWOJEM LOKALNYM MAŁYCH MIAST**

**INNOVATIONS AND LOCAL INNOVATIVENESS
IN SUPRA-LOCAL PERSPECTIVE OF LOCAL
DEVELOPMENT STRATEGIC
GOVERNANCE OF SMALL TOWNS**

DOI: 10.15611/pn.2017.467.19

JEL Classification: H70, H79, H83, O31, Q55, R11, R58

Streszczenie: W artykule zaprezentowano wyniki badań, które miały na celu zidentyfikowanie, jak władze polskich małych miast postrzegają i kształtują na poziomie strategicznym te ponadlokalne relacje ich miast, które związane są z innowacjami i lokalną innowacyjnością. Badania te przeprowadzono w roku 2014 metodami sondażu diagnostycznego i analizy treści. Wykorzystano w nich także wyniki obserwacji uczestniczących, przeprowadzonych w latach 2010-2014. W początkowej części artykułu wyjaśniono kategorie i procesy kluczowe z punktu widzenia badań, takie jak: rozwój lokalny w obu jego perspektywach, innowacje i ich znaczenie w rozwoju lokalnym, innowacyjność lokalna, ponadlokalne relacje układu lokalnego, zarządzanie rozwojem lokalnym, zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, ponadlokalna perspektywa tego zarządzania. W dalszej części zaprezentowano przesłanki, obiekty, cele, pytania, metody i techniki badawcze oraz wykorzystane źródła informacji. Następnie przedstawiono wyniki badań, dzieląc je na 4 części odpowiadające relacjom waloryzacji, animacji, supresji i deprecjacji układu lokalnego oraz działaniom prowadzonym w celu ich prorozwojowego kształtowania, wyznaczającym egzogeniczną użyteczność, neoendogeniczną absorpcyjność, protekcyjność i retencyjność zarządzania rozwojem lokalnym. Artykuł kończą wnioski oraz zalecenia co do zmian lokalnych i ponadlokalnych polityk rozwoju, których dokonanie upowszechni i ułatwi proinnowacyjne kształtowanie ponadlokalnych relacji małych miast.

Słowa kluczowe: innowacje, innowacyjność lokalna, gmina, władze lokalne, rozwój lokalny, zarządzanie rozwojem lokalnym, zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, małe miasto.

Summary: The article presents the research results whose aim is to identify how local authorities of Polish small towns perceive and form at the strategic level, these supra-local relations of their cities, which are connected with innovations and local innovativeness. The research

was conducted in 2014 using diagnostic survey and content analysis methods. In addition, the results of participant observations, conducted in 2010-2014, were used. In the initial part of the article key categories of research field are explained, such as local development in both perspectives, innovations and their role in local development, local innovativeness, supra-local relations of local system, local development governance, local development strategic governance and its supra-local perspective. The next part presents rationale, objects, goals, questions, methods and techniques of research and used sources of information. Then the results of the studies are presented, dividing them into 4 parts, corresponding to different types of supra-local relations of local systems and activities for their prodevelopmental formation. The article concludes with findings and recommendations for changes of local and supra-local policies which will popularize and simplify pro-innovative shaping of supra-local relations of small towns.

Keywords: innovations, local innovativeness, commune, local authorities, local development, local development governance, local development strategic governance, small town.

1. Rozwój lokalny i perspektywy jego postrzegania

Pojęcie rozwoju lokalnego, choć używane w piśmiennictwie, mediach, działalności administracji publicznej i w języku potocznym, bywa rozumiane błędnie lub niepełnie. Artykuł niniejszy należy zatem rozpocząć od jego wyjaśnienia. Kategoria ta ma dualny charakter, w związku z czym należy ją postrzegać łącznie z dwóch perspektyw.

Pierwsza perspektywa to perspektywa lokalna. W tej perspektywie rozwój lokalny to pożądane, pozytywne przeobrażenia ilościowe, jakościowe i strukturalne lokalnej kompozycji społeczno-terytorialnej (tzw. układu lokalnego), o charakterystycznych cechach gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, której element społeczny wyraża własne potrzeby oraz hierarchię wartości. W wielu krajach kompozycję tę utożsamia się z gminą. Celem tak rozumianego rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczności lokalnej przez zaspokojenie jej potrzeb, ale przy jednoczesnym generowaniu wartości użytecznych dla otoczenia układu lokalnego. Inne jego cechy to: silne, konsensualne oparcie na czynnikach endogenicznych, samopodtrzymywanie się, długookresowość, planowość, podmiotowość społeczności lokalnej w wyznaczaniu jego kierunków i zapewnianiu go, brak ponadlokalnej unifikacji oraz zgodność z ideą ładu zintegrowanego. Większość definicji akcentuje analogiczne postrzeganie rozwoju lokalnego (por. np. [Blakely 1994, s. 2; Wojtasiewicz 1990, s. 38; Broł 1998, s. 11; Marques 2011, s. 144; Casanova 2004, s. 26]).

Dруга perspektywa postrzegania rozwoju lokalnego to perspektywa ponadlokalna, tzn. regionalna, państwowa, związków państw (np. Unii Europejskiej), a nawet globalna. Rozwój lokalny w tej perspektywie to takie przekształcenia struktur układów ponadlokalnych i związków między tymi strukturami oraz ich otoczeniem, które są w dużej mierze efektem procesów rozwoju lokalnego zachodzących w układach lokalnych składających się na nie. Nie chodzi jednak tylko o łączenie

się procesów rozwoju wielu układów lokalnych i ich efektów w ponadlokalne, proste „sumy”. Chodzi przede wszystkim o wzbudzenie, ochronę i intensyfikację istniejących oraz nowych ponadlokalnych procesów rozwoju dzięki interakcjom sieciowym zachodzącym między układami lokalnymi, a także między nimi a innymi podmiotami ponadlokalnymi, np. państwami, firmami, organizacjami publicznymi i społecznymi. Generalizując i upraszczając, rozwój lokalny w ponadlokalnej perspektywie oznacza transformację procesów rozwoju lokalnego w ponadlokalne procesy rozwoju. Celem tak rozumianego rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczeństw regionalnych, państwowych i inaczej delimitowanych, ale ponadlokalnych zbiorowości ludzkich. Tę perspektywę rozwoju lokalnego dostrzega się znacznie rzadziej (por. [Rezsohazy 1988, s. 17; Pietrzyk 1997, s. 89-90]).

Lokalna i ponadlokalna perspektywy rozwoju lokalnego łącznie tworzą paradygmat rozwoju lokalnego oparty na współczesnym lokalizmie, komplementarny wobec paradygmatu rozwoju regionalnego (por. np. [Hinderink, Titus 2008]) i inkorporowany przez paradygmat rozwoju terytorialnego (por. np. [Pietrzyk 1995, 2001]).

2. Znaczenie innowacji i innowacyjność lokalna w rozwoju lokalnym postrzeganym z lokalnej perspektywy

Znaczenie innowacji dla rozwoju lokalnego postrzeganego z lokalnej perspektywy było przedmiotem badań i rozważań teoretycznych, choć są one nieliczne. Ich autorzy argumentują, że innowacje odgrywają kluczową rolę w rozwoju lokalnym, stanowiąc nie tylko jego czynnik, ale również jego warunek konieczny (por. np. [Whang 1983, Ptak 2011; Passador i in. 2013; Shiu-Shen 2007]). Innowacje, które pierwotnie powstały w układzie lokalnym, i innowacje, które w ramach trzeciej, dyfuzyjnej fazy procesu innowacyjnego trafiły do układu lokalnego, umożliwiają m. in.:

- wytwarzanie w tym układzie produktów, usług i informacji, które w nim dotąd nie były wytwarzane (również kolejnych innowacji), a także zwiększenie ilości, jakości, rodzajów tych produktów, usług i informacji, które już wytwarzano, a następnie ich lokalne wykorzystanie lub sprzedaż podmiotom z ponadlokalnego otoczenia, albo ich wymianę na inne produkty, usługi i informacje;
- pełniejsze, samodzielne i zbiorowe zaspokajanie potrzeb przez mieszkańców;
- rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych oraz zapobieganie im, także wówczas, gdy ich źródła są ponadlokalne;
- rewitalizację zdegradowanych i odtwarzanie utraconych społecznych, gospodarczych i środowiskowych elementów układu lokalnego;
- efektywniejsze wykorzystywanie zasobów niezbędnych do ww. działalności, zarówno lokalnych, jak i pozyskiwanych z ponadlokalnego otoczenia;

- dostosowywanie ww. działalności do systemu wartości będących udziałem społeczności lokalnej i zbiorowości ponadlokalnych, których jest ona częścią.

W ostatecznym efekcie innowacje ułatwiają, przyspieszają i racjonalizują osiągnięcie celów rozwoju lokalnego w obu jego perspektywach. Należy wspomnieć, iż w literaturze naukowej pojawiają się głosy o braku związku między innowacjami i rozwojem lokalnym (por. [Shearmur, Bonnet 2011]). Stanowią one jednak rzadkość.

Poszczególne układy lokalne różnią się między sobą innowacyjnością lokalną, przez którą należy rozumieć ich zdolność do pozyskiwania i aplikacji innowacji pochodzących z ponadlokalnego otoczenia, a także do kreowania, wykorzystywania i ponadlokalnej waloryzacji innowacji własnych. Innowacyjność lokalna zależy od wielu czynników (wartości) lokalnych i ponadlokalnych. Wśród lokalnych znajdują się składniki lokalnych kapitałów: ludzkiego, społecznego i kulturowego, lokalne sieci organizacyjne, prawo lokalne i lokalne źródła informacji, ale także różne lokalne zasoby materialne, takie jak elementy środowiska naturalnego, infrastruktura techniczna, środki pracy i środki pieniężne. Do ponadlokalnych zaliczyć należy te same czynniki, ale w ich wymiarze regionalnym, krajowym, europejskim i globalnym, a także krajowy i międzynarodowy system finansowy, mobilny kapitał i ludzi, systemy wspierania innowacyjności i dystrybucji innowacji oraz same innowacje.

3. Znaczenie ponadlokalnych relacji układu lokalnego w rozwoju lokalnym postrzeganym z lokalnej perspektywy

Między układem lokalnym (gminą) a ponadlokalnym otoczeniem zachodzą relacje istotne dla rozwoju lokalnego tego układu. Używając jednocześnie kryteriów kierunku tych relacji i ich wpływu na rozwój lokalny postrzegany z perspektywy lokalnej, można wyróżnić ich 4 rodzaje (tab. 1).

Pierwszy z nich to relacje przebiegające od wewnątrz układu lokalnego (gminy) w kierunku ponadlokalnego otoczenia, które są korzystne z punktu widzenia tego rozwoju. Można je określić jako relacje waloryzacji, gdyż polegają na ponadlokalnej waloryzacji wartości, rdzennie lokalnych lub zlokalizowanych, jak innowacje i pozainnowacyjna wiedza, informacje, elementy kapitału ludzkiego i społecznego, składniki kultury, mieszkańcy, elementy środowiska przyrodniczego, usługi i produkty. Ponadlokalna waloryzacja to uzyskiwanie przez nie w ponadlokalnym otoczeniu szeroko rozumianej, czyli nie tylko materialnej wartości i zwiększanie poziomu ich ponadlokalnego upowszechnienia. Czasem przebiega ona w połączeniu z replikacją lub transformacją tych wartości, które zachodzą już w ponadlokalnym otoczeniu układu lokalnego. Ważną cechą ponadlokalnej waloryzacji jest uzyskiwanie zwykle dzięki niej przez układ lokalny materialnego lub niematerialnego ekwiwalentu, wykorzystywanego w jego rozwoju lokalnym. Przykładem re-

lacji waloryzacji jest sprzedaż na rynku krajowym wytwarzanych w gminie produktów, które ulegają tam konsumpcji (np. produkty spożywcze, pamiątki) albo są dalej przekształcane (np. rudy metali). Waloryzacja może przebiegać też bez bezpośredniego przenoszenia lokalnych wartości poza układ lokalny. Dzieje się tak np. wówczas, gdy lokalnie świadczone usługi (np. turystyczno-rekreacyjne, uzdrowiskowe) i lokalne środowisko (np. lasy, jeziora, góry) są wykorzystywane przez zewnętrznych, odwiedzających gminę konsumentów. Pośrednio jednak takie przenoszenie następuje. Konsument ci, opuszczając gminę, zabierają ze sobą niematerialne wartości, po które do niej przyjechali, np. wspomnienia, doświadczenia, relacje międzyludzkie, wiedza oraz zabierają ze sobą „nabyte” zdrowie fizyczne i psychiczne.

