

Artur Bartoszewicz

## **STRATEGIE, POLITYKI I NARZĘDZIA WSPIERANIA KREATYWNOŚCI I INNOWACYJNOŚCI W GOSPODARCE W UNII EUROPEJSKIEJ. PRAKTYCZNE ZASTOSOWANIE MULTILEVEL GOVERNANCE NA POZIOMIE KRAJOWYM I WSPÓLNOTOWYM**

### **Wprowadzenie**

Pobudzanie kreatywności i innowacyjności w gospodarce stało się od początku funkcjonowania Unii Europejskiej głównym czynnikiem determinującym proces decyzyjny oraz kształt stosowanych narzędzi bezpośredniej interwencji w wymiarze społeczno-gospodarczym. Przykładem może być powstały w 1999 r. dokument ujmujący scenariusze rozwoju Europy do roku 2010<sup>1</sup>.

W dokumencie odnajdujemy pięć scenariuszy<sup>2</sup> mających charakter jakościowy. Przedstawiają one szeroką problematykę, z której tworzyły się konkretne obrazy, bez żadnego jednak określenia prawdopodobieństwa ich powstania. Scenariusze nie były czystą projekcją przyszłości, tworzyły kontrastowy obraz wyobrażenia, przedstawiony w sposób narracyjny. Analiza została dokonana na podstawie wielościżkowo analizowanych wyobrażeń tzw. sterowników głównych, jakimi były wybrane czynniki, mające najistotniejszy wpływ na obraz przyszłości. Były nimi: technologia i organizacja pracy, kultura i wartości, metody rządzenia, w tym: polityka, społeczeństwo, administracja, instytucja UE, rynki pracy i polityka socjalna, inne działania gospodarcze, globalizacja, bezpieczeństwo w regionie, Europa Środkowa i Wschodnia, basen Morza Śródziemnego, Stany Zjednoczone, Rosja oraz Azja<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Scenariusze Europa 2010, Forward Studies Unit – Project Scenarios Europe 2010, Brussels 1999 (maszynopis tłumaczenia na język polski).

<sup>2</sup> Scenariusz jest to spójny zbiór potencjalnych zdarzeń, w ramach określonego pola przedmiotowego, związanych w założonym horyzoncie czasowym (wraz z wyodrębnionymi podokresami) oraz powiązanych różnymi relacjami. Szerzej: *Planowanie strategiczne*, pr. zb. pod red. A. Klasika, PWE, Warszawa 1993, s. 91. Scenariusz zakłada logiczny i możliwy – niekoniecznie znacząco lub w ogóle prawdopodobny – układ zdarzeń seryjnych i równoczesnych, przy założeniu zwrócenia szczególnej uwagi na właściwe ustawienie ich w czasie oraz rozpoznanie wzajemnej korelacji, jeśli taka występuje. Szerzej: R.U. Ayres, *Prognozowanie rozwoju techniki i planowanie długookresowe*, PWE, Warszawa 1973, s. 191.

<sup>3</sup> Scenariusze Europa 2010, op.cit., tabela 1. Scenariusze – ogólna charakterystyka, s. 79–81.

Jednym ze zidentyfikowanych scenariuszy był scenariusz rozwoju pod nazwą „Społeczeństwo kreatywne”, w którym założono, że „z końcem XX wieku nastąpi coraz większa rozbieżność pomiędzy potrzebami i aspiracjami społeczeństw a rzeczywistością gospodarczą. Przeprowadzone będą cięcia wydatków publicznych i wprowadzone nowe programy oszczędnościowe, które doprowadzą do zmasowanych protestów publicznych w całej Europie. Forum Europejskie przywróci spokój, zaś zgromadzenia zaoferują możliwość poznania znaczenia wymiaru ludzkiego, wypracowania i utworzenia nowych typów aktywności, pozostających poza logiką ekonomii rynkowej. Rozwinie się pełna aktywność i rozszerzona zostanie spójność socjalna zreformowanej Europy. Początkowo będzie to miało wpływ na wzrost zjawisk negatywnych. Nastąpi realokacja niektórych działań przemysłowych i finansowych poza Europę, jednak niektóre przedsiębiorcze firmy skorzystają z nowych warunków socjoekonomicznych. Proces powiększania Unii zostanie opóźniony przez europejską rewolucję postmodernistyczną, zaś europejska integracja zostanie wstrzymana. Jedyne jej rozwój następować będzie w obszarze spraw zagranicznych i sądownictwa. EMU będzie pod ścisłą kontrolą polityczną, zaś sama UE niezdolna będzie do stworzenia spójnej polityki zagranicznej. Nastąpią oznaki zmian wartości w innych krajach rozwiniętych, społeczna presja na wielostronną współpracę, przy jednoczesnym braku woli politycznej. Ujawni się stopniowa rewolucja w Azji Wschodniej. Rosja będzie dręczona zamieszaniem politycznym i gospodarczym, zaś kraje śródziemnomorskie będą w kłopotach”<sup>4</sup>.

Analiza dokumentu Scenariusze Europa 2010 wskazuje, że skala trafności jednego z zaprezentowanych powyżej scenariuszy jest nadzwyczaj wysoka. Europa jednak nie poprzestała jedynie na budowaniu scenariuszy. W swoim systemie decyzyjnym opartym na modelu *good governance*<sup>5</sup> oraz demokracji partycypacyjnej (*participative democracy*)<sup>6</sup> tworzy warunki wzmacniające kreatywność i innowacyjność gospodarek i społeczeństw, ze szczególnym położeniem nacisku na wewnętrzną spójność krajów Unii Europejskiej.

Natomiast czynnikami wspierającymi powrót myślenia perspektywicznego na poziomie krajowym było z jednej strony uczestnictwo Polski we wdrażaniu polityki spójności UE, z drugiej zaś promowane w naukowym rozwoju nowych technologii podejście oparte na prognozowaniu<sup>7</sup> w formie *forecast* i *foresight*. Drugie podejście,

<sup>4</sup> Ibidem, s. 35 i nast.

<sup>5</sup> Szerzej: Koncepcja *good governance* – refleksje do dyskusji, MRR, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, wrzesień 2008.

<sup>6</sup> Szerzej: Biała księga na temat sprawowania rządów w Europie, Bruksela, 25.06.2001, KOM(2001) 428 wersja ostateczna, DzUrz. C 287/1, 12.10.2001.

<sup>7</sup> Oprócz „prognozy” w literaturze odnajdujemy również takie określenia, jak „projekcja” i „pre-dykcja”. Według R.U. Ayresa prognozowanie to wypowiedź na temat przyszłości, w której zakłada się

od kilku lat stosowane w Polsce, stanowi proces kreowania kultury myślenia społeczeństwa o przyszłości, w którym zarówno naukowcy, inżynierowie, jak i przedstawiciele przemysłu czy pracownicy administracji publicznej biorą udział w wyznaczaniu strategicznych kierunków rozwoju badań i rozwoju technologii w celu przysporzenia jak największych korzyści ekonomicznych i społecznych w gospodarce. Uczestniczący w projektowaniu *foresight* ustalają priorytetowe kierunki badań, wspólnie tworząc wizję przyszłych osiągnięć<sup>8</sup>.

## 1. Planowanie i programowanie wieloletnie podstawą *multilevel governance* w Unii Europejskiej

Przy urzeczywistnianiu takich celów, jak innowacyjność i kreatywność w wymiarze gospodarczym, kulturowym i społecznym wskazane jest zastosowanie koncepcji rządzenia, która umożliwi prowadzenie takich działań zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i na poziomie władz krajowych, regionalnych i przede wszystkim lokalnych. Wszystkie te poziomy wskazane zostały również przez Komisję Europejską jako płaszczyzny prowadzonej polityki spójności, przy której realizacji ma zastosowanie system planowania i programowania wieloletniego<sup>9</sup>. Koncepcją rządzenia, która w znacznej mierze może spełnić te oczekiwania, okazała się koncepcja

---

rozsądnie wysoki poziom ufności. Podczas prognozowania przyjmuje się wstępne założenia ograniczające w sensie warunku niezmiennego lub wolno zmieniającego otoczenie analizowanego obszaru. Projekcją zaś jest niepewna wypowiedź na temat przyszłości, na ogół dotycząca jednego z całej grupy możliwych scenariuszy wydarzeń. Z kolei predykcję stanowi apodyktyczna wypowiedź na temat zjawisk lub zdarzeń przyszłych, które jeszcze nie zostały zaobserwowane. Według K. Secomskiego prognozami nazywamy, oparte na naukowych podstawach i z reguły mające charakter kompleksowy, przewidywania najbardziej prawdopodobnego przebiegu lub obrazu zjawisk i procesów rozwojowych, projekcją zaś – wysoce uproszczone, a nawet schematyczne przeniesienie obrazu przeszłego rozwoju w przyszłość. K. Secomski, *Prognostyka*, WP, Warszawa 1971, s. 22–23. Z kolei inna definicja określa prognozowanie jako naukowo uzasadnione wyobrażenie przyszłości, określające, w pojęciach właściwych dla danej dziedziny wiedzy, zdarzenie niepodlegające obserwacji. Prognoza jest także informacją o podziale czasu (lub przestrzeni), w którym proponowane zdarzenie ma nastąpić. Szerzej: T. Grabiński, S. Wydmus, A. Zeliaś, *Metody prognozowania rozwoju społeczno-gospodarczego*, PWE, Warszawa 1983, s. 14.