Tabela 1. Typy ponadlokalnych relacji układu lokalnego z punktu widzenia rozwoju lokalnego

	Relacje od wewnątrz układu lokalnego w kierunku ponadlokalnego otoczenia	Relacje od ponadlokalnego otoczenia w kierunku do wewnątrz układu lokalnego
Korzystne dla rozwoju lokalnego	<p>Relacje waloryzacji</p> <ul style="list-style-type: none"> • ponadlokalna, ekwiwalentna waloryzacja lokalnych wartości (rodzime lokalnych i zlokalizowanych wcześniej, ponadlokalnych), również w połączeniu z ich replikacją i transformacją; • dodatnie efekty zewnętrzne i inne formy nieekwiwalentnej, ponadlokalnej waloryzacji lokalnych wartości 	<p>Relacje animacji</p> <ul style="list-style-type: none"> • proste zasilanie elementów układu lokalnego przez czynniki ponadlokalne; • inicjowanie lub „rozruchowe”, czasowe podtrzymywanie, lub impulsowe stymulowanie przez czynniki ponadlokalne lokalnych procesów rozwoju; • modyfikacja elementów układu lokalnego przez czynniki ponadlokalne skutkująca lokalną, korzystną replikacją wartości ponadlokalnych; • modyfikacja elementów układu lokalnego przez czynniki ponadlokalne skutkująca lokalnymi innowacjami; • modyfikacja wartości ponadlokalnych przez czynniki lokalne w nowe wartości lokalne (lokalne innowacje)
Niekorzystne dla rozwoju lokalnego	<p>Relacje deprecjacji</p> <ul style="list-style-type: none"> • nieekwiwalentna utrata wartości lokalnych na rzecz ponadlokalnego otoczenia; • nieekwiwalentne ponadlokalne obciążenia fiskalne, parafiskalne i inne daniny publiczne 	<p>Relacje supresji</p> <ul style="list-style-type: none"> • niekorzystne modyfikowanie wartości lokalnych przez czynniki ponadlokalne; • redukowanie lub całkowite eliminowanie wartości lokalnych przez czynniki ponadlokalne; • ponadlokalne obciążenia lokalnych procesów rozwoju forsujące egzogeniczną utylitarność układu lokalnego i produktów jego rozwoju, a także wymuszające poszanowanie ponadlokalnie powszechnych przekonań

Źródło: opracowanie własne.

Druga grupa relacji to relacje korzystne z punktu widzenia rozwoju lokalnego, przebiegające od ponadlokalnego otoczenia do wewnątrz układu lokalnego. Polegają one przede wszystkim na oddziaływaniach czynników ponadlokalnych na rdzenie lokalne lub zlokalizowane ww. wartości i ich lokalne oraz ponadlokalne powiązania. Biorąc pod uwagę ich zasilający, aktywizacyjny i mobilizacyjny wpływ, można je określić jako relacje animacji. Oddziaływania te polegają na:

- prostym zasilaniu przez czynniki ponadlokalne społecznych, gospodarczych i środowiskowych elementów układu lokalnego, czyli podtrzymywaniu ich istnienia i funkcjonowania (np. część oświatowa subwencji ogólnej);
- inicjowaniu lub „rozruchowym”, czasowym podtrzymywaniu albo impulsowym stymulowaniu przez czynniki ponadlokalne lokalnych procesów rozwoju. Chodzi zwykle o środki finansowe i inne formy najczęściej materialnego kapitału, których transfer do układu lokalnego to wynik indywidualnej decyzji ponadlokalnego podmiotu władzy (np. dotacje bazujące na funduszach z UE oraz kapitał przedsiębiorstw prywatnych i publicznych);
- modyfikacji społecznych, gospodarczych i środowiskowych elementów układu lokalnego przez czynniki ponadlokalne, której efektem jest korzystne upowszechnienie (replikacja) wartości ponadlokalnych w układzie lokalnym (np. lokalne upowszechnianie ponadlokalnych innowacji technicznych);
- modyfikacji ww. elementów układu lokalnego przez czynniki ponadlokalne, której efektem są nowe wartości lokalne – lokalne innowacje (np. nowe lokalne produkty powstałe przy wykorzystaniu ponadlokalnych technologii);
- modyfikacji wartości ponadlokalnych przez społeczne i gospodarcze elementy układu lokalnego w nowe wartości lokalne (np. adaptacja powszechnych ponadlokalnie rozwiązań technicznych do lokalnych uwarunkowań). Efekt tej relacji (lokalna innowacja) jest analogiczny jak w poprzedniej, z tym, że w jej przypadku był następstwem modyfikacji wartości lokalnej przez czynnik ponadlokalny, a w tym jest odwrotnie.

Trzeci rodzaj to relacje przebiegające do wewnątrz układu lokalnego z jego ponadlokalnego otoczenia, które są negatywne dla rozwoju lokalnego. Polegają one na niekorzystnym modyfikowaniu, redukowaniu lub całkowitym eliminowaniu wartości lokalnych przez czynniki ponadlokalne. Można je zatem określić jako relacje supresji. Przykłady to: napływ do gminy ponadlokalnych zanieczyszczeń środowiska; wypieranie lokalnej kultury przez ponadlokalną, zunifikowaną kulturę masową; napływ przestępczości, dewastacja zabytków przez turystów. Relacją supresji jest też nakładanie na układ lokalny przez władze ponadlokalne obciążeń lub ograniczeń forsujących jego ponadlokalną przydatność i produktów jego rozwoju, a także wymuszających poszanowanie ponadlokalnie respektowanych wartości i przekonań. Przykłady to: realizacja państwowych inwestycji na terenie gminy, służących głównie lub wyłącznie ponadlokalnym beneficjentom, a ograniczających jej rozwój; ustanawianie przez władze państwowe na terenie gminy i w jej sąsiedztwie

prawnych form ochrony przyrody, ograniczających lub blokujących lokalne procesy społeczno-gospodarcze.

Czwarta grupa relacji to relacje przebiegające od wewnątrz układu lokalnego w kierunku jego ponadlokalnego otoczenia, które są negatywne dla rozwoju lokalnego. Polegają one na nieekwiwalentnej utracie lokalnych wartości na rzecz ponadlokalnego otoczenia, przez co można je określić jako relacje deprecjacji. Przykłady to: emigracja mieszkańców; relokacja firm i ich kapitału poza gminę; rabunkowa, ponadlokalna eksploatacja lokalnego środowiska. Takimi relacjami są też ponadlokalne obciążenia fiskalne, parafiskalne i inne daniny publiczne (np. tzw. janosikowe), ale część tych obciążeń służy późniejszej, ponadlokalnej animacji procesów rozwoju lokalnego.

4. Zarządzanie rozwojem lokalnym i strategiczne do niego podejście

Racjonalne wykorzystywanie zasobów do osiągnięcia celów określane jest mianem zarządzania. Zarządzanie jako nauka i praktyka wywodzi się z dorobku identyfikacji, kreacji i weryfikacji kierowniczych czynności, uwarunkowań i dążeń do sukcesów w biznesie. To jego tradycyjna domena, ale w ostatnich kilkudziesięciu latach zyskało ono nowe domeny. Wśród nich znalazła się działalność władz publicznych, gdzie określa się je jako zarządzanie publiczne. Można je zdefiniować jako zbiór wzorców postępowania władz publicznych, mających swoje korzenie w zarządzaniu ogólnym i w innych dziedzinach wiedzy związanych z procesami społecznymi, gospodarczymi oraz środowiskowymi. Początkowo zarządzanie publiczne odnoszono tylko do pojedynczych instytucji publicznych, które mają osiągnąć jakieś cele. W nowszych ujęciach odnosi się je także do grup takich instytucji tworzących dany system lub zbiór, jednorodny funkcjonalnie lub strukturalnie, który traktuje się również jak dążącą do czegoś organizację. Podejścia takie miały i mają w części sytuacji uzasadnienie, od niedawna jednak kategoria zarządzania przestaje być nie tylko wyłącznym dominium biznesu, ale także organizacji tworzących spójne systemy. W różnych kontekstach zarządzanie łączy się dziś również ze społeczeństwem i jego zorganizowanymi działaniami o innych niż gospodarcze motywach, a prócz tego z przestrzenią i środowiskiem oraz z procesami w nich zachodzącymi. Dlatego pojęcie zarządzania publicznego używane jest współcześnie także w odniesieniu do działań podejmowanych wobec struktur i zjawisk o niskim stopniu domknięcia, związanych z podmiotami stanowiącymi elementy organizacyjnych sieci o trudnych do jednoznacznego określenia, nawet płynnych granicach. Chodzi tu o struktury i zjawiska różniące się istotnie i wieloaspektowo od organizacji i procesów w nich zachodzących, nawet tych nie ukierunkowanych na zysk. Zarządzaniem określa się obecnie także starania o osiągnięcie celów zbiorowych, oparte ściśle nie tylko na racjonalności ekonomicznej, lecz na racjonalności wyboru

publicznego, inkorporującej m.in. ekonomiczną, ekologiczną, naukową, a nawet religijną. W nurcie tym mieści się kategoria lokalnego zarządzania rozwojem lokalnym. Odnosi się ona do rozwoju lokalnego postrzeganego w perspektywie lokalnej, czyli do określonego, wielowymiarowego procesu zachodzącego w skali gminy, w którym uczestniczą lokalne przedsiębiorstwa, instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, ekosystemy, osoby fizyczne i inne, a nie tylko do gminy rozumianej jako zbiór organizacji tworzących samorządowy system instytucjonalny. Oznacza wykorzystywanie tego systemu do stymulowania przekształceń struktur układu lokalnego, powiązań wzajemnych między nimi i ich powiązań z otoczeniem, tak by stanowiły one rozwój lokalny.