<sup>8</sup> Patrz szerzej np. Narodowy Program Foresight zapoczątkowany w 2004 r., pierwotnie z inicjatywy ministra nauki, koordynowany przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji i prowadzony we współpracy z Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Obecnie prace w tym obszarze kontynuowane są w ramach Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwa Gospodarki.

<sup>9</sup> Komunikat Komisji. Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki spójności. Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 12.06.2006, KOM(2006) 281 wersja ostateczna.

wielopoziomowego rządzenia (*multilevel governance* – MLG)<sup>10</sup>. Autorami koncepcji wielopoziomowego rządzenia są L. Hooghe i G. Marks<sup>11</sup>. Teoria została przyjęta przez Unię Europejską w traktacie z Maastricht w 1992 r. Jest to innowacyjne podejście umożliwiające uzgodnienie i wdrażanie, za pomocą różnych narzędzi polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej, priorytetów określanych na najwyższych szczeblach zarządzania w Komisji Europejskiej i podczas spotkań Rady Europejskiej. Z uwagi na specyficzne warunki lokalne i regionalne, w których identyfikowane są problemy i bariery rozwojowe, stosowane są narzędzia dostosowawcze. Z jednej strony gwarantują one realizację priorytetów wspólnotowych, z drugiej zaś odnoszą się do specyfiki lokalnej opartej na preferencjach obywateli, które mogą zmieniać się silnie w zależności od regionu, podczas gdy np. stabilizacja makroekonomiczna, polityka innowacyjna czy polityka środowiskowa tak zmieniać się nie mogą<sup>12</sup>. Zgodnie z założeniami metodycznymi MLG jest perspektywiczną, długookresową, wielopłaszczyznową, ponadnarodową koncepcją integracji ładu administracyjno-regulacyjnego opracowaną na początku lat 90., szerzej zaprezentowaną przez Komisję Europejską w dokumencie problemowym Europejskie rządzenie<sup>13</sup>.

Konieczność koordynacji procesów innowacyjnych i kreatywnych wynika z ich dużej złożoności oraz szerokiego i wielowymiarowego oddziaływania na gospodarkę, społeczeństwo i przestrzeń. Rozpoznanie wyzwań rodzi potrzebę odpowiedzi rozumianej jako reakcja na zagrożenia oraz sposób na zapobieżenie utraty nadarżających się szans. Próba wpływania na przebieg przyszłości w obliczu zidentyfikowanych szans i zagrożeń nabiera charakteru gry z otoczeniem, definiowanej przez M. Ostrowskiego i Z. Sadowskiego jako „gry w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe”<sup>14</sup>.

Mimo niepewności co do poprawności rozstrzygnięć i związanego z nimi ryzyka badania nad przyszłością są konieczne z dwóch powodów. Po pierwsze, powinny być traktowane jako próba identyfikacji uwarunkowania rozwojowego i wyzwań oraz zagrożeń, jakie niesie ze sobą przyszłość. Po drugie, mają wysokie walory edukacyjno-metodologiczne<sup>15</sup>. Dzięki nim kreujemy możliwe rozwiązania problemów,

<sup>10</sup> S. Kojło, K. Leszczyńska, S. Lipski, E. Wiszczun, *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, ekspertyza naukowa wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach umowy: DHS/ DEF-VIII/POOT/04/30/09/DEF-VI-21/02/03, Warszawa 2009, s. 4.

<sup>11</sup> Szerzej: L. Hooghe, G. Marks, K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance*, „Journal of Common Market Studies” 1996, Vol. 34, No. 3, s. 1–38 oraz L. Hooghe, G. Marks, *Types of Multi-Level Governance*, „Journal of Common Market Studies” 2003, No. 34, <http://eiop.or.at/>

<sup>12</sup> S. Kojło, K. Leszczyńska, S. Lipski, E. Wiszczun, op.cit., s. 16.

<sup>13</sup> Europejskie rządzenie. Biała księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 r.

<sup>14</sup> M. Ostrowski, Z. Sadowski, *Wyzwania rozwojowe*, PWE, Warszawa 1978, s. 22–24.

<sup>15</sup> S.M. Szkatulski, *Rola nauki w myśleniu o przyszłości. Kilka pytań*, w: *Rola nauki w myśleniu o przyszłości*, pr. zb. pod red. J. Kleera, B. Galwasa, A. Wierzbickiego, PAN, Komitet Prognoz Polska 2000 plus,

budujemy potencjalne scenariusze zdarzeń w przyszłości, poszerzamy horyzonty poznania i rozumienia otaczających nas zjawisk oraz kreujemy doskonalsze narzędzia w wyniku zderzenia naszych oczekiwań z faktycznym przebiegiem danych zjawisk.

W Europie i w innych krajach na świecie myślenie o przyszłości w wymiarze innowacyjnym i kreatywnym znajduje odzwierciedlenie w badaniach naukowych i rozwiązyaniach instytucjonalnych<sup>16</sup>. W Polsce od 1989 r. odczuwany jest niedosyt należytego zainteresowania problematyką badań nad przyszłością, tym samym twórczych poszukiwań kierunków rozwoju w wymiarze gospodarczym, kulturowym i społecznym, co wynika z następujących czynników<sup>17</sup>:

- splotu negatywnych doświadczeń sprzed 1989 r. (okres realnego socjalizmu),
- pułapki krótkookresowych korzyści, w jakich znajdowała się ówczesna struktura władzy i poszczególne partie oraz środowiska polityczne,
- zwątpienia w możliwość prowadzenia takich działań z uwagi na zapasę nauki<sup>18</sup>.

Potrzeba takich działań uwydatniała się szczególnie w okresach przemian, gdy zarówno szanse, jak i zagrożenia były spotęgowane zachodzącymi zmianami. Z jednej strony występowały pewne uniwersalne tendencje zwane trendami i megatrendami cywilizacyjnymi<sup>19</sup>, z drugiej zaś strategiczne linie<sup>20</sup>, charakterystyczne dla procesu transformacji.

J. Stacewicz stwierdził, że wybór strategii rozwoju ma u swoich podstaw wybory indywidualne, związane z wyborem celów, postaw i kryteriów wartości, z czym według niego wiąże się możliwość oddziaływania na kształt świadomości społecznej. Konkludując, podkreślał, że podejście metanaukowe stwarzałoby, niewykorzystaną do dziś, szansę na nowe, skuteczne ukształtowanie sposobu myślenia o przyszłości, a tym samym poszukiwania innowacyjnych i kreatywnych rozwiązań<sup>21</sup>.

---

Warszawa 2009, s. 82 i nast.

<sup>16</sup> W ostatnich latach studiami nad przyszłością w UE-25 (dane bez Rumunii i Bułgarii) zajmowały się 134 instytucje typu *think tank*, z czego 71 to instytucje naukowe. Największy potencjał w tym zakresie miały: Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy. Badania takie prowadzono również w krajach postsocjalistycznych. Szerzej: *Future Studies in the European Ex-Socialist Countries*, red. E. Novaky, V.R. Varga, M.K. Koeszegi, Futures Studies Center, Budapest 2001. W Polsce Komitet Prognoz Polska 2000 plus przy Prezydium PAN był jedynym ciałem, które podejmowało problematykę strategiczną, nie licząc prac indywidualnych badaczy, w tym zespołu prof. A. Kuklińskiego. Na podstawie S.M. Szkatulski, op.cit., s. 86–87.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 86.