Odpowiedzią nauki i praktyki na potrzebę takiego prowadzenia działań przez różne organizacje, które w zmiennym, niepewnym i często niekorzystnym otoczeniu zapewni im możliwość optymalnego wyznaczania i osiągania celów, jest zarządzanie strategiczne. Wyewoluowało ono w sferze biznesu, ale zaadaptowano je na grunt zarządzania publicznego, dzięki czemu stanowi dziś jedną z jego ważniejszych idei, dziedzin badań i przedmiotów praktycznej aplikacji. Mimo że strategię rozwoju lokalnego są często sporządzane i uchwalane, to jednak pojęcie gminnego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym definiowano rzadko (por. [Klasik, Kuźnik (red.) 2001; Ziółkowski, Goleń 2003; Strojny 2008; Denciccolai, Zucchella 2005]). Częściej definiuje się pojęcia „zarządzanie strategiczne rozwojem gminy” i „zarządzanie strategiczne gminą”, ale koncentrując się w nich na etapach zarządzania strategicznego albo na holistycznym podejściu do zarządzania gminą jako samorządową, wielopodmiotową organizacją, a nie na przekształceniach struktur i powiązań układu lokalnego, stanowiących rozwój lokalny postrzegany z lokalnej perspektywy. Tymczasem istotą gminnego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym jest właśnie kompleksowy wpływ władz gminy na te struktury i powiązania, zgodnie z racjonalnością postępowania strategicznego (według etapów zarządzania strategicznego) i za pomocą podmiotów należących do samorządu gminy i jej organów, tak by uzyskane zmiany tych struktur i powiązań posiadały cechy rozwoju lokalnego, postrzeganego z lokalnej perspektywy. Można je również zdefiniować jako strategiczną kompozycję zróżnicowanych działań władz lokalnych, ukierunkowanych na gminę, a także jej otoczenie, podejmowanych zgodnie z cechami rozwoju lokalnego w perspektywie lokalnej, w celu efektywnego osiągnięcia go w rzeczywistości.

5. Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym

Jak wskazano, istnieją 4 rodzaje ponadlokalnych relacji każdego układu lokalnego, które wpływają na rozwój lokalny, tzn. relacje waloryzacji, animacji, supresji i deprecjacji. W związku z tym gminne zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym

Tabela 2. Cechy gminnego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym

		Cechy gminnego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym...	
		...odnoszące się do relacji przebiegających od wewnątrz układu lokalnego w kierunku ponadlokalnego otoczenia...	...odnoszące się do kształtowania relacji przebiegających od ponadlokalnego otoczenia w kierunku do wewnątrz układu lokalnego...
...które są korzystne dla rozwoju lokalnego	<p>Egzogeniczna utylitarność (intensyfikowanie relacji waloryzacji)</p> <ul style="list-style-type: none"> poszukiwanie możliwości ponadlokalnej waloryzacji wartości lokalnych oraz inicjowanie i wspieranie tej waloryzacji; sprawianie, by ponadlokalna waloryzacja danej wartości lokalnej implikowała kolejne relacje tego typu. <p>Bezpośrednim efektem tych działań jest zwiększenie ponadlokalnego wykorzystania wartości lokalnych i zaspokajanie nimi potrzeb zbiorowości ponadlokalnych, a pośrednim pozyskanie w zamian pożądaných lokalnie wartości materialnych i niematerialnych, stanowiących czynniki rozwoju lokalnego</p>	<p>Neoendogeniczna absorpcyjność (intensyfikowanie relacji animacji)</p> <ul style="list-style-type: none"> pozyskiwanie dla gminy czynników rozwoju lokalnego z ponadlokalnego otoczenia. <p>Pozyskiwanie prostego zasilania gminy przez czynniki ponadlokalne jest istotne, ale pozyskiwanie czynników ponadlokalnych z jednoczesnym wiązaniem ich z wartościami lokalnymi (modyfikowanie elementów układu lokalnego przez czynniki ponadlokalne lub odwrotnie) ma większy potencjał kreatywny. W jego wyniku następuje bowiem lokalna replikacja wartości ponadlokalnych lub tworzone są lokalne innowacje (nowe wartości lokalne), trwale związane z gminą i trwale przyczyniające się do rozwoju lokalnego. Przymiotnik neoendogeniczna wyraża zatem postulat takiego pozyskiwania czynników ponadlokalnych, by procesy rozwoju lokalnego, uruchamiane (wzmocniane) dzięki nim, z czasem trwale oparły się na potencjałach endogenicznych. Ważne jest też pozyskiwanie ponadlokalnych czynników inicjowania lub „rozruchowego”, czasowego podtrzymywania, albo impulsowego stymulowania lokalnych procesów rozwoju. Potrzebują ich zarówno gminy „zapóźnione”, gdzie podstawowe procesy rozwoju trzeba wzbudzać „od zera”, jak i rozwinięte, gdzie dotyczy to procesów zaawansowanych, sfer objętych kryzysem lub pokonywania tzw. progów rozwoju.</p>	
...które są niekorzystne dla rozwoju lokalnego	<p>Protekcyjność (redukowanie relacji supresji)</p> <ul style="list-style-type: none"> wykrywanie i hamowanie oddziaływania czynników ponadlokalnych na lokalne wartości, które jest niekorzystne z punktu widzenia rozwoju lokalnego. <p>Dotyczy głównie wartości lokalnych, stanowiących bazę rozwoju egzogenicznych i endogenicznych funkcji gminy lub traktowanych przez społeczność lokalną jako niezbywalne części jej tożsamości. Wobec ponadlokalnych czynników ograniczających rozwój lokalny, forsujących użyteczność gminy i produktów jej rozwoju dla zbiorowości ponadlokalnych, a także poszanowanie ponadlokalnych przekonań, protekcyjność nie polega na bezpośredniej obronie, gdyż byłyby to nielegalne i nieskuteczne. Polega natomiast na przekonywaniu władz ponadlokalnych do alternatywnych wizji roli danej gminy, grupy gmin lub gmin w ogóle w ponadlokalnych procesach rozwoju. Wobec ponadlokalnych destymulant nie poddających się żadnemu, lokalnemu wpływowi, protekcyjność polega na działaniach zmniejszających ich skutki.</p>	<p>Retencyjność (redukowanie relacji deprecjacji)</p> <ul style="list-style-type: none"> czyli identyfikowanie, zapobieganie i ograniczanie utraty wartości lokalnych na rzecz ponadlokalnego otoczenia. <p>Podobnie jak w przypadku protekcyjności, retencyjność dotyczy najcenniejszych wartości lokalnych i oznacza przyjmowanie przez władze gminy obronnej pozycji wobec ponadlokalnego otoczenia. Wobec ponadlokalnych obciążeń fiskalnych, parafiskalnych i innych danin publicznych możliwa jest tylko retencyjność lobbingowa, dotycząca tych spośród nich, które są ewidentnie nieekwiwalentne.</p>	

Źródło: opracowanie własne.

powinno obejmować działania intensyfikujące relacje korzystne dla rozwoju lokalnego (relacje waloryzacji i animacji) oraz działania redukujące relacje dla niego niekorzystne (relacje supresji i deprecjacji). Działania te wyznaczają cechy gminnego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym: egzogeniczną utylitarność, neoendogeniczną absorpcyjność, protekcyjność i retencyjność (tab. 2). Cechy te, wraz z odpowiadającymi im działaniami władz lokalnych, tworzą łącznie ponadlokalną perspektywę omawianego zarządzania. Jej znaczenie dla rozwoju lokalnego jest duże. Działania podejmowane w jej ramach zwiększają wolumen czynników rozwoju lokalnego pozyskiwanych z otoczenia gminy dla jej struktur społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Działania te prowadzą również do związania tych czynników ze strukturami gminy, zwiększając skalę ich pozytywnego wpływu, utrwalając ten wpływ i jego efekty, a jednocześnie aktywizując wspomniane struktury. Upowszechniają lokalną akceptację tych czynników i ich wykorzystanie, a także korzystnie modyfikują je, kreując w ten sposób lokalne innowacje. Ponadto działania te chronią gminę przed wpływem ponadlokalnych destymulant na jej struktury i powiązania oraz redukują nieekwiwalentną utratę lokalnych czynników rozwoju lokalnego na rzecz ponadlokalnego otoczenia. Stanowią także formę obrony przed decyzjami podmiotów ponadlokalnych, niekorzystnymi dla gminy, oraz środek zapobiegania im. Ponadlokalna perspektywa gminnego zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym ma znaczenie również dla rozwoju lokalnego w perspektywie ponadlokalnej. Działania podejmowane w jej ramach wspierają przenoszenie na arenę ponadlokalną lokalnie wytworzonych lub zmodyfikowanych wartości, użytecznych dla ponadlokalnych zbiorowości ludzkich oraz zinstytucjonalizowanych form ich aktywności. Włączają zatem gospodarki, społeczności i środowiska naturalne gmin w ponadlokalne procesy rozwoju. Prócz tego przyczyniają się do spójności lokalnego i ponadlokalnego zarządzania rozwojem lokalnym, stanowiąc element sprzężeń zwrotnych tego drugiego. Dostarczają bowiem władzom ponadlokalnym, szczególnie państwowym, lokalne opinie o tym zarządzaniu i ich skutkach, a także koncepcje jego doskonalenia.

6. Przesłanki, obiekty, cele, pytania, metody i techniki badawcze oraz źródła informacji

Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym to nowy obszar badań. Badania, w których identyfikowano jej część lub całość charakterystyczną dla wybranych układów lokalnych są nieliczne (por. [Lewis 2001; Frisken, Wolfson 2000; Blair, Evans 2004; Kuotsai 2009]). Penetracja repozytoriów naukowych pozwala twierdzić, że jak dotąd nie prowadzono badań, jak wybrana grupa lokalnych władz postrzega i kształtuje na poziomie strategicznym te ponadlokalne relacje ich układu lokalnego, które związane są z innowacjami i wpływają na innowacyjność lokalną. Analizowano tylko wybrane, proinnowacyjne działania podejmowane przez pojedyncze władze lokalne lub ich grupy, w tym o znaczeniu strate-

gicznym, ale i te badania są stosunkowo nieliczne (por. np. [Bingham 1976; Dutfield 2006; Morgan 2010; Sztando 2011; Ndabeni i in. 2016]). Dlatego autor postanowił przeprowadzić badania mające taki cel, wybierając jednocześnie jako obiekty badań władze polskich małych miast. Wybór tych władz wynikał z przekonania, iż rozszerzanie wiedzy o zarządzaniu strategicznym rozwojem lokalnym polskich małych miast może się przyczynić do poprawy ich obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Część z nich doświadcza bowiem współcześnie strukturalnych problemów rozwojowych i znajduje się w stanie regresu lub stagnacji (por. np. [Kantor-Pietraga, Krzysztofik, Runge 2012, s. 9]). Postawiono następujące pytania badawcze:

- jakie relacje waloryzacji, animacji, supresji i deprecjacji małych miast, związane z innowacjami i innowacyjnością lokalną, ich władze postrzegają jako strategicznie istotne z punktu widzenia rozwoju lokalnego?
- jakich głównie relacji, związanych z innowacjami i innowacyjnością lokalną, dotyczy współczesna egzogeniczna utylitarność, absorpcyjność, protekcyjność, retencyjność zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast?