<sup>18</sup> M. Kleiber, *Narodowy Program Foresight „Polska 2020”*, „Rzeczpospolita” 4.01.2009, za: ibidem, s. 86.

<sup>19</sup> J. Naisbitt, *Megatrendy*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Warszawa 1997.

<sup>20</sup> J. Pajestka, *Megatrendy cywilizacyjne a proces transformacji systemowej*, „Ekonomista” 1987, nr 1, s. 163–189.

<sup>21</sup> J. Stacewicz, *Myślenie i przyszłość a kres nowożytnego ideału nauki*, w: *Rola nauki w myśleniu o przyszłości*, pr. zb. pod red. J. Kleera, B. Galwasa, A. Wierzbickiego, PAN, Komitet Prognoz Polska 2000 plus, Warszawa 2009, s. 109–110.

W Unii Europejskiej w procesie kreatywnego kształtowania przyszłości zastosowanie ma zarówno planowanie, jak i programowanie. Z punktu widzenia aktywności podejmowanych w ramach polityki spójności UE wymiar prowadzonych działań programowo-planistycznych obejmuje poziomy: regionalny (nawet lokalny), mikroekonomiczny (interwencja w rozwój przedsiębiorstw i wsparcie przedsiębiorczości), makroekonomiczny (poziom krajów) oraz makroekonomiczny wspólnotowy – ponadkrajowy. Programowanie stało się podstawowym narzędziem konstruowania ładu rozwojowego państw członkowskich, szczególnie w ramach polityki spójności UE.

Programowanie oznacza oparty na wieloletniej współpracy proces organizowania, podejmowania decyzji i finansowania służący osiągnięciu celów określonych przez UE<sup>22</sup>. Definicja procesowo-systemowa programowania określa, że cele funduszy europejskich alokowanych na daną perspektywę finansową urzeczywistniane są w ramach systemu wieloletniego kilkietapowego programowania, składającego się z: określenia priorytetów, finansowania oraz systemu zarządzania i kontroli<sup>23</sup>.

Poszczególne kraje, korzystające ze środków pomocowych Wspólnoty<sup>24</sup>, zobligowane są do uruchamiania programowania rozwoju opartego na standardach unijnych. Planowanie dotyczy zagadnień o charakterze horyzontalnym<sup>25</sup>. Obejmuje ono główne rodzaje polityki UE, tj. m.in.: ochronę środowiska, konkurencyjność (zasady udzielania pomocy publicznej), równość płci, badania i rozwój, zatrudnienie, społeczeństwo informacyjne, zamówienia publiczne oraz gospodarkę opartą na wiedzy.

---

<sup>22</sup> Rozporządzenie Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE), tłumaczenie robocze UKIE, s. 15.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, DzUrz. UE, art. 10.

<sup>24</sup> Do środków pomocowych Wspólnoty zaliczono fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Funduszami strukturalnymi są: Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EFOGR) oraz Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa (FIWR). Po roku 2006 dwa ostatnie zostały przeniesione do odpowiednich polityk sektorowych.

<sup>25</sup> Planowanie prowadzone jest przy użyciu dokumentów nazywanych bezpośrednio planami, bądź poprzez określanie na poziomie Komisji Europejskiej tzw. wytycznych o charakterze horyzontalnym dla danego obszaru planowania, ostateczne zaś ukształtowanie narzędzia następuje na poziomie kraju członkowskiego.

## 2. Strategie Unii Europejskiej wzmacniające kreatywność i innowacyjność gospodarki

Jednym z najbardziej znaczących dokumentów planistycznych o charakterze strategicznym w Unii Europejskiej, poruszającym zagadnienia kreatywności i innowacyjności rozwoju, była strategia lizbońska<sup>26</sup>, przyjęta w czasie sesji Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23–24 marca 2000 r.<sup>27</sup>, gdzie szefowie rządów i państw Piętnastki Unii Europejskiej wytyczyli dla Wspólnot nowy cel na następne dziesięciolecie, w którego ramach Europa miała stać się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie, zdolną do utrzymania wzrostu gospodarczego, z większą ilością i lepszymi miejscami pracy i większą społeczną spójnością”<sup>28</sup>.

Horyzontem planowania stał się rok 2010, w którego perspektywie miało dojść do przekształcenia gospodarki europejskiej w gospodarkę opartą na wiedzy (zaaplikowana skuteczna polityka wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego oraz przyspieszony proces reform strukturalnych). Miało to posłużyć polepszeniu pozycji konkurencyjnej i innowacyjnej Europy w ramach rywalizacji na rynkach międzynarodowych. Ponadto w strategii uwzględniono konieczność unowocześnienia modelu społecznego poprzez inwestycje w zasoby ludzkie i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Implementacja strategii miała nastąpić dzięki zastąpieniu dotychczas stosowanych nieskoordynowanych, prowizorycznych działań poprzez tzw. nową otwartą metodę koordynacji<sup>29</sup> na wszystkich poziomach, w której główną rolę pełnić ma Rada Europejska. Miało to zapewnić spójność strategiczną w ramach wszystkich podejmowanych działań oraz efektywny monitoring zmian. Ponadto założono, że każde wiosenne spotkanie Rady ukierunkowane będzie na zdefiniowanie zadań, ocenę efektów oraz zapewnienie dalszej akceptacji kierunków i wyzwań<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> The Lisbon Strategy, Commission of the European Communities, <http://europe.eu.int>

<sup>27</sup> Strategię uzupełniono na szczycie w Göteborgu w czerwcu 2001 r. o wymiar środowiskowy, <http://europe.eu.int>

<sup>28</sup> Priorytety strategii to: bezrobocie, reformy gospodarcze i spójność społeczna na obszarze Wspólnoty. The Lisbon Strategy – Making Change Happen, Commission of the European Communities, <http://europe.eu.int>

<sup>29</sup> Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, <http://europe.eu.int>. Idea nowej metody otwartej koordynacji oparta była na pięciu zasadach: pomocniczości (subsidiarności), konwergencji, zarządzania przez cele, wymiany najlepszych krajowych praktyk oraz optyki integracji.

<sup>30</sup> Z uwagi na to, iż Rada uznała istnienie pilnej potrzeby szybkiego wykorzystania przez Europę możliwości, jakie stwarza właśnie gospodarka oparta na wiedzy (a zwłaszcza internet), w Feirze w czerwcu 2000 r. ogłoszono Plan działania e-Europa, realizowany przez kraje członkowskie. W maju 2001 r.

Podczas wiosennego szczytu Rady Europejskiej w 2005 r., po analizie stopnia urzeczywistnienia celów strategii lizbońskiej w poszczególnych państwach członkowskich uznano, że implementacja dokonywana jest nieskutecznie<sup>31</sup>. Podjęta próba ujednolicenia i skoordynowania działań uzewnętrzniała się przyjęciem Zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008<sup>32</sup>, zawierających wykładnię odnowionej strategii lizbońskiej oraz nakładających na państwa członkowskie obowiązki opracowania krajowych programów reform<sup>33</sup> (KPR) stanowiących wyraz „unarodowienia” celów i priorytetów lizbońskich<sup>34</sup>.

Kolejnym, bardzo istotnym z punktu widzenia strategicznego planowania w UE dokumentem stała się strategia przedstawiona przez Komisję w marcu 2010 r. pod nazwą Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu<sup>35</sup>. Przygotowanie i publikacja dokumentu zbiegła się z trwającym na świecie kryzysem gospodarczym i finansowym, co dodatkowo wzmogło oczekiwania, by strategia Europa 2020 wskazała drogę do wyjścia z kryzysu i przygotowała europejską gospodarkę na wyzwania następnego dziesięciolecia.