Małe miasto postrzegane jest zwykle jako spójny przestrzennie, lecz zdyweryfikowany rodzajowo związek społeczności lokalnej i lokalnej gospodarki, mający określone, charakterystyczne cechy społeczno-kulturowe, przestrzenne, infrastrukturalne i ekonomiczne, odróżniające go od obszarów wiejskich oraz analogicznych związków średniomiejских, a jeszcze bardziej od wielkomiejских (por. [Trutkowski, Mandes 2005, s. 13]). Stosowane w praktyce metody określania, które z miast należą do tej klasy, są jednak zróżnicowane. W przeprowadzonych badaniach przyjęto, że są to miasta, których liczba ludności zawiera się w przedziale od 5 do 20 tys. mieszkańców. Uznano bowiem, iż dolna granica owego przedziału zadawalająco oddziela od tej klasy jednostki posiadające wprawdzie prawa miejskie, ale w rzeczywistości wciąż stanowiące pośrednie formy wiejsko-miejskie, natomiast górna w analogiczny sposób odseparowuje miasta posiadające inne, ważne cechy jakościowe i przez to uważane za średnie. Założenie takie przyjmowane było w pracach nie tylko polskich badaczy (np. [Chądzyńska, Iwaszko 2012, s. 28; Kok 2013, s. 20; Vogt 2012, s. 8]). Populację badawczą utworzyły zatem władze lokalne, rozumiane jako organy stanowiący i wykonawczy wszystkich polskich miast, będących gminami miejskimi lub częściami miejskimi gmin miejsko-wiejskich, które spełniają wskazane kryterium ludnościowe. Jej liczebność, wynoszącą 369 jednostek, ustalono według stanu na 31.12.2013 r., posługując się danymi Banku Danych Lokalnych GUS. Próbę badawczą wybrano techniką kwotową, wykorzystując jako charakterystyki kontrolne liczebność mieszkańców miasta, względną zamożność samorządu miasta i skłonność władz do planowania strategicznego rozwoju lokalnego mierzoną aktualnością posiadanej strategii rozwoju (wyróżniając 2 jej poziomy – powyżej i poniżej przeciętnej). Liczebność próby (80 jednostek) ustalono autorytatywnie, uwzględniając kompletność rejestru populacji, zdolność techniki wyboru próby do włączenia do niej jednostek ze wszystkich podzbiorów populacji, a także doświadczenia z innych badań podobnych populacji [Dziemianowicz 2007;

Bartkowski, Kowalczyk, Swianiewicz 1990]. Władze lokalne posiadające nieaktualne strategie rozwoju (46¹) poddano badaniom metodą sondażu diagnostycznego, a w jej ramach techniką długiego wywiadu osobistego opartego na standaryzowanym scenariuszu. Władze posiadające aktualne strategie (34²) poddano badaniom metodą analizy ich treści, a w jej ramach techniką kodowania. Zgodnie z ideą triangulacji badawczej, narzędzia obu technik, tj. kwestionariusz wywiadu i arkusz kodowania, opracowano tak, by informacje pozyskane za ich pomocą można było połączyć (por. np. [Stańczyk 2011]). Wywiady i kodowanie treści przeprowadzono od maja do grudnia 2014 roku. Obok tych dwóch ilościowych metod badawczych w badaniach wykorzystano także wyniki jakościowych obserwacji uczestniczących, przeprowadzonych podczas budowy i wdrażania 20 strategii rozwoju lokalnego 12 innych małych miast³. Autor wykonał je w latach 2000-2014 z pozycji współtwórcy strategii, doradcy władz lokalnych ds. zarządzania strategicznego, przewodniczącego zespołu ds. wdrażania strategii oraz audytora strategii. Ilościowy i jakościowy materiał badawczy poddano przetworzeniu i interpretacji metodami statystyki opisowej, indukcji niezupełnej, dedukcji, porównywania i przeciwstawiania.

7. Wyniki badań

7.1. Ponadlokalna waloryzacja lokalnych innowacji i dotycząca jej egzogeniczna użyteczność zarządzania

Podmioty, które tworzą innowacje, a następnie dokonują ich ponadlokalnej waloryzacji, rzadko występują w małych miastach. Tym niemniej w niektórych z nich zlokalizowane są dokonujące tego placówki naukowe i podmioty badawczo-rozwojowe. Przeprowadzone badania ujawniły, że ich działalność jako strategicznie istotną z punktu widzenia rozwoju lokalnego traktuje 5% władz małych miast. Dotyczy to jednak przede wszystkim podmiotów badawczo-rozwojowych, które stanowią części lokalnych przedsiębiorstw albo, będąc formalnie autonomicznymi, pozostają z takimi przedsiębiorstwami w stałej współpracy (jak np. centrum badawcze podu-

¹ Były to władze miast: Sędziszów Małopolski, Grodków, Nasielsk, Barlinek, Włodawa, Krasny-staw, Myślenice, Kazimierza Wielka, Lwówek Śląski, Sęszew, Łosice, Ozimek, Otmuchów, Żarów, Czarna Białostocka, Krzyż Wielkopolski, Wysokie Mazowieckie, Sucha Beskidzka, Żychlin, Mszana Dolna, Wieleń, Zelów, Sianów, Szklarska Poręba, Dobre Miasto, Miastko, Puck, Milicz, Nidzica, Rabka-Zdrój, Ostrzeszów, Koluszki, Leżajsk, Węgrów, Morąg, Rogoźno, Ożarów Mazowiecki, Gubin, Namysłów, Boguszów-Gorce, Nowy Tomyśl, Strzelce Opolskie, Łask, Sulejówkę, Limanowa, Konstancin-Jeziorna.

² Były to władze miast: Poddębice, Czaplinek, Sztum, Lipno, Siemiatycze, Nowogród Bobrzański, Bychawa, Drawsko Pomorskie, Gryfów Śląski, Jastrowie, Miechów, Odolanów, Janikowo, Jedlina-Zdrój, Koźnice, Międzyzdroje, Oborniki Śląskie, Radzionków, Tuchów, Wasilków, Witnica, Zagórz, Krynica-Zdrój, Opole Lubelskie, Połaniec, Solec Kujawski, Zdziarszowice, Rawa Mazowiecka, Wąbrzeźno, Boguchwała, Międzyrzecz, Proszowice, Pszów, Gniew.

³ Były to miasta: Bogatynia, Bolków, Chocianów, Łądek-Zdrój, Lubawka, Nowogrodzic, Pieńsk, Polkowice, Przemków, Stronie Śląskie, Wojcieszów, Wronki.

szek powietrznych firmy Daicel Safety Systems Europe Sp. z o.o. z Żarowa lub biuro badawczo-konstrukcyjne silników elektrycznych Zakładu Maszyn Elektrycznych EMIT S.A. w Żychlinie). Obserwacje uczestniczące pozwalają twierdzić, że ich wpływ na rozwój lokalny postrzega się wprawdzie jako pośredni, ale istotny, a polegający na zapewnianiu lokalnych dochodów (przedsiębiorcy, pracowników, lokalnych kooperantów, gminy) dzięki ponadlokalnej sprzedaży produktów zawierających stworzone przez nie innowacje. Tymczasem placówki *stricte* naukowe badane władze traktują jako podmioty przydające miastu prestiżu i przez to podkreślają ich obecność, ale jednocześnie twierdzą, że placówki te w nikły sposób wpływają na jego rozwój. Argumentują, że są one słabo związane miastem, ponieważ wykorzystują głównie ponadlokalne kadry, nie przysparzają istotnych dochodów samorządowi, przedsiębiorstwom lub mieszkańcom i nie transferują innowacji do gospodarki czy społeczności miasta. Poważne działania na rzecz wsparcia lokalnych innowatorów i ponadlokalnej waloryzacji ich innowacji zadeklarowało 5% badanych władz, czyli tyle samo, ile uważa tą waloryzację za strategicznie ważną z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Wspomniane odizolowanie placówek naukowych powoduje jednak, że ta egzogeniczna użyteczność zarządzania strategicznego dotyczy tylko placówek badawczo-rozwojowych. Ich rozwój zwykle planuje się wspierać w ramach ogólnego, tradycyjnego, gminnego stymulowania przedsiębiorczości, np. zwolnieniami od podatku od nieruchomości, obsługą infrastrukturalną, korzystnym dla nich planowaniem przestrzennym, ale zdarzają się inicjatywy ukierunkowane wprost na wsparcie działalności innowacyjnej. Przykładowo, władze Kozienic zadeklarowały wsparcie zakładania firm tworzących innowacje dla Elektrowni Kozienice, a władze Jedliny-Zdrój udział w tworzeniu ośrodka terapii generującego innowacje terapeutyczne. Odnotowano też przypadek planowania uruchomienia własnej gminnej działalności B+R. Władze Bychawy twierdzą, że „konieczne są pewne dodatkowe działania władzy lokalnej sprowadzające się do samodzielnego wdrażania przez władze lokalne projektów o wysokiej innowacyjności, podwyższonym ryzyku ekonomicznym, w tym zwłaszcza projektów z dziedziny badań i rozwoju” [*Strategia Rozwoju Gminy Bychawa...* 2012, s. 124].

Odnotowania wymaga również fakt, iż żadne z badanych władz, ani w przyjętych strategiach rozwoju lokalnego, ani podczas wywiadów przeprowadzonych z reprezentującymi je burmistrzami, nie wskazały na strategiczne znaczenie dla rozwoju lokalnego ponadlokalnej waloryzacji innowacji innych niż techniczne, jak np. innowacje społeczne lub kulturalne, choć przynajmniej te ostatnie są kreowane w małych miastach, najczęściej w ramach zinstytucjonalizowanej działalności placówek samorządowych i organizacji pozarządowych⁴.

⁴ Niektóre z takich organizacji są szczególnie ukierunkowane na innowacyjną działalność w zakresie kultury. Przykładem może być Stowarzyszenie Połczyńskie Innowacje Kulturalne.

7.2. Ponadlokalna animacja innowacyjności lokalnej i dotycząca jej neoendogeniczna absorpcyjność zarządzania

Na ponadlokalną animację innowacyjności lokalnej składa się bezpośredni napływ i aplikacja ponadlokalnych innowacji w układzie lokalnym (lokalna dyfuzja innowacji o ponadlokalnej genezie), a także napływ innych wartości ponadlokalnych, które wykorzystywane są we wspomnianej aplikacji i w tworzeniu lokalnych innowacji.

Diagnozę postrzegania bezpośredniego napływu do układu lokalnego innowacji pochodzących z ponadlokalnych źródeł przeprowadzono odrębnie dla samorządu gminy (rozumianego jako władze lokalne, struktury administracyjne oraz jednostki gminy) i do lokalnych przedsiębiorstw niestanowiących własności gminy. Druga z tych relacji oceniana była częściej jako strategicznie istotna dla rozwoju lokalnego niż pierwsza. Jej obecną postać traktuje tak 18,8% diagnozowanych władz. Za sprawą różnych przekazów i polityk ponadlokalnych, wśród władz lokalnych upowszechnia się wiedza nt. innowacji i ich znaczenia w rozwoju. Towarzyszą temu ich osobiste obserwacje dynamicznego rozprzestrzeniania się we wszystkich skalach przestrzennych, szeregu innowacji i skutków, jakie przynoszą. Dzięki temu część z władz ma i artykułuje świadomość uzależnienia rozwoju swych miast od napływu innowacji do lokalnych firm. Przykład to stwierdzenie, że: „przewagę konkurencyjną mogą uzyskać te ośrodki (regiony, miasta), które są zdolne do tworzenia, a przynajmniej absorpcji innowacji” [*Strategia Rozwoju Miasta Rawa Mazowiecka...* 2010, s. 9]. Według pozostałych to uzależnienie nastąpi dopiero w przyszłości. Tym niemniej nieco więcej niż co czwarte badane władze deklarują, że wspieranie tej relacji należy lub będzie wkrótce należeć do głównych, prowadzonych przez nie działań absorpcyjnych. W praktyce to najczęściej:

- szkolenia dla MSP nt. pozyskiwania innowacji (np. [*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Opole Lubelskie...* 2012, s. 55]);
- udzielanie mieszkańcom zamierzającym podjąć działalność gospodarczą i lokalnym mikroprzedsiębiorcom informacji i indywidualnych porad w zakresie pozyskiwania ponadlokalnych innowacji (np. [*Strategia Rozwoju Gminy Kozielnice...* 2008, s. 50]);
- wspieranie firm w tworzeniu klastrów technologicznych z udziałem ponadlokalnych, innowacyjnych partnerów i zachęcanie tych firm, zwłaszcza małych, do współpracy z ponadlokalnymi uczelniami (np. [*Przedsiębiorcze i przyjazne Siemiatycze...* 2013, s. 135]);
- tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości ukierunkowanych na rozwijanie nowych, lokalnych mikroprzedsiębiorstw w oparciu o ponadlokalne innowacje (np. [*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Połaniec...* 2013, s. 21]).