W dokumencie określono trzy najważniejsze czynniki wzrostu: inteligentny (zwiększenie roli wiedzy, innowacji, edukacji i społeczeństwa cyfrowego),

---

w Warszawie, w trakcie Europejskiej Konferencji Ministerialnej kraje kandydujące z Europy Środkowej i Wschodniej uznały cel strategiczny wytyczony w strategii lizbońskiej i przedstawiły inicjatywę pod nazwą „e-Europa+”, która stanowi odzwierciedlenie dalszych i bliższych celów e-Europy i wytycza działania odnoszące się do konkretnej sytuacji krajów kandydujących. Celem obu dokumentów było przyspieszenie reformy i modernizacji gospodarek poszczególnych krajów, zachęcanie do tworzenia nowych potencjałów i budowania nowych instytucji oraz zwiększanie ogólnej ich konkurencyjności przy zastosowaniu najnowszych technologii informatycznych. Patrz: e-Europa+ 2003. Wspólne działania na rzecz wdrożenia Społeczeństwa Informacyjnego w Europie, plan działań sporządzony przez kraje kandydujące przy wsparciu Komisji Europejskiej, czerwiec 2001, [www.mi.gov.pl](http://www.mi.gov.pl)

<sup>31</sup> Jednocześnie uznano, że przyczynami niezadowalającego stopnia realizacji strategii są: zbyt obszerna lista priorytetów, niski poziom koordynacji między państwami członkowskimi oraz niezaangażowanie odpowiednich nakładów finansowych na wdrażanie działań lizbońskich. Szerzej patrz m.in.: Zalecenia Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005–2008) (2005/601/WE), DzUrz. L 205, 6.08.2005, s. 28.

<sup>32</sup> Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008, dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005 r. (DzUrz. L 205, 6.08.2005), MRR, Warszawa, marzec 2007.

<sup>33</sup> Przykładem krajowym jest dokument Rzeczpospolita Polska Krajowy Program Reform na lata 2005–2008, przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r., Warszawa, 28 grudnia 2005. Specyfika Krajowego Programu Reform ujęta została w dalszej części.

<sup>34</sup> Wprowadzenie do: Zintegrowane wytyczne... , op.cit., s. 5.

<sup>35</sup> Patrz: Komunikat Komisji, Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.03.2010. Na poziomie krajowym ścieżki dojścia do celów określano dwutorowo. Każde z państw członkowskich zobowiązane zostało do przygotowania dokumentu w postaci Krajowego Programu Reform, którego celem było stworzenie odpowiednich warunków umożliwiających efektywną realizację strategii lizbońskiej poprzez wprowadzenie szeregu instrumentów legislacyjno-instytucjonalnych, które dodatkowo miały wesprzeć implementację strategii. Szerzej: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)



zrównoważony (produkcja efektywniej wykorzystująca zasoby przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności) oraz sprzyjający włączeniu społecznemu (zwiększenie aktywności zawodowej, podnoszenie kwalifikacji i walka z ubóstwem)<sup>36</sup>.

Przedstawiony system realizacji opiera się na tzw. inicjatywach przewodnich (projektach) zakładających następujące działania i rezultaty<sup>37</sup>:

- „Unia innowacji”, w której ramach założono wykorzystanie działalności badawczo-rozwojowej i innowacji do rozwiązywania największych problemów UE oraz likwidację przepaści między światem nauki a rynkiem, tak by wynalazki stawały się produktami.
- „Młodzież w drodze”, zmierzająca do poprawy jakości i atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej poprzez wspieranie mobilności studentów i młodych specjalistów. Założono, że celem jest większa dostępność stanowisk w państwach członkowskich dla kandydatów z całej Europy oraz właściwe uznawanie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego.
- „Europejska agenda cyfrowa”, zakładająca osiągnięcie trwałych korzyści gospodarczych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego opartego na bardzo szybkim internecie, zgodnie z tym do 2013 r. wszyscy mieszkańcy Europy powinni mieć dostęp do szybkiego łącza internetowego.
- „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, podejmująca wsparcie zmiany w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywniej korzystającej z zasobów, a z nią Europa powinna trzymać się celów wyznaczonych w strategii na rok 2020 w odniesieniu do produkcji energii, efektywności i konsumpcji.
- „Polityka przemysłowa na rzecz ekologicznego rozwoju”, wspierająca zwiększanie konkurencyjności unijnego sektora przemysłu w warunkach pokryzysowych, wsparcie przedsiębiorczości i rozwój nowych umiejętności. Przyczyni się ona do stworzenia milionów nowych miejsc pracy.
- „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, zakładający stworzenie warunków do unowocześnienia rynków pracy w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia oraz zapewnienie trwałości naszych modeli społecznych w obliczu odchodzenia na emeryturę pokolenia wyżu demograficznego.

<sup>36</sup> Zgodnie z zapisami dokumentu postępy w realizacji tych trzech priorytetów mierzone mają być w odniesieniu do pięciu nadrzędnych celów UE, które państwa członkowskie przełożą na cele krajowe, uwzględniając swoje pozycje wyjściowe: wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata powinien wynosić 75%; na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii; trzeba osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii; liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie; liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

<sup>37</sup> Komunikat Komisji, Europa 2020, s. 6 i nast.

- „Europejski program walki z ubóstwem”, wzmacniający zapewnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez pomoc osobom biednym i wykluczonym społecznie oraz umożliwienie im aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym.

Uznano, że aby osiągnąć przedstawione wyniki i zrealizować zaplanowaną interwencję niezbędny jest silniejszy od dotychczasowego model zarządzania gospodarczego opartego na MLG. Założono, że strategia Europa 2020 będzie się opierać na dwóch filarach: realizacji przez państwa członkowskie podejścia tematycznego, ujętego w priorytetach oraz opracowaniu własnych strategii powrotu do trwałego wzrostu i stabilnych finansów publicznych. Na poziomie UE miałyby być przyjęte zintegrowane wytyczne, obejmujące unijne priorytety ogólne i wymierne cele, poszczególnym zaś państwom członkowskim przekazano szczegółowe zalecenia.

Przedstawione strategie wdrażane są w ramach polityki horyzontalnej UE, m.in.: innowacyjności i współpracy ponadnarodowej, równości szans, w tym równości szans kobiet i mężczyzn, zasad partnerstwa, polityki społeczeństwa informacyjnego, polityki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, polityki rozwoju lokalnego czy polityki konkurencyjności. Szczególnie ta ostatnia ma istotne znaczenie zasadniczo ograniczające swobodę działania przy implementacji narzędzi opartych na transferach z użyciem zasobów publicznych, wzmacniających kreatywność i innowacyjność uczestników rynku, jako że nadrzędnym celem przepisów o pomocy publicznej jest ochrona konkurencji na jednolitym rynku europejskim<sup>38</sup>. Ujawnia się tu dysonans oczekiwań z jednej strony wzmacniania kreatywności i innowacyjności, dzięki aktywnemu uczestnictwu państw i samej Unii Europejskiej w procesie poszukiwań (finansowania badań i rozwoju), ale również implementacji (finansowania wdrożeń i inwestycji), z drugiej zaś konsekwencji wynikających z zakłóceń reguł na poziomie rynku lokalnego, regionalnego czy wspólnotowego.

---

<sup>38</sup> Źródłowym przepisem całego systemu prawnego w zakresie pomocy publicznej jest art. 107 TFUE (dawniej 87), który stanowi, co następuje: „Z wyjątkiem sytuacji opisanych w niniejszym traktacie wszelka pomoc udzielona przez Państwo Członkowskie lub z użyciem zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub może zakłócić konkurencję poprzez faworyzowanie określonych podmiotów lub wytwarzania określonych dóbr, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, o ile wpływa na handel między Państwami Członkowskimi”. Wykładnia tego przepisu była wielokrotnie dokonywana, w różnych aspektach i przez różne organy stosujące TFUE, w szczególności przez TS oraz KE. Szerzej patrz: *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*, red. B. Krucz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

### 3. Instrumenty wspierania kreatywności i innowacyjności gospodarki na poziomie krajowym

W procesie dochodzenia do członkostwa w Unii Europejskiej, w Polsce zostały podjęte próby programowania środków skierowanych zarówno z funduszy przedakcesyjnych, jak i z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Jednym z pierwszych źródeł był ustanowiony Rozporządzeniem Rady (WE) nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. o ekonomicznej pomocy dla Republiki Węgier i Polski – program PHARE<sup>39</sup>.

Środki z PHARE mogły być wykorzystywane przede wszystkim na wsparcie procesu reform, w szczególności w drodze finansowania lub udziału w finansowaniu projektów mających na celu przebudowę gospodarczą. Zakładano, że projekty te lub akcje współpracy należy podjąć w szczególności w dziedzinach rolnictwa, przemysłu, inwestycji, energii, szkolenia, ochrony środowiska naturalnego, handlu i usług. Kolejnym założeniem było, aby skierowano je przede wszystkim do sektora prywatnego, który z założenia traktowany był jako bardziej innowacyjny i kreatywny od sektora publicznego<sup>40</sup>.

Istotna zmiana, z punktu widzenia systemu programowania, nastąpiła w roku 2000 w pierwszym z funduszy przedakcesyjnych – PHARE, gdyż rozszerzono jego zakres działania na wspieranie inwestycji w dziedzinie spójności społecznej i gospodarczej – SSG (*social and economic cohesion*), co spowodowało, że nabrał on charakteru narzędzia strukturalnego. Z założenia miało to zmniejszyć różnice pomiędzy średnimi poziomami rozwoju poszczególnych regionów a średnią krajową i unijną<sup>41</sup>. Konsekwentnie realizację programu skoncentrowano na następujących priorytetach:

- wzrost aktywności sektora produkcyjnego, w którego ramach podejmowano działania skierowane na pomoc w różnicowaniu gospodarki, rozwój sektora prywatnego, restrukturyzację i modernizację przemysłu i usług;

<sup>39</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej, DzUrz. L 375, 23.12.1989, s. 11. Nazwa PHARE jest akronimem oryginalnej nazwy programu Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy.

<sup>40</sup> Art. 3 Rozporządzenia Rady (EWG) nr 3906/89... , op.cit., s. 11.

<sup>41</sup> Ogólne zasady funkcjonowania Programu PHARE, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, czerwiec 2002, s. 4–5. Należy zauważyć, że z uwagi na ograniczony wkład finansowy z PHARE w osiągnięciu narodowych priorytetów w ramach alokacji na 2000 r. Polska wybrała pięć regionów o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w kraju (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie i podkarpackie oraz śląskie, ponoszące skutki restrukturyzacji przemysłu). Wsparcie PHARE w 2001 r. objęło dodatkowo jeszcze trzy województwa: kujawsko-pomorskie, łódzkie i świętokrzyskie. W kolejnych latach wdrożono mechanizm stopniowego rozszerzenia go na wszystkie regiony.

- wzmocnienie potencjału ludzkiego z uwzględnieniem wsparcia dla wzrostu zatrudnienia, rozwoju przedsiębiorczości, poprawy zdolności adaptacyjnych firm i ich pracowników oraz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy;
- poprawa infrastruktury związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej – najistotniejsze stało się tu wsparcie projektów infrastrukturalnych, które miały sprzyjać bezpośrednio wzrostowi aktywności sektora produkcyjnego i poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej na szczeblu lokalnym<sup>42</sup>.

Na lata 2004–2006 przygotowano zgodnie z wymogami Unii Europejskiej, ale już z perspektywy członka UE nowe dokumenty planistyczno-programowe, a mianowicie: Polska. Narodowy Plan Rozwoju (NPR)<sup>43</sup> na lata 2004–2006 oraz Zintegrowany Program Operacyjny (ZPO) i Sektorowe Programy Operacyjne (SPO)<sup>44</sup>. Wśród wszystkich programów pod względem promowania innowacyjności i kreatywności wyróżniały się: Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw<sup>45</sup> oraz Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich<sup>46</sup>. Pierwszy zakładał zastosowanie bezpośrednich i pośrednich narzędzi wsparcia w celu „poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na terenie Polski w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego”<sup>47</sup>. W programie położono szczególny nacisk na wzrost produktywności i rentowności, powiązanie inwestycji w B+R z sektorem prywatnym oraz wzrost poziomu inwestycji skierowanych na budowę społeczeństwa informacyjnego. W programie drugim za cel postawiono „budowę otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków dla rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy”<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Projekty te mogły również obejmować inwestycje mające na celu poprawę dostępności terenów, na których można było rozwijać działalność przemysłową i handlową, lub inwestycje w ochronę środowiska dla polepszenia klimatu inwestycyjnego w regionie. Z uwagi na powyższe wsparciem PHARE obejmowano te projekty inwestycyjne z sektora ochrony środowiska i transportu, które ze względów formalnych nie kwalifikowały się do uzyskania wsparcia ze strony innego programu przedakcesyjnego – ISPA.

<sup>43</sup> Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, MGPIPS, Warszawa, luty 2003, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 11 lutego 2003 r.

<sup>44</sup> Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, Sektorowy Program Operacyjny Transport, Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego, Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb oraz Sektorowy Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

<sup>45</sup> Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004–2006, DzU nr 166, poz. 1744.

<sup>46</sup> Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, dokument stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006, DzU nr 166, poz. 1743.

<sup>47</sup> Sektorowy Program Operacyjny – Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, op.cit., s. 49.

<sup>48</sup> Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, op.cit., s. 7.

Jednakże najistotniejszym narzędziem kreowania nowego podejścia do rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych była wdrażana od roku 2001 Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL<sup>49</sup>. Inicjatywa wspierała działania wykraczające poza główne nurty polityki i umożliwiała przygotowanie projektów innowacyjnych, opartych na kreatywnych rozwiązaniach odnoszących się do rynku pracy i problemów społecznych grup dyskryminowanych.

Podstawą interwencji w kolejnym okresie programowania były Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013, nazywane również Narodową Strategią Spójności<sup>50</sup>. Celem strategicznym NSRO dla Polski stało się „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”<sup>51</sup>.

W ramach systemu programowo-planistycznego założono, że w urzeczywistnieniu celu strategicznego NSRO oraz celów horyzontalnych pomocne będą programy operacyjne (krajowe) realizowane w ramach celu Konwergencja oraz programy regionalne ujęte w ramach celu Konwergencja i celu Europejska Współpraca Terytorialna polityki spójności. Programy miały w sposób komplementarny wdrażać poszczególne cele horyzontalne, natomiast ich implementacja – posiadać bezpośredni wpływ na osiągnięcie celu strategicznego NSRO. Programy uruchamiane na poziomie krajowym miały głównie przyczynić się do urzeczywistnienia pierwszych czterech celów horyzontalnych. Zaproponowano następujący systemowy układ programów: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) – finansowany ze środków EFRR oraz Funduszu Spójności, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – finansowany ze środków EFRR, Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) – finansowany ze środków EFS, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) – finansowany ze środków EFRR oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT) – finansowany ze środków EFRR<sup>52</sup>. Pozostałe cele horyzontalne miałyby być osiągnięte na poziomie regionalnym poprzez 16 Regionalnych

<sup>49</sup> Podstawą prawną IW EQUAL był Komunikat Komisji Europejskiej nt. EQUAL, Rozporządzenie Rady nr 1260/99/WE oraz Rozporządzenie PE i Rady nr 1784/99/WE.

<sup>50</sup> Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, MRR, Warszawa, maj 2007.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 75. Ujednoczenie struktury programowej nastąpiło dzięki przyjęciu w 2006 r. dokumentu pt. Procedury przygotowania Programów Operacyjnych na lata 2007–13 w ramach NSRO. Organizacja prac, przygotowanego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.

Programów Operacyjnych (RPO) oraz Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO EWT), wszystkie finansowane ze środków EFRR.

Szczególnie istotnymi narzędziami wspierającymi kreatywność i innowacyjność były PO KL i PO IG. Pierwszy zakładał „wzrost zatrudnienia i spójności społecznej”<sup>53</sup>, umożliwiając jednocześnie stosowanie innowacyjnych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, powiązanych z wykorzystaniem instrumentów rynku pracy, czy też promowanie wykorzystania nowych technologii i rozwiązań innowacyjnych, służących zwiększaniu efektywności pracy i podnoszących konkurencyjność przedsiębiorstw. W drugim programie za cel uznano „rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa”<sup>54</sup>. Wspierane w nim były działania z zakresu innowacyjności produktowej, procesowej, marketingowej i organizacyjnej, które w sposób bezpośredni lub pośredni przyczyniają się do powstawania i rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw. Dodatkowo zaplanowano wsparcie działań w obszarach: badania i rozwój (B+R), innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka w najwyższym stopniu wpisywał się więc w realizację strategii lizbońskiej.

W kolejnej perspektywie na lata 2014–2020 zaplanowano wcielenie w życie na poziomie krajowym 8 programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (liczba ich zostanie przesądzona w wyniku ustaleń międzynarodowych). Na poziomie regionalnym zaś, podobnie jak w poprzednim okresie programowania, będzie realizowanych 16 regionalnych programów operacyjnych<sup>55</sup>. W aspekcie innowacyjności i kreatywności najistotniejszymi narzędziami będą: PO Inteligentny Rozwój – program dotyczący innowacyjności, badań naukowych i ich powiązań ze sferą przedsiębiorstw, PO Wiedza Edukacja Rozwój – program dotyczący rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia, jak również PO Cyfrowa Polska – program dotyczący rozwoju cyfrowego.