Obserwacje uczestniczące wskazują jednak, że stosowanie tego instrumentarium sprawia wiele trudności, czego wyrazem są zwykle niewielkie uzyskiwane efekty.

Ponadto strategiczne zamiary wspierania absorpcji innowacji często pozostają na poziomie ogólnych deklaracji, którym nie nadaje się postaci konkretnych działań⁵.

Pierwsza z wymienionych relacji – napływ innowacji do samorządu – mimo że bezpośrednio związana z władzami małych miast i ich zarządzaniem, uznawana jest za strategicznie istotną tylko przez 11,3% z nich. Oznacza to, że badane władze rzadziej traktują jako strategicznie istotne, z punktu widzenia rozwoju lokalnego, innowacje w lokalnych strukturach samorządowych niż innowacje w lokalnych strukturach gospodarczych. Obserwacje uczestniczące wskazują, że wynika to z obaw przed zmianami implikowanymi przez innowacje, z niechęci do ponoszenia nakładów na innowacje, z awersji do ryzyka innowacyjnego i z przekonania, że istotne innowacje, inne niż techniczne, rzadko dotyczą samorządów. Tam, gdzie pozyskiwaniu innowacji przypisuje się większe znaczenie, chodzi zwykle o innowacje:

- informatyczno-komunikacyjne, jak np. samorządowe, międzyinstytucjonalne platformy informatyczne i informacyjne (np. [*Strategia Rozwoju Gminy Międzyzdroje...* 2014, s. 27; *Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Solec Kujawski...* 2013, s. 50]);
- dydaktyczne, jak np. innowacyjne metody nauczania w gminnych szkołach (np. [*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Sztum...* 2013, s. 131]);
- energetyczne, jak np. innowacje kogeneracyjne, oparte na gazie wysypiskowym, biomasie i instalacjach solarnych (np. [*Strategia Rozwoju Miasta Lipna...* 2014, s. 48]).

Rzadko takie znaczenie przypisuje się innowacjom organizacyjnym, procesowym i marketingowym w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym. Wyjątkami są strategie i wypowiedzi burmistrzów, wyrażające kluczowe znaczenie dla rozwoju miasta i zamiary „wdrażania nowoczesnych instrumentów zarządzania publicznego” lub „oparcia rozwoju gminy o zasady planowania i zarządzania strategicznego” [*Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Miechów...* 2013, s. 83]. Za strategicznie ważną nieco częściej uznaje się lokalną implementację jakiejś konkretnej innowacji w zakresie kształtowania ponadlokalnych relacji (np. nowej, ponadlokalnie wykreowanej metody pozyskania turystów, lub mającej analogiczne pochodzenie, nowej metody ochrony lokalnych, unikatowych wartości kulturowych) lub rozwiązywania lokalnych problemów (np. nowego, pochodzącego z innej gminy, pomysłu na organizację świadczeń socjalnych).

Jak wskazano wcześniej, istnieje wiele różnych czynników (wartości) ponadlokalnych, innych niż innowacje, stymulujących lokalną aplikację ponadlokalnych innowacji oraz tworzenie lokalnych innowacji, a więc stymulujących innowacyjność lokalną. Ze względu na ograniczenia projektu badawczego zweryfikowano

⁵ Deklaracje takie to np.: „podejmowanie działań [...] na rzecz wspierania szerokiego stosowania innowacyjnych rozwiązań oraz nowoczesnych technologii w przedsiębiorstwach” [*Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Proszowice...* 2013, s. 13], „wsparcie procesów wdrażania innowacji w przedsiębiorstwach” [*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Sztum...* 2014, s. 122].

postrzeganie przez władze małych miast pozyskiwania tylko niektórych z nich. Pierwszą z takich wartości była wiedza. Badania wykazały, że jej pozyskiwanie przez mieszkańców, w ramach edukacji formalnej i pozaformalnej, za strategicznie istotne z punktu widzenia rozwoju lokalnego uznaje 28,8% tych władz. To niewiele, biorąc pod uwagę to, jak duże znaczenie przypisuje się dziś wiedzy we wszystkich, terytorialnych i dziedzinowych wymiarach rozwoju oraz to, że społeczności małych miast charakteryzują się jej deficytami i mają do niej trudniejszy dostęp niż mieszkańcy miast dużych i średnich. Tym niemniej 53,8% z nich deklaruje, że ich samorząd podejmuje już lub wkrótce podjąć poważne działania zmierzające do intensyfikacji tej relacji. Wśród działań tych najczęściej znajdują się: pozyskiwanie i wspieranie funkcjonowania uniwersytetów trzeciego wieku (np. [*Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Gryfów Śląski...* 2014, s. 66; *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Proszowice...* 2013, s. 13]), zakładanie szkół wyższych i ponadgimnazjalnych, rozszerzanie szkolnych programów nauczania (np. [*Strategia Rozwoju Gminy Radzionków...* 2014, s. 108]), organizowanie oraz wspieranie organizacji szkoleń, kursów (np. [*Strategia Rozwoju Gminy Zagórz...* 2012, s. 125]) i warsztatów (np. [*Przedsiębiorcze i przyjazne Siemiatycze...* 2013, s. 132]), publikowanie poradników i informatorów na stronach internetowych miasta, tworzenie własnych, wyspecjalizowanych instytucji edukacyjnych (np. [*Przedsiębiorcze i przyjazne Siemiatycze...* 2013, s. 132; *Strategia Rozwoju Gminy Bychawa...* 2012, s. 111]), a nawet organizowanie miejskich programów ponadlokalnego zdobywania wiedzy przez mieszkańców (np. [*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Połaniec...* 2013, s. 21]). Ich spektrum merytoryczne jest szerokie i często zmienne, ale czasem napotkać można plany długookresowego kształtowania specjalistycznych kwalifikacji wąskich grup mieszkańców, co ma prowadzić do gospodarczego pozycjonowania miasta w strukturach ponadlokalnych (np. [*Przedsiębiorcze i przyjazne Siemiatycze...* 2013, s. 136]).

Rzadziej niż pozyskiwanie wiedzy dla mieszkańców, badane władze postrzegają jako strategicznie ważne pozyskiwanie ponadlokalnej wiedzy przez lokalne przedsiębiorstwa (26,3% wskazań). To również niewiele w kontekście jej współczesnej roli w rozwoju społeczno-gospodarczym. Ponadto pozyskiwanie tej wiedzy przez przedsiębiorstwa, również te najmniejsze, jest najczęściej postrzegane jako ich własna sprawa, wewnętrzna, ściśle biznesowa. Rzadsze jest także zatem zaangażowanie badanych władz w stymulowanie tej relacji animacji (11,3% wskazań). Gminne przedsięwzięcia, takie jak organizacja szkoleń dla lokalnych przedsiębiorstw (np. [*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Sztum...* 2014, s. 122]) i upowszechnianie wiedzy o innowacyjnych i nowoczesnych metodach zarządzania przedsiębiorstwem np. ([*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Opole Lubelskie...* 2012, s. 78]), to rzadkość, a tylko niektóre z nich przynoszą wymierne efekty.

Pozyskiwanie z otoczenia wiedzy przez organy i pracowników własnego samorządu zostało wskazane jako kluczowe dla rozwoju lokalnego jedynie przez co piąte badane władze. Obserwacje uczestniczące wskazują, że w przypadku radnych i bur-

mistrzów jest to zwykle wynik ich przekonania o posiadaniu wiedzy wystarczającej do wypełniania swoich funkcji, czasem także niechęci do pogłębiania kwalifikacji, braku czasu, nieutożsamiania się z wykonywaną pracą i niewiązania z nią perspektyw osobistych. W przypadku pracowników władze lokalne często są przekonane, że również oni mają niezbędne umiejętności, a pozyskiwanie nowych, choć czasem konieczne, to jednak nie ma strategicznego znaczenia z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Niemniej jednak nieco więcej, gdyż 20% badanych władz, komunikuje, że ich samorządy istotnie angażują się w pozyskiwanie ponadlokalnej wiedzy. Chodzi tu przede wszystkim o prawno-finansową i techniczną wiedzę dla pracowników samorządowych, potrzebną im podczas realizacji podstawowych zadań gminy. Zdobywanie ponadlokalnej wiedzy przez władze, jeśli ma miejsce, dotyczy zazwyczaj burmistrzów, bardzo rzadko radnych, a jej zakres jest najczęściej podobny.

Pozyskiwanie wiedzy przez organizacje pozarządowe jest wyjątkowo rzadko postrzegane przez badane władze jako strategicznie ważne dla rozwoju lokalnego. Odnotowano tylko dwa takie przypadki. Żadne z władz nie deklarowały natomiast istotnych działań na rzecz stymulowania tej relacji. To wynik traktowania trzeciego sektora jako jedynie uzupełniającego kreatora rozwoju lokalnego.

Jeśli chodzi o kolejny czynnik innowacyjności lokalnej, ludzi, to imigracji nowych i reemigracji byłych mieszkańców miasta strategiczne znaczenie w rozwoju lokalnym przypisuje 11,3% badanych władz. Przeprowadzone obserwacje wskazują, że tam, gdzie władze wyznają taki pogląd, każda migracja jest mile widziana. Jednak największe zainteresowanie władz dotyczy, cytując jedną ze strategii, „[...] osób przedsiębiorczych, gotowych działać na rzecz rozwoju swoich firm, a jednocześnie rozwoju gospodarczego” [*Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Jastrowie...* 2012, s. 13], a zatem zwykle otwartych na innowacje. Zdarza się jednak, że absorpcyjne zainteresowanie dotyczy jeszcze węższej kategorii nowych mieszkańców, np. artystycznie utalentowanych, budujących kulturowe specjalizacje i unikatowy klimat miasta (dotyczy to np. władz Szklarskiej Poręby), albo wysoce, specjalistycznie wykształconych, pożądaných ze względu na rozwój nowoczesnego przemysłu (dotyczy to np. władz Ożarowa Mazowieckiego), a zatem kreatorów innowacji. Każde z działań podnoszących atrakcyjność miasta może być traktowane jako służące absorbowaniu nowych mieszkańców. W badaniach wzięto jednak pod uwagę tylko te, które są bezpośrednio na to ukierunkowane, jak np.: przygotowywanie terenów pod osiedla mieszkaniowe adresowane głównie do nowych mieszkańców, wprowadzanie specjalnych preferencji w udostępnianiu mieszkań komunalnych i ponadlokalne promowanie zalet zamieszkiwania w mieście. Ich bieżącą lub nieodległą, przyszłą realizację deklaruje 26,3% badanych władz. To ponad dwa razy więcej niż tych, które tak traktują jej postać obecną.

Postrzeżenie napływu następnego czynnika innowacyjności lokalnej, kapitału inwestycyjnego, w pierwszej kolejności zbadano w odniesieniu do nowych inwestycji zewnętrznych. Okazało się, że relacja ta jest uznawana za strategicznie dziś istotną dla rozwoju lokalnego przez 82,5% badanych władz. Deklaracje poważnego

zaangażowania w ich pozyskiwanie okazały się równie częste. Oczekuje się przede wszystkim na inwestorów prowadzących działalność produkcyjną lub turystyczną, ukierunkowaną na ponadlokalne rynki. Bardzo rzadko jednak formułuje się oczekiwania w zakresie ich innowacyjności. Na 34 dokumenty strategiczne poddane kodowaniu tylko w jednym natrafiono na działanie wyrażające takie pragnienie, w brzmieniu „pozyskanie inwestorów wykorzystujących innowacyjne technologie i wdrażających efekty badań rozwojowych” [*Strategia Rozwoju Gminy Janikowo...* 2013, s. 32]. Cytując jedną ze strategii, „od inwestorów oczekuje się przede wszystkim stworzenia nowych miejsc pracy dla mieszkańców gminy” [*Strategia Rozwoju Gminy Bychawa...* 2012, s. 48]. Oczekuje się również wpływów podatkowych. Innowacyjne wymagania zaobserwowano jedynie w nielicznych, małych miastach, które cieszą się dużym zainteresowaniem inwestorów. Jak zaznaczył jeden z burmistrzów, „moje miasto ma już dość hal magazynowych i prostej, ręcznej produkcji [...]. Teraz od inwestorów oczekujemy czegoś więcej: nowoczesności, innowacji [...]”.