Cele nowej perspektywy zostaną oparte na celach rozwojowych kraju wskazanych w Strategii Rozwoju Kraju 2020, w której zapisano cel główny: „wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności”<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, MRR, Warszawa 2006, s. 112.

<sup>54</sup> Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, MRR, Warszawa 2007, s. 112.

<sup>55</sup> Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Założenia Umowy Partnerstwa, MRR, przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r.

<sup>56</sup> Strategia Rozwoju Kraju 2020, MRR, Warszawa, wrzesień 2012, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 25 września 2012 r., s. 27.

Na szczególne zainteresowanie w nowej perspektywie zasługuje PO Inteligentny Rozwój wpisujący się bezpośrednio w cele strategii Europa 2020<sup>57</sup>. W założeniach do programu zapisano: „Pomimo podejmowania wysiłków w celu budowy gospodarki opartej na wiedzy Polska wciąż nie jest zaliczana do grona innowacyjnych państw, oferujących wysoko zaawansowane produkty i usługi. W Unijnym Rankingu Innowacyjności (IUS) za 2012 r. Polska zajmuje 4 miejsce od końca i została zaklasyfikowana do grupy państw określonych jako »skromni innowatorzy«, przy czym dystans dzielący Polskę od europejskich liderów innowacji oraz od średniej unijnej jest nadal znaczny. Postęp w omawianej sferze jest niezbędny do tworzenia nowych, opartych na wiedzy, przewag konkurencyjnych i wymaga uruchomienia potencjału innowacyjnego polskiego społeczeństwa i krajowej gospodarki”<sup>58</sup>.

Planowany PO w istotnym zakresie ma przyczynić się do podniesienia innowacyjności i kreatywności gospodarki. Uwzględnione zostaną działania, które z jednej strony mają zapewnić lepsze dostosowanie podaży B+R do potrzeb rynku, z drugiej zaś służyć będą pobudzeniu popytu przedsiębiorstw na innowacje i prace badawczo-rozwojowe. Zakładana interwencja koncentrowała się będzie na obszarach tematycznych o najwyższym potencjale naukowym i gospodarczym w skali kraju i regionów, czyli tzw. inteligentnych specjalizacjach. Podstawą dla identyfikacji ww. specjalizacji na poziomie krajowym są dokumenty takie jak: Program Rozwoju Przedsiębiorstw, który uwzględnić będzie wyniki badania *Foresight* technologiczny przemysł w Polsce – *InSight2030*, a także Krajowy Program Badań<sup>59</sup>.

Na poziomie wspólnotowym narzędziem bezpośrednio wspierającym innowacyjność i kreatywność były dotychczas programy ramowe. W ostatnim, na lata 2007–2013, 7. Programie Ramowym przewidywano wsparcie szerokiego zakresu działań badawczych prowadzonych w ramach współpracy międzynarodowej w wybranych dziesięciu obszarach tematycznych, odpowiadających głównym dziedzinom wiedzy i technologii, w których konieczne jest wspieranie i umacnianie na poziomie europejskim najwyższej jakości badań<sup>60</sup>. Zgodnie z założeniami KE 7. PR stał się podstawowym instrumentem urzeczywistniania celu strategicznego, jaki wyznaczyła UE w 2000 r. w strategii lizbońskiej.

Obecnie trwają przygotowania do uruchomienia nowego instrumentu wspierającego innowacyjność i konkurencyjność gospodarki europejskiej. Zaplanowano, że

<sup>57</sup> Założenia realizacji Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, 2014–2020, MRR, Warszawa 2013.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Decyzja nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca powołania siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013).

to „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji będzie instrumentem finansowym służącym budowie zrównoważonej i zharmonizowanej Europejskiej Przestrzeni Badawczej w optymalny sposób wykorzystującej kapitał intelektualny – ludzki, strukturalny i społeczny – całej UE<sup>61</sup>. Ma łączyć trzy dotychczasowe programy i inicjatywy UE: 7. Program Ramowy Wspólnoty Europejskiej, Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacji oraz wsparcie na rzecz Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii.

W projekcie Komisja stawia sobie za cel udostępnienie programu większej liczbie uczestników z całej Europy dzięki analizie możliwych synergii z funduszami przyznawanymi w ramach unijnej polityki spójności. W regionach o słabszych wynikach zostaną określone potencjalne centra doskonałości, którym zaproponuje się doradztwo strategiczne i wsparcie, natomiast fundusze strukturalne UE będzie można wykorzystać do unowocześnienia infrastruktury i wyposażenia. W założeniach programu wyznaczone zostały trzy priorytety: doskonała baza naukowa, wiodąca pozycja w przemyśle oraz wyzwania społeczne. Program przewiduje wsparcie finansowe przeznaczone dla wszystkich grup zainteresowanych badaniami i innowacjami: od indywidualnych badaczy, instytucji naukowych, konsorcjów naukowo-przemysłowych do przedsiębiorstw, szczególnie z grupy małych i średnich<sup>62</sup>.

Z uwagi na to, że w strategii Europa 2020 oraz inicjatywie przewodniej „Unia innowacji” podkreśla się, że Europa musi opracować odrębne podejście do innowacji, oparte na jej wyjątkowym zbiorze wartości, w programie Horyzont 2020 zastosowano szeroko zakrojone podejście do innowacji. Nie ogranicza się ono do wprowadzania na rynek nowych produktów, ale obejmuje również procesy, systemy i inne podejścia, w tym przez wykorzystanie europejskiego potencjału w zakresie projektów, kreatywności, usług i wagi innowacji społecznych. Założono, że zasady finansowania tych działań będą się zająbiać ze wsparciem na rzecz badań naukowych i rozwoju technologicznego<sup>63</sup>.

Do nowych rozwiązań zastosowanych w strukturze Programu Horyzont 2020 umożliwiających promowanie wzrostu i stawianie czoła wyzwaniom społecznym należy zaliczyć:

- znaczne usprawnienie poprzez uproszczenie architektury programu, szczególnie poprzez jednolity zbiór przepisów, łatwy do wykorzystania model zwrotu kosztów,

<sup>61</sup> „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 30.11.2011, KOM(2011) 808 wersja ostateczna.

<sup>62</sup> Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014–2020, zakres i forma, wersja 4.0 z dnia 15 marca 2013 r., MRR, Departament Koordynacji Programów Regionalnych i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 1.

<sup>63</sup> „Horyzont 2020”... , op.cit., s. 9–10.



jeden punkt dostępu dla uczestników, mniej pracy administracyjnej związanej z przygotowaniem wniosków, mniej kontroli i audytów (głównym celem tych zmian jest skrócenie średniego czasu oczekiwania na przyznanie środków o 100 dni);

- zachęcające podejście otwarte na nowych uczestników, także tych, których koncepcje nie mieszczą się w głównym nurcie, dzięki czemu badacze i autorzy innowacyjnych rozwiązań z całej Europy i spoza niej mogą i faktycznie uczestniczą w programie;
- integrację badań naukowych i innowacji poprzez stworzenie jednolitego i spójnego finansowania od etapu koncepcji aż do wprowadzenia na rynek;
- większe wsparcie dla innowacji i działalności zbliżonej do rynku, przynoszące bezpośredni i skuteczny bodziec dla gospodarki;
- silny nacisk na tworzenie możliwości biznesowych w ramach odpowiedzi na główne obawy wspólne dla osób mieszkających w Europie i poza jej granicami, tj. wyzwania społeczne;
- więcej możliwości prezentowania swoich pomysłów oraz pozyskiwania środków na ich finansowanie przez nowe podmioty i młodych, obiecujących naukowców.

Podsumowując przegląd instrumentów wspierających innowacyjność i kreatywność w UE, warto przywołać dwa rozwiązania. Pierwszym jest Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw na lata 2014–2020 (Competitiveness and SME COSME 2014–2020) skierowany do przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich (MŚP), które skorzystają z łatwiejszego dostępu do finansowania swojej działalności gospodarczej<sup>64</sup>. Ponadto beneficjentem mają być też obywatele, którzy chcą pracować na własny rachunek i mają problemy związane z założeniem lub prowadzeniem własnej działalności gospodarczej. Odbiorcami programu będą również władze państw członkowskich, które uzyskają lepsze wsparcie dla działań zmierzających do opracowania i realizacji skutecznych reform własnej polityki. Ponadto planowane jest uruchomienie programu Kreatywna Europa (Creative Europe Programme), który ma się przyczynić do zachowania dziedzictwa kulturowego oraz zwiększenia zasięgu dystrybucji dzieł twórczych w UE i poza nią. Zgodnie z założeniami oczekuje się, że odegra on też istotną rolę w stymulowaniu

---

<sup>64</sup> Proposal for a regulation of The European Parliament and of The Council on establishing a Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises (2014–2020) Research, Innovation and Competitiveness Package, Brussels, 30.11.2011, COM(2011) 834 final, 2011/0394 (COD).

współpracy transgranicznej. W założeniach ma propagować partnerskie uczenie się oraz podnosić poziom profesjonalizmu w kreatywnych sektorach<sup>65</sup>.

#### **4. Ocena wpływu stosowanych w Unii Europejskiej rozwiązań na wzrost kreatywności i innowacyjności gospodarki w Polsce**

Ocena oddziaływania polityki spójności UE na rozwój społeczny, gospodarczy i terytorialny kraju, również w wymiarze innowacyjności i kreatywności tych płaszczyzn, prowadzona jest zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję Europejską. Na poziomie wspólnotowym objawia się to m.in. corocznymi raportami z wykorzystania funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności i przede wszystkim wydawanym co 3 lata Raportem Kohezyjnym oraz organizowanym przy tej okazji Forum Kohezyjnym.

W listopadzie 1996 r. wydano pierwszy z raportów, zaś w kwietniu 1997 r. odbyło się Pierwsze Forum Kohezyjne. Ostatni wydany raport ukazał się w roku 2010<sup>66</sup>, natomiast forum odbyło się na przełomie stycznia i lutego 2011 r. Z raportu wynika, że fundusze przyznane w ramach polityki strukturalnej w latach 2000–2006 przyczyniły się do utworzenia około miliona miejsc pracy w przedsiębiorstwach oraz prawdopodobnie aż 10% dodatkowego wzrostu PKB w regionach objętych celem 1 w UE-15<sup>67</sup>.

We Wnioskach z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej czytamy: „Polityka spójności w znacznym stopniu przyczyniła się do rozszerzenia strefy wzrostu gospodarczego i dobrobytu na całą Unię, co z kolei wpłynęło na zmniejszenie różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Piąte sprawozdanie [...] wykazuje, że za sprawą tej polityki powstały nowe miejsca pracy, wzmocniono kapitał ludzki, rozwinięto infrastrukturę krytyczną i poprawiono stan ochrony środowiska, w szczególności w regionach mniej rozwiniętych. Nie ulega wątpliwości, że bez polityki spójności dysproporcje byłyby większe. Jednak długotrwałe skutki społeczne kryzysu, zapotrzebowanie na innowacje napędzane coraz większymi globalnymi wyzwaniami, jak również wymóg jak najlepszego spożytkowania

---

<sup>65</sup> Proposal for a regulation of The European Parliament and of The Council on establishing the Creative Europe Programme, Brussels, XXX, COM(2011) 785/2; patrz też: Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014–2020, zakres i forma, wersja 4.0 z dnia 15 marca 2013 r., MRR, Departament Koordynacji Programów Regionalnych i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

<sup>66</sup> Inwestowanie w przyszłość Europy, Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Raport Komisji, Unia Europejska, listopad 2010.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 21.

każdego euro wydanego ze środków publicznych wskazują na potrzebę przeprowadzenia ambitnej reformy tej polityki”<sup>68</sup>.

Oddziaływanie narzędzi polityki spójności na gospodarkę regionów i konwergencję Polski z UE przedstawiono w opracowaniu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 2010 r.<sup>69</sup> W raporcie ocenia się, że np. ponad połowa wzrostu gospodarczego tylko w 2009 r. została osiągnięta dzięki funduszom unijnym. Kolejne wnioski z raportu wskazują na szersze oddziaływanie polityki strukturalnej na rozwój społeczny, gospodarczy i przestrzenny w Polsce. Zakłada się, że w latach 2010–2015 wpływ funduszy unijnych na strukturę gospodarki Polski będzie narastał. Z badań wynika, że w okresie 2004–2009 polskie regiony zbliżyły się jako całość do średniego poziomu PKB *per capita* Unii Europejskiej<sup>70</sup>. Raport stwierdza, że oddziaływanie narzędzi rozwojowych opartych na funduszach pozwoli ograniczyć o połowę naturalny proces różnicowania regionów<sup>71</sup>. Istnieją jednak też obszary, w których oddziaływanie polityki spójności nie jest zgodne z oczekiwaniami. Analiza wskaźników produktywności w regionach w ostatnich latach wykazuje, że obszary o niskiej wydajności pracy nie nadrobiły dystansu do najbardziej konkurencyjnych regionów. Wzrost zróżnicowania regionów w zakresie wydajności pracy może stanowić przyczynę kontynuacji procesów dywergencji w przyszłości<sup>72</sup>.

W Polsce ocena oddziaływania polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy prowadzona jest za pomocą dwóch modeli ekonometrycznych: przede wszystkim modelu HERMIN oraz uzupełniającego analizy modelu MAMoR2<sup>73</sup>. Znaczenie wpływu oddziaływania polityki strukturalnej na kształtowanie warunków rozwoju potwierdzają oszacowania modelu HERMIN wskazujące na to, że jedynie w latach 2010–2013 implementacja programów miała pozytywnie wpłynąć na tempo zmian wskaźnika PKB, dodatnia różnica między tempem wzrostu PKB w scenariuszu

<sup>68</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, Bruksela, KOM(2010) 642/3, s. 2.

<sup>69</sup> Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE, Raport 2010, MRR, Warszawa 2010.

<sup>70</sup> Przywołane raportem wskaźniki statystyczne mierzące rozmiary tych zróżnicowań pomiędzy województwami wskazują na ich zwiększenie w 2008 r., w porównaniu z 2003 r., ale też na niewielki ich spadek w relacji do 2007 r.; przykładowo relacja pomiędzy najwyższym i najniższym poziomem PKB na mieszkańca wynosiła 2,20 w latach 2003 i 2004, 2,37 w 2007 r., a 2,28 w 2008 r. Również inne współczynniki zmienności, wykazujące wzrost w latach 2004–2007, uległy niewielkiemu obniżeniu w 2008 r.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 7–8.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>73</sup> Szerzej: T. Kaczor, *Model MaMoR2. Informacje o konstrukcji i założeniach*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa, listopad 2006, s. 5 i nast.; patrz także: T. Kudłacz, D. Woźniak, *Konwergencja czy polaryzacja rozwoju regionalnego Polski w perspektywie 2020 r. w świetle projekcji modelu HERMIN?*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 1 (7).

z NPR/NSRO a scenariuszem niezakładającym finansowania oczekiwana była jako wartość najwyższa w latach 2010 oraz 2013 i wynosiła odpowiednio 2,98 p.p. i 2,19 p.p. dodatkowego wzrostu. Ponadto za pomocą modelu oszacowano, że największa siła wpływu realizacji programów na liczbę pracujących zaznacza się w latach 2004–2013, w których finansowanie powoduje dodatkowy, w porównaniu ze scenariuszem bez UE, wzrost liczby pracujących z 21 tys. w roku 2004 do 689 tys. w roku 2013<sup>74</sup>.

Przedstawione dane potwierdzają znaczący wpływ narzędzi polityki strukturalnej na warunki rozwoju społeczno-gospodarczego w kraju, nieobecność zaś tych rozwiązań ograniczałaby radykalnie możliwości kreowania innowacyjnego rozwoju<sup>75</sup>. Jednakże zaprezentowane pozytywne oceny oddziaływania polityki strukturalnej są również kwestionowane przez wiele niezależnych ośrodków naukowych. Część z nich wskazuje na dowody empiryczne, negujące większość wskazywanego przez KE wpływu na rozwój w wymiarze kreatywności i innowacyjności gospodarek i społeczeństw, inne zaś udowadniają, że niektóre rodzaje interwencji podejmowanych w ramach polityki UE nie mają najmniejszego wpływu na regionalny wzrost gospodarczy czy wzrost zatrudnienia<sup>76</sup>. Ponadto część autorów zwraca również uwagę na fakt, iż znaczne środki przeznaczone na projekty w ramach tej polityki są marnotrawione i podlegają defraudacji<sup>77</sup>. Przy tym z części raportów przygotowywanych na rzecz KE wynika postulat zmian zakresu oddziaływania polityki spójności,

<sup>74</sup> Wpływ realizacji inwestycji finansowanych z funduszy unijnych na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR i NSS oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu krajowego i modeli regionalnych HERMIN, Krajowa Jednostka Oceny, MRR, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, maj 2008, s. 26 i 34.