Postrzeżenie napływu kapitału zbadano również w odniesieniu do inwestycji przedsiębiorstw istniejących już w mieście, ale bazujące na bezzwrotnych środkach z funduszy UE i innych pomocowych, albo na środkach ich ponadlokalnych „spółek matek”. Współczesną rolę takich relacji animacji jako strategiczną dla rozwoju miasta określa 27,5% badanych władz. Wsparcie lokalnych przedsiębiorców w pozyskiwaniu takich środków zgłasza 17,5% tych władz. Adresatami tego wsparcia są niemal wyłącznie mikro- i małe przedsiębiorstwa i jest to niemal zawsze pomoc informacyjno-konsultacyjna. W praktyce najczęściej dotyczy ona jednak tylko zagadnień podstawowych i ma umiarkowane znaczenie tych przedsiębiorstw.

Transfer środków na działalność B+R za strategicznie istotny uznaje 6,3% badanych władz. Jak wskazano wcześniej, placówki prowadzące taką działalność są obecne w niewielu małych miastach i są z nimi słabo związane. Ich relacje animacji są zatem najczęściej obojętne władzom lokalnym. Sytuacja zmienia się tylko tam, gdzie jednostki te łączą istotne więzi z innymi, lokalnymi podmiotami, zwłaszcza z przedsiębiorstwami lub administracją samorządową, np. w ramach klastrów. Wtedy omawiana relacja staje się w opinii badanych władz strategicznie istotna i podejmowane, lub choćby dyskutowane, są działania proabsorpcyjne.

Przekaz informacji ze źródeł ponadlokalnych do mieszkańców, przedsiębiorstw, samorządu, NGO oraz innych lokalnych podmiotów traktowany jest jako strategicznie istotny dla rozwoju lokalnego przez 16,3% badanych władz. Prawie co trzecie z nich deklaruje jednak, że na stymulowaniu tej relacji już się koncentrują lub wkrótce będą się koncentrować. Działalność ta polega najczęściej na budowie lub wspieraniu budowy szerokopasmowych sieci teleinformatycznych (np. [*Strategia Rozwoju Gminy Bychawa...* 2012, s. 114]) oraz zapewnianiu bezprzewodowego, czasem bezpłatnego dostępu do Internetu (np. [*Strategia Rozwoju Gminy Oborniki Śląskie...* 2010, s. 73]). Rządziej skupia się na instalacji publicznych urządzeń dostępowych, począwszy od tzw. kiosków internetowych, na tradycyjnych kompute-

rach zainstalowanych w bibliotekach, szkołach, domach kultury, świetlicach itp. skończywszy. Niekiedy również działalność ta polega na replikacji ponadlokalnie wygenerowanych informacji na witrynie internetowej gminy, ale rzadko mają one jakikolwiek związek z innowacjami.

7.3. Ponadlokalna supresja innowacyjności lokalnej i dotycząca jej protekcyjność zarządzania

Spośród relacji supresji związanych z innowacyjnością lokalną jako strategiczne niekorzystne z punktu widzenia rozwoju lokalnego władze małych miast najczęściej traktują niektóre przepisy ponadlokalnego prawa. W treściach strategii i przez odpowiedzi na pytania taką opinię wyraziło łącznie 51,3% badanych władz. Najczęściej wskazywano na (np. [*Strategia Rozwoju Gminy Radzionków...* 2014, s. 90; *Strategia Rozwoju Miasta Lipna...* 2014, s. 44; *Strategia Rozwoju Gminy Czaplinek...* 2014, s. 12; *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Proszowice...* 2013, s. 160; *Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Odolanów...* 2013, s. 42; *Strategia Rozwoju Gminy Wasilków...* 2012, s. 96]):

- przyporządkowanie gminom i powiatom zadań bez zapewnienia finansowych możliwości ich satysfakcjonującej realizacji, co silnie ogranicza lub uniemożliwia prowadzenie działań na rzecz stymulowania innowacyjności lokalnej. Sytuacja ta obejmuje np. niedofinansowanie usług oświatowych, przez co niemożliwe jest skuteczne kształtowanie innowacyjności dzieci i młodzieży;
- ograniczenia możliwości prowadzenia komunalnej działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, w tym działalności proinnowacyjnej;
- ograniczenia w udzielaniu gminnej pomocy publicznej dla przedsiębiorców, w tym w związku z ich zachowaniami proinnowacyjnymi;
- przepisy prawa zamówień publicznych, powodujące, że cena to dominujące kryterium rozstrzygnięcia gminnych przetargów, a inne kryteria, w tym innowacyjność rozwiązań technicznych, schodzą na daleki plan lub są nieobecne;
- wady prawa partnerstwa publiczno-prywatnego, powodujące że jest ono bardzo rzadko wykorzystywane w małych miastach, mimo iż partnerzy prywatni są zwykle głównymi motorami innowacyjności partnerskich przedsiębiorstw;
- zmniejszające szanse części małych miast na inwestycje zewnętrzne, w tym inwestycje innowacyjnych przedsiębiorstw, przepisy o maksymalnych poziomach intensywności regionalnej pomocy inwestycyjnej⁶;
- ustanawianie SSE w innych gminach. Władze miast, gdzie ich nie ustanowiono, uznają je za czynnik ograniczający relatywną atrakcyjność inwestycyjną tych miast, a także implikujący obniżenie rynkowej pozycji konkurencyjnej niektórych, lokalnych firm, w tym szczególnie innowacyjnych;

⁶ Wskazywano, że błędne jest traktowanie małych miast objętych recesją lub stagnacją, jako miejsc, gdzie potencjalny inwestor zewnętrzny zasługuje na małą intensywność regionalnej pomocy inwestycyjnej, ze względu na to, iż miasta te znajdują się w regionach o wyższych niż w innych poziomach PKB *per capita*.

- demotywuujący wpływ, normowanych przez państwo, świadczeń socjalnych, które, obok oddziaływania animacyjnego, redukują składniki kapitału ludzkiego wpływające na innowacyjność lokalną, np. kreatywność, przedsiębiorczość, psychiczną witalność, wolę rozwoju osobistego;
- ustanawianie przez podmioty państwowe na terenie miasta lub w bliskim sąsiedztwie prawnych form ochrony przyrody albo krajobrazu, uniemożliwiających lub silnie ograniczających działalność gospodarczą, w tym innowacyjną;
- zniechęcającą do innowacyjnych rozwiązań prawno-organizacyjnych i technicznych zmienność, sprzeczność i niejasność prawa, nie tylko samorządowego.

Badane władze rzadko koncentrują się na przeciwdziałaniu przedstawionym supresyjnym oddziaływaniom. Aktywność taką potwierdziło jedynie 5% z nich. Prawna natura tych oddziaływań sprawia, iż samorządowe możliwości przeciwdziałania im są bardzo ograniczone. Sprowadzają się głównie do udziału w zbiorowych, samorządowych, lobbingowych organizacjach i akcjach mających na celu zmiany prawne. Czasem przyjmują inne, bardziej zindywidualizowane postacie, jak np. wystąpienia burmistrzów na forach sejmowych komisji albo nawiązywanie prawnych sporów, których fundamentami są nie tyle same akty prawa, ile sposoby jego interpretacji. Niekiedy polegają na wyszukiwaniu i wykorzystywaniu luk w supresyjnym prawie.

Drugą pod względem liczby wskazań (23,8%) strategicznie niekorzystną relacją supresji okazała się relacja pokrewna omówionej, to znaczy niekorzystne decyzje oraz zunifikowane, inadekwatne i przewlekłe procedury ponadlokalnych podmiotów władzy publicznej, podejmowane i stosowane wobec podmiotów lokalnych. Relacja ta różni się od poprzedniej tym, iż poprzednia dotyczyła supresyjnego wpływu ponadlokalnego prawa, a ta dotyczy supresyjnych sposobów wykonywania ponadlokalnego prawa. W tym zakresie badane władze wskazywały najczęściej na wykonywanie przepisów regulujących udzielanie wsparcia pomocowego, współfinansowanego z funduszy UE. Nie podnoszono tego jednak w dokumentach strategicznych, lecz wyłącznie podczas wywiadów. Mówiono o:

- defiguracjach systemów dystrybucji środków pomocowych (klientyzm, przeregulowanie, zmiany warunków umownych itp.), w tym na projekty stymulujące innowacyjność lokalną, redukujące szanse pozyskania tych środków, ich wartość, a także zaangażowanie w ich pozyskiwanie;
- warunkowaniu udzielenia samorządowi wsparcia ze środków pomocowych, w tym na projekty stymulujące innowacyjność lokalną, wykonaniem dodatkowych działań, kosztownych i nieuzasadnionych merytorycznie;
- przewlekłych kontrolach wykorzystania udzielonego wsparcia pomocowego, w tym na projekty stymulujące innowacyjność lokalną i uzasadnione jedynie proceduralnie sankcje, stanowiące ich wynik;
- inkongruencji ponadlokalnych form wsparcia lokalnej innowacyjności (np. udzielanie wsparcia na zakup nowoczesnych kotłowni olejowych, a następnie nakładanie wysokich podatków na olej opałowy);

Prócz powyższych wskazywano na przewlekłe procedury podejmowania i realizacji decyzji o sprzedaży lokalnych nieruchomości należących do publicznych podmiotów ponadlokalnych (zwłaszcza ANR, AMW i spółki holdingu PKP), arbitralno-autorytatywny styl kształtowania relacji przez władze regionalne z lokalnymi, a także na zbędną biurokrację. Supresyjnym sposobom wykonywania ponadlokalnego prawa przeciwdziałają lub wkrótce zamierzają przeciwdziałać prawie co czwarte badane władze. Ich możliwości w tym zakresie są bowiem większe niż w przypadku poprzedniej relacji supresji. Przybierają formę odwołań, skarg, zażaleń, procesów, petycji itp., ale także lobbingu, negocjacji i innej, pogłębionej współpracy z ponadlokalnymi ośrodkami decyzyjnymi.

Niecałe 9% badanych władz wskazało jako strategicznie niekorzystną relację supresji antyrozwojowe decyzje właścicielskie ponadlokalnych władz publicznych, podejmowane wobec kontrolowanych przez nie przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa te są lub były uważane przez badane władze za ważne dla innowacyjności lokalnej. Obserwacje jakościowe pozwalają jednak sądzić, że przynajmniej co trzecia z tych opinii dotyczy decyzji faktycznie podjętych minimum kilka lat temu. Decyzje te doprowadziły do dużej redukcji potencjału wspomnianych przedsiębiorstw albo ich likwidacji. Były to m.in. błędne decyzje prywatyzacyjne. Miały na tyle destrukcyjne i długotrwałe skutki dla miasta, że są wciąż silnie obecne w pamięci członków badanych władz. Tam, gdzie supresyjne decyzje właścicielskie są rozważane, protekcyjne aktywności lokalnych władz są zwykle intensywne i przyjmują postać np. umorzeń zaległości podatkowych, lobbingu, a nawet kampanii medialnych i protestów.