<sup>75</sup> Patrz również: M. Bukowski, D. Pelle, W.M. Saj, *Wpływ funduszy unijnych na gospodarkę Polski w latach 2004–2020*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, maj 2008.

<sup>76</sup> Przykładem mogą być opracowania: M. Boldrin, F. Canova, *Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies*, „Economic Policy” 2001, No. 32, s. 207–253; S. Ederveen, H. de Groot, R. Nahuis, *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, „Tinbergen Institute Discussion Paper” 2002, No. 96/3; S. Lebre, *European Structural Funds: the Role in the Growth of Greek Economy*, „Bank of Greece Research Bulletin” 2001, No. 12, s. 63–89; *Regional Convergence in Portugal: Policy Impacts 1990–2001*, red. M. Lebre de Freitas, F. Torres, Universidad de Aveiro, „Working Papers in Economics” 2005, No. 35; P. Martin, *Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe?*, „World Economy” 1998, No. 21, s. 757–774; U. Fratesi, A. Rodriguez-Pose, *Between Development and Social Policies: the Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions*, European Economy Group, „Working Paper” 2003, No. 28; P. Mohl, T. Hagen, *Do EU Structural Funds Promote Regional Growth? New Evidence from Various Panel Data Approaches*, „Regional Science and Urban Economics” 2010, No. 40, s. 353–365; B. Rokicki, M.W. Socha, *The Effects of Poland's Integration with the EU: Structural Interventions and Economic Development in the Eastern Border Regions*, „The Journal of Comparative Economic Studies” 2008, Vol. 4, s. 81–114.

<sup>77</sup> Szerzej: B. Quirke, *Fraud against European Public Funds*, „Crime&Social Change” 1999, No. 31, s. 173–192 oraz *100 Examples of EU Fraud and Waste Fraud*, Open Europe 2008.

stosowanych narzędzi i rozwiązań formalnoprawnych umożliwiających implementację zaprogramowanych działań proinnowacyjnych i prozwrostowych<sup>78</sup>.

## Podsumowanie

Innowacyjność i konkurencyjność (w tym wymiarze również widziana kreatywność) jako zagadnienie horyzontalne w UE ma szczególne znaczenie w procesie kształtowania narzędzi i instrumentów wsparcia rozwoju, czy też ograniczania dysproporcji rozwojowych w krajach członkowskich. Jednakże wsparcie procesów innowacyjnych i kreatywnych wymaga aktywnego myślenia o przyszłość. Przesłaniek do myślenia o przyszłości dostarcza prognozowanie, które nie stanowi przepowiedni tego, co się zdarzy, lecz analizę najbardziej prawdopodobnego scenariusza. Jak zaprezentowano, jest to pomocne narzędzie przy konstruowaniu strategii rozwoju i tworzeniu rozwiązań programowych.

Zarówno mechanizmy prognozowania, jak i metody scenariuszowe pozwalają trafniej określić potencjalne obszary kreatywnych i innowacyjnych aktywności społeczeństwa i gospodarki. Z dokonanej analizy wynika również, że istniejące w Unii Europejskiej rozwiązania w ramach polityki horyzontalnej i polityki spójności pozwalają implementować do systemu wielopoziomowego zarządzania państwem (MLG) idee i zasady promujące oraz wspierające (poprzez finansowanie i tworzenie warunków rozwoju) innowacyjność i kreatywność<sup>79</sup>.

Wskazane jest jednak, aby poprzez studia perspektywiczne oraz poszerzenie doświadczeń planistyczno-programowych UE na inne obszary wydatkowania środków publicznych (poza jedynie absorpcję funduszy UE) oraz szersze zastosowanie MLG wsparcie innowacyjności i kreatywności zostało wdrożone w Polsce na poziomie mikro- i makroekonomicznym<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Przykładem jest opracowanie: F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009. Pozytywne aspekty prezentowane są również w opracowaniu: J. In't Veld, *The Potential Impact of the Fiscal Transfer under the EU Cohesion Policy Programmed*, „European Economy, Economic Papers” 2007, No. 283.

<sup>79</sup> Szerzej: M.W. Kozak, *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, „Zeszyty Naukowe WSEI” S. „Ekonomia” 2013, nr 6 (1), s. 27–49.

<sup>80</sup> Przykładem istotnego wkładu w omawianą w pracy tematykę jest raport opracowany przez *think tank*: T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków 2012.

Z analiz wynika również, że polityka spójności UE oraz pozostałe narzędzia wsparcia będące w dyspozycji Komisji Europejskiej stały się, szczególnie w Polsce, głównymi czynnikami zmian w kierunku innowacyjności i kreatywności. Natomiast ich oddziaływanie jest tak istotne, że kształtowanie procesów i polityki rozwojowej bez ich udziału wydaje się nieracjonalne, a wręcz – z uwagi na ograniczoność środków krajowych przeznaczanych na te zagadnienia – niemożliwe.

**Słowa kluczowe:**

strategia, polityka, fundusze UE, innowacyjność, kreatywność, wielopoziomowe rządzenie

**Keywords:**

strategy, policy, EU funds, innovation, creativity, multilevel governance

**Application of multilevel governance on state and EU level:  
Strategies, policies and tools for increasing creativity and innovation**

The article analyzes the Lisbon Strategy and the Strategy Europe 2020 which concentrate on supporting economic innovation within the EU. Moreover EU common policies are discussed, particularly competition policy that sets the rules for public aid. The tools for supporting creativity and innovations are also discussed, beginning with the EU Framework Programs, operational programs on state level, and ending at common initiatives. Horizon 2020, a new framework program for the years 2014–2020, is particularly interesting in the context of creativity and innovations. Horizon 2020 includes actions aimed at increasing the level of innovation in economy and society of EU and its member states. The analysis was conducted in the context of multilevel governance in the areas of creativity and innovation in economy, culture and society.

## **Стратегии, политика и средства для продвижения креативности и инноваций в экономике Европейского Союза. Применение многоуровневого управления на национальном и евросоюзном уровнях**

В статью включен анализ Лиссабонской Стратегии и Стратегии Европа 2020, которые поддерживают инновации в экономике ЕС. Кроме того, представлены евросоюзные политики, в этом числе политика конкуренции, которая определяет правила предоставления поддержки участникам рынка из публичных средств. Обсуждаются орудия поддержки креативности и инновационности, начиная с Рамочных программ ЕС, операционных программ на национальном уровне и заканчивая инициативами на евросоюзном уровне.

Особый интерес, в контексте креативности и инноваций, вызывает новая рамочная инициатива на период 2014–2020 программы Горизонт 2020. Инициатива включает меры по стимулированию инноваций как в экономике, так и в обществе, и таким образом может значительно повлиять на креативность и инновации в экономике государств-членов ЕС. Анализ проводился в контексте использования многоуровневого управления в сознательном развитии креативности и инноваций в экономике, культуре и обществе.

## **Les stratégies, les politiques et les outils pour promouvoir la créativité et l'innovation dans l'économie de l'Union européenne. L'application de la gouvernance multi-niveaux au niveau national et communautaire**

L'analyse porte notamment sur la stratégie de Lisbonne et la stratégie Europe 2020, qui ont assumé la promotion de l'innovation dans l'économie de l'UE. En outre, l'auteur présente les politiques communautaires, y compris la politique de la concurrence, qui définit les règles d'octroi du soutien aux acteurs du marché des fonds publics. L'article décrit les outils destinés à soutenir la créativité et l'innovation, y compris les programmes-cadres de l'UE, les programmes opérationnels au niveau national et les initiatives communautaires. Une attention particulière est attirée à une nouvelle initiative dans les années 2014–2020 dans le cadre du programme Horizon 2020. L'initiative comprendra des mesures visant à stimuler l'innovation dans l'économie et dans la société, ce qui pourrait affecter de manière significative

la créativité et l'innovation dans les économies des Etats membres de l'UE. L'analyse a été réalisée dans le cadre de l'utilisation de la gouvernance multi-niveaux dans le développement conscient de la créativité et de l'innovation dans l'économie, la culture et la société.