Ostatnią ze wskazywanych strategicznie niekorzystnych relacji supresji jest negatywizacja tożsamości. Polega ona na przejmowaniu przez mieszkańców, napływających z ponadlokalnego otoczenia, radykalnie biernych, roszczeniowych, egoistycznych, nieufnych i konsumpcyjnych postaw życiowych, które m.in. redukują prywatną i zawodową innowacyjność. Wskazało ją 16,3% badanych władz (np. [*Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Międzyrzecz...* 2012, s. 102; *Przedsiębiorcze i przyjazne Siemiatycze...* 2013, s. 125; *Strategia Miasta i Gminy Nowogród Bobrzański...* 2007, s. 14]). Są one jednak świadome ograniczeń protekcyjnych możliwości samorządu wobec, głównie medialnego, napływu antywzorców. Dlatego tylko co dziesiąte badane władze deklarują, że istotnie temu przeciwdziałają lub wkrótce to zacząć robić.

7.4. Ponadlokalna deprecjacja innowacyjności lokalnej i dotycząca jej retencyjność zarządzania

Spośród wszystkich relacji deprecjacji związanych z innowacyjnością lokalną relacją wyraźnie dominującą w świadomości badanych władz małych miast jest trwała migracja mieszkańców. Relację tą jako strategicznie niekorzystną ocenia 67,5% z nich. Traktują ją jako utratę wszystkich składowych kapitału ludzkiego i społecznego, trudną lub niemożliwą do zrekompensowania. Uwagę zwraca się szczególnie

na emigrację ludzi młodych, kreatywnych, pozytywnie i aktywnie nastawionych do innowacji jako takich, zarówno kontynuujących naukę, jak i absolwentów. Znaczenie przywiązywane do tej relacji dobrze oddają liczne fragmenty badanych strategii. Obwieszcza się w nich np., że „problemem jest odpływ młodych ludzi już na etapie przejścia do szkoły średniej; nasilające się zjawisko drenażu mózgow z obszaru gminy” [*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Opole Lubelskie...* 2012, s. 57], że „widoczne jest wyludnianie się miasta; najczęściej miasto opuszczają ludzie młodzi, wykształceni, a pozostają ludzie starsi, którzy już nie podźwigną wyzwań cywilizacyjnych” [*Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Poddębice...* 2008, s. 47], a także, iż następuje: „drenaż ludności do większych ośrodków: Warszawy i Łodzi” [*Strategia Rozwoju Miasta Rawa Mazowiecka...* 2010, s. 114], „zjawisko drenażu lokalnego kapitału ludzkiego” [*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Zdzeszowice...* 2010, s. 50], „procesy migracyjne prowadzące do odpływu osób najbardziej wartościowych do większych ośrodków krajowych i zagranicznych” [*Strategia Rozwoju Gminy Koźienice...* 2008, s. 23]. Różne liczne i istotne działania retencyjne ukierunkowane na ograniczenie omawianej relacji deklarują wszystkie władze postrzegające ją jako strategicznie niekorzystną. Najczęściej obejmują one podnoszenie walorów pracy i zamieszkania zarządzanych miast oraz dążenia do zapewnienia taniej i sprawnej komunikacji ze średnimi ośrodkami subregionu. Ośrodki te często traktuje się bowiem jako hamujące dalekie procesy migracyjne. Zdolność tych działań do powstrzymania migracji jest jednak zwykle bardzo ograniczona.

Na drugim miejscu wśród relacji deprecjacji uplasowały się podatki i inne daniny publiczne na rzecz państwa, nakładane na lokalne przedsiębiorstwa. Z punktu widzenia około ¼ badanych władz łączny wolumen tych obciążeń jest dziś nieakceptowalnie duży, przez co silnie ogranicza ich możliwości inwestycyjne, w tym na rzecz podnoszenia ich innowacyjności (np. [*Strategia Rozwoju Gminy Międzyzdroje...* 2014, s. 20; *Strategia Rozwoju Gminy Jedlina-Zdrój...* 2011, s. 72; *Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Sztum...* 2014, s. 109; *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Poddębice...* 2008, s. 65; *Strategia Rozwoju Gminy Zagórz...* 2012, s. 118]). Retencyjne działania w tym zakresie praktycznie nie są możliwe. Stąd brak władz deklarujących istotną aktywność w tym zakresie.

Na miejscu trzecim (13,8% wskazań) w zbiorze relacji deprecjacji znalazły się likwidacja lub przenoszenie lokalnych przedsiębiorstw (ich kapitału) poza miasto, a co za tym idzie – również ich potencjału innowacyjnego. Dostrzega się nie tylko jednostkowe, często spektakularne przypadki utraty firm dużych (np. [*Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Miasta Pszów...* 2012, s. 100]), ale także branżową, a nawet horyzontalną deprecjację sfery gospodarczej. Wskazywano bowiem np. na „odpływ sektora komercyjnego do innych, bardziej atrakcyjnych obszarów województwa” [*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Opole Lubelskie...* 2012, s. 46] i na „ucieczkę inwestorów do bardziej atrakcyjnych gmin” [*Strategia Rozwoju Gminy Bychawa...* 2012, s. 97]. Silna retencyjność zarządzania jest jednak w tym zakresie rzadka. Tylko połowa z władz traktujących omawiany rodzaj deprecjacji jako

strategicznie niekorzystny deklaruje, iż podejmowane przez nich przeciwdziałania należą do najważniejszych aktywności retencyjnych. Bezpośrednie stosowane instrumenty to np. umorzenia zaległości podatkowych i lobbing wobec organów właścicielskich średnich i dużych firm. Ten ostatni ma jednak zwykle małe znaczenie, jeśli są to „spółki córki” firm prywatnych, zlokalizowanych w odległych ośrodkach, zwłaszcza zagranicznych. Instrumentami pośrednimi są wszystkie poprawiające lokalne warunki działalności gospodarczej. Ich oddziaływanie mają jednak charakter długookresowy i rzadko mogą być użyte wobec konkretnego, zmaterializowanego już zamiaru przeniesienia działalności gospodarczej poza miasto lub jej likwidacji.

W kilku przypadkach jako strategicznie niekorzystną wskazano redukcję usług świadczonych w mieście przez ponadlokalne podmioty publiczne, a mających wpływ na innowacyjność lokalną. Badanym władzom chodziło głównie o zamykanie oddziałów w lokalnych, powiatowych szkołach ponadgimnazjalnych, a także o likwidację lub relokację takich szkół (np. [*Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Sołec Kujawski...* 2013, s. 10]). Istotne retencyjne działania wobec tej relacji zadeklarowały wszystkie samorządy wskazujące jej strategiczne znaczenie. Polegają one przede wszystkim na lobbingu, a niekiedy na udzielaniu incydentalnego lub permanentnego, materialnego wsparcia szkołom powiatowym, dzięki któremu unikają one regresu, zamknięcia lub migracji.

8. Wnioski

Wyniki badań pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, bardzo mała część władz lokalnych małych miast traktuje innowacje lokalnie wytworzone, a ponadlokalnie waloryzowane jako strategicznie istotny czynnik rozwoju lokalnego. Z jednej strony wydaje się to zrozumiałe, gdyż w małych miastach zwykle nieobecne są czynniki sprawcze dla kreacji innowacji, z drugiej natomiast sytuację tą należy postrzegać jako nieakceptowalną, gdyż również w małych miastach czynniki te mogą się znaleźć i mogą wystąpić wszystkie lub początkowe fazy procesu innowacyjnego, a rola władz lokalnych w tym zakresie może być duża. Jako przykład posłużyć mogą władze gminy Polkowice, których polityka rozwoju lokalnego od kilkunastu już lat jest silnie ukierunkowana na pozyskiwanie, wspieranie i współtworzenie przedsiębiorstw oraz podmiotów naukowo-badawczych generujących innowacje. Jest to również polityka przynosząca oczekiwane skutki (por. [Sztando 2011]). Przykładem są również władze Kozienic i Jedliny-Zdrój i wspomniane wcześniej ich działania. Niezbędna jest zatem proliferacja wśród badanych władz wiedzy na ten temat, w tym związanej z innowacjami innymi niż produktowe, wyposażenie ich w nowe instrumenty pozyskiwania i wspierania lokalnych innowatorów, a także realizacja ponadlokalnych programów wsparcia tej działalności.

Jeśli chodzi o pozyskiwanie z ponadlokalnego otoczenia innowacji oraz innych czynników stymulujących innowacyjność lokalną, należy podkreślić, że badane władze przypisują tym relacjom strategiczne znaczenie częściej w odniesieniu

do przedsiębiorstw i mieszkańców niż do szeroko rozumianych struktur samorządowych. Oznacza to, iż dostrzegając znaczenie innowacji w rozwoju lokalnym, władze te jednocześnie często mają osobiście powściągliwy stosunek do nich. Tymczasem złożoność i zmienność współczesnych uwarunkowań gminnej polityki rozwoju lokalnego implikują konieczność ponadlokalnego poszukiwania i lokalnego aplikowania innowacji technicznych, organizacyjnych, prawnych, regulacyjnych, dydaktycznych, kulturalnych i innych, a także szeroko rozumianej wiedzy. Są one nie mniej ważne niż innowacje wdrażane w przedsiębiorstwach. Działania podnoszące świadomość badanych władz w tym zakresie wydają się zatem niezbędne. Działania korygujące wydają się także konieczne w zakresie postrzegania przez te władze znaczenia pozyskiwania ponadlokalnej wiedzy i informacji dla mieszkańców, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych. W dobie gospodarki opartej na wiedzy i informacjach ocenianie tej relacji jako strategicznie istotnej dla rozwoju lokalnego przez mniej niż co trzecie władze trudno uznać za satysfakcjonujące. Zasadne wydaje się także wyposażenie badanych władz w silniejsze i bogatsze instrumentarium wspierania absorpcji ponadlokalnych innowacji przez małe przedsiębiorstwa, a także wspierania absorpcji ponadlokalnej wiedzy, informacji i kapitału inwestycyjnego przez lokalne społeczeństwo i gospodarkę.

Przeprowadzone badania ujawniły również, że relacje supresji redukujące innowacyjność lokalną, najczęściej postrzegane przez badane władze jako strategicznie niekorzystne, to relacje, których źródłem są władze ponadlokalne. Chodzi tu przede wszystkim o ponadlokalne prawo regulujące działalność samorządów, w tym szczególnie prawo finansów publicznych, o funkcjonowanie systemów dystrybucji środków pomocowych opartych na funduszach unijnych, a także o indywidualne decyzje administracyjne wyrażające ponadlokalne polityki terytorialne i sektorowe. Oznacza to istnienie istotnych sprzeczności między lokalnymi oczekiwaniami i zamiarami w zakresie kreowania rozwoju lokalnego, w tym związanymi z lokalną innowacyjnością, a ponadlokalnymi koncepcjami rozwoju kraju oraz rzeczywistą kulturą jego kreowania. Oznacza również poważne wyzwanie stojące przed władzami ponadlokalnymi, głównie państwowymi, polegające na wielodziedzinowych zmianach prawno-organizacyjnych oraz na wyjaśnieniu władzom i społecznościom lokalnym, dlaczego część supresyjnych rozwiązań musi pozostać niezmienną.

Z państwową polityką rozwoju związane są również, dominujące w świadomości badanych władz jako strategicznie niekorzystne, relacje deprecjacji. Mowa tu o trwałej migracji mieszkańców małych miast, zwłaszcza młodych i ponadprzeciętnie wykształconych, do dużych ośrodków miejskich i za granicę, a także o daniach publicznych obciążających lokalne przedsiębiorstwa. Procesy migracyjne nie są wyłącznie rezultatem działań władz państwowych, ale bez wątpienia stymuluje je przyjęta polityka rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Silnie obniżają one innowacyjność miast tracących mieszkańców, jednocześnie silnie wzmacniając innowacyjność lokalną miast, które ich zyskują. Daniny publiczne są niemal w całości zależne od polityki państwa, a ich negatywny wpływ na poziom innowacyjności dotyczy wszystkich przedsiębiorstw, niezależnie od ich lokalizacji. Dyskusja doty-

cząca reform państwowej polityki rozwoju i polityki finansowej jest prowadzona w środowiskach władz i nauki od dawna. Zidentyfikowane opinie badanych władz należy traktować jako kolejne przesłanki jej kontynuacji i szybkiego, konstruktywnego zakończenia.

Literatura

- Bartkowski J., Kowalczyk A., Swianiewicz P., 1990, *Strategie władz lokalnych*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- Bingham R.D., 1976, *The Adoption of Innovation by Local Government*, Lexington Books, Toronto.
- Blair F., Evans B., 2004, *Seeing the Bigger Picture. Delivering Local Sustainable Development*, University of Northumbria, Newcastle.
- Blakely E.J., 1994, *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, SAGE Publications Ltd., Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Brol R., 1998, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, [w:] Obrębalski M. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław, s. 11-15.
- Casanova F., 2004, *Desarrollo local, tejidos productivos y formación*, Cinterfor, Organización Internacional del Trabajo, Montevideo.
- Chądzyńska E., Iwaszko K., 2012, *Rozwój wybranych funkcji w małych miastach dolnośląskich – analiza wzorca rozkładu przestrzennego*, [w:] Heffner K., Halama A. (red.), *Ewolucja funkcji małych miast w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice, s. 25-41.
- Denicolai S., Zucchella A., 2005, *Territorial marketing and strategic management for local development: which connections and contradictions? Some reflections on Italian experiences*, [w:] Florek M., Szulce H. (red.), *Marketing terytorialny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 32-49.
- Dutfield G., 2006, *Promoting local innovation as a development strategy: Innovations case discussion: The Honey Bee Network*, Innovations, Technology, Governance, Globalisation, vol. 1, no. 3, s. 67-77.
- Dziemianowicz W., 2007, *Wymiary pasywności lokalnej – wyniki badań ankietowych*, [w:] Dziemianowicz W., Swianiewicz P. (red.), *Gmina pasywna*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- Frisken F., Wolfson J., 2000, *Local response to the global challenge. comparing local economic development in a regional context*, Journal of Urban Affairs, no. 4(22), s. 361-384.
- Hinderink J., Titus M.J., 2008, *Paradigms of regional development and the role of small centres*, Development and Change, no. 19, s. 401-423.
- Kantor-Pietraga I., Krzysztofik R., Runge J., 2012, *Kontekst geograficzny i funkcjonalny kurczenia się małych miast w Polsce południowej*, [w:] Heffner K., Halama A. (red.), *Ewolucja funkcji małych miast w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice, s. 9-24.
- Klasik A., Kuźnik F. (red.), 2001, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Kok S., 2013, *Town and city jobs: Your job is different in another location*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- Kuotsai T.L., 2009, *Local economic development in China and the United States: Strategies and issues*, Public Administration Review – Supplement S1, no. 69, s. S29-S37.
- Lewis P.G., 2001, *Looking outward or turning inward? Motivations for development decisions in California central cities and suburbs*, Urban Affairs Review, no. 36(5), s. 696-720.

- Marques H.R., 2011, *Local development at a human scale*, Polis. Magazine of the Universidad Bolivariana, no. 22, s. 137-158.
- Morgan J.Q., 2010, *Governance, policy innovation, and local economic development in North Carolina*, The Policy Studies Journal, vol. 38, no. 4, s. 679-700.
- Ndabeni L.L., Rogerson Ch.M., Booyens I., 2016, *Innovation and local economic development policy in the global south: New South African perspectives*, Local Economy, vol. 31, no. 1-2, s. 299-311.
- Passador C.S., Passador J.L., Carneiro da Cunha J.A., 2013, *Local development and innovation: The experience of a Brazilian aquaculture network*, International Journal of Business and Social Science, vol. 4, no. 4, s. 66-75.
- Pietrzyk I., 1995, *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, [w:] Kosiedowski W. (red.), *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 10-21.
- Pietrzyk I., 1997, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego*, [w:] Broszkiewicz R. (red.), *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, s. 87-97.
- Pietrzyk I., 2001, *Paradygmat rozwoju terytorialnego*, [w:] Kosiedowski W. (red.), *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 55-66.
- Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Poddębice na lata 2008-2015*, przyjęty Uchwałą XXIII/137/08 Rady Miasta w Poddębicach z 11 czerwca 2008 r.
- Przedsiębiorcze i przyjazne Siemiatycze. Strategia rozwoju miasta do 2020 roku*, przyjęta Uchwałą XL/203/13 Rady Miasta Siemiatycze z 25 września 2013 r.
- Ptak A., 2011, *The Role of Innovations in Local Development*, [w:] Babiak J., Baczek T. (eds.), *European Innovation. Theory and Practice*, Warsaw – Brussels, s. 140-153.
- Rezsóhazy R., 1988, *Le développement des communautés*, CIACO Editeur, Louvain-la-Neuve.
- Shearmur R., Bonnet N., 2011, *Does local technological innovation lead to local development? A policy perspective*, Regional Science Policy & Practice, vol. 3, iss. 3, s. 249-270.
- Shiuh-Shen Ch., 2007, *Institutional innovations, asymmetric decentralization, and local economic development: A case study of Kunshan, in post-Mao China*, Environment and Planning C: Government and Policy 2007, vol. 25, s. 269-290.
- Stańczyk S., 2011, *Triangulacja – łączenie metod badawczych i uzrętelnienie badań*, [w:] Czakon W. (red.), *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Strategia Miasta i Gminy Nowogród Bobrzański*, przyjęta Uchwałą XI/60/07 Rady Miejskiej w Nowogrodzie Bobrzańskim z 28 czerwca 2007 r.
- Strategia Rozwoju Gminy Bychawa na lata 2007-2020 (aktualizacja 2012)*, przyjęta Uchwałą XVII/121/2012 Rady Miejskiej w Bychawie z 26 kwietnia 2012 r.
- Strategia Rozwoju Gminy Czaplinek na lata 2014-2020*, projekt z 6 czerwca 2014 r.
- Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Gryfów Śląski na lata 2014-2020*, przyjęta Uchwałą XXXIX/202/14 Rady Miasta i Gminy Gryfów Śląski z 18 lutego 2014 r.
- Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Jastrowie na lata 2012-2020*, przyjęta Uchwałą 108/2012 Rady Miejskiej w Jastrowiu z 31 maja 2012 r.
- Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Miechów na lata 2014-2020*, przyjęta Uchwałą XXXIV/482/2013 Rady Miejskiej w Miechowie z 27 grudnia 2013 r.
- Strategia Rozwoju Gminy i Miasta Odolanów na lata 2012-2025*, przyjęta Uchwałą XXXVIII/276/13 Rady Gminy i Miasta Odolanów z 29 sierpnia 2013 r.
- Strategia Rozwoju Gminy Janikowo na lata 2014-2020*, przyjęta Uchwałą XXXII/234/2013 Rady Miejskiej w Janikowie z 28 listopada 2013 r.
- Strategia Rozwoju Gminy Jedlina-Zdrój na lata 2011-2020*, przyjęta Uchwałą XII/62/11 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z 25 listopada 2011 r.
- Strategia Rozwoju Gminy Kozienice na lata 2008-2020*, przyjęta Uchwałą XXIV/320/2008 Rady Miejskiej w Kozienicach z 9 października 2008 r.

- Strategia Rozwoju Gminy Międzyzdroje na lata 2014-2025*, przyjęta Uchwałą XLIX/485/14 Rady Miasta w Międzyzdrojach z 20 lutego 2014 r.
- Strategia Rozwoju Gminy Oborniki Śląskie na lata 2010-2015*, przyjęta Uchwałą LXIV/509/10 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z 28 września 2010 r.
- Strategia Rozwoju Gminy Radzionków na lata 2014-2025*, przyjęta Uchwałą XLII/395/2014 Rady Miasta Radzionków z 27 lutego 2014 r.
- Strategia Rozwoju Gminy Wasilków na lata 2012-2020*, przyjęta Uchwałą XXI/168/12 Rady Miasta w Wasilkowie z 29 marca 2012 r.
- Strategia Rozwoju Gminy Zagórz do roku 2022*, przyjęta Uchwałą XXXI/202/2012 Rady Miasta w Zagórz z 2 sierpnia 2012 r.
- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Opole Lubelskie na lata 2008-2015 (aktualizacja – czerwiec 2012)*, przyjęta Uchwałą XIX/123/12 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z 12 czerwca 2012 r.
- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Połaniec 2012-2020 wraz z system monitorowania i ewaluacji*, przyjęta Uchwałą XLVI/307/13 Rady Miejskiej w Połańcu z 26 września 2013 r.
- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Solec Kujawski 2014-2020 (+)*, przyjęta Uchwałą XXXV/318/13 Rady Miejskiej w Solcu Kujawskim z 19 grudnia 2013 r.
- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Sztum na lata 2013-2020*, projekt z 24 maja 2014 r.
- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Zdziesszowice do 2015 roku*, przyjęta Uchwałą LII/406/10 Rady Miasta w Zdziesszowicach z 29 września 2010 r.
- Strategia Rozwoju Miasta Lipna na lata 2014-2020*, projekt z 1 lipca 2014 r.
- Strategia Rozwoju Miasta Rawa Mazowiecka*, przyjęta Uchwałą XLIX/364/10 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z 14 lipca 2010 r.
- Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Międzyrzecz na lata 2011-2020*, przyjęta Uchwałą XVIII/129/12 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z 27 marca 2012 r.
- Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Proszowice na lata 2013-2020*, przyjęta Uchwałą XXXVII/261/2013 Rady Miejskiej w Proszowicach z 29 listopada 2013 r.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Miasta Pszów na lata 2011-2020*, przyjęta Uchwałą XXIV/166/2012 RM w Pszowie z 24 października 2012 r.
- Strojny J., 2008, *Model zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym w gospodarce globalnej*, [w:] Plawgo B. (red.), *Polska Wschodnia – zarządzanie rozwojem*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica, Białystok, s. 301-316.
- Sztando A., 2011, *Strategiczne kreowanie innowacyjności gospodarki lokalnej na przykładzie Gminy Polkowice*, [w:] Broł R., Sztando A. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 206-220.
- Trutkowski C., Mandes S., 2005, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Vogt M.T., 2012, *Prolegomena to Studies in 'Brain Gain through Culture in Middle Size Cities?'*, [w:] Vogt M.T., Plebańczyk K., Squillante M., Alperyte I. (eds.), *Brain Gain through Culture? Researching the Development of Middle Size Cities in Poland, Lithuania, Italy, Hungary, Germany, and France*, Institut für Kulturelle Infrastruktur Sachsen, Hochschule Zittau/Görlitz, Görlitz, s. 5-20.
- Whang I., 1983, *Innovations in local administration for rural development in Korea*, *Journal of East and West Studies*, no. 12(2), s. 1-22.
- Wojtasiewicz L., 1990, *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] Gruchman B., Tarajkowski J. (red.), *Rzecz o gospodarce lokalnej w teorii i praktyce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 37-47.
- Ziółkowski M., Goleń M., 2003, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 43-86.