



Urząd Komitetu Integracji Europejskiej  
www.ukie.gov.pl



**INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**  
**THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS**

---

Tomasz Grzegorz Grosse

## **Ekspertyza Instytutu Spraw Publicznych na temat:**

Komunikatu Komisji Europejskiej: *Wspólne planowanie badań naukowych – współpraca na rzecz skuteczniejszego sprostania wspólnym wyzwaniom,*  
COM (2008) 468.

## Streszczenie

Omawiany komunikat ma na celu zwiększenie koordynacji narodowych i regionalnych programów naukowo-badawczych w Europie. Komisja Europejska chciałaby zwiększyć efektywność wykorzystania środków publicznych wydatkowanych na badania rozwojowe bez konieczności podnoszenia wydatków z budżetu UE, ale za sprawą poprawy mechanizmów zarządzania. Temu celowi mają służyć nowe przedsięwzięcia organizacyjne wprowadzane na poziomie wspólnotowym, przede wszystkim tzw. inicjatywy wspólnego programowania. Omawiane inicjatywy mają służyć skoncentrowaniu zasobów na wybranych (i ograniczonych) strategicznych kierunkach badawczych, które mogą mieć kluczowe znaczenie dla przyszłości Europy. Podstawową zasadą propozycji Komisji ma być dobrowolny udział państw członkowskich w planowanych inicjatywach, a więc oparcie współpracy na zasadzie „zmiennej geometrii” uczestnictwa. Ekspertyza systematycznie ocenia propozycje Komisji.

## Abstract

Communication from the Commission “Towards joint programming in research” is going to improve coordination between national and regional programs in European Union. The basic aim of the Commission is to advance efficiency of public resources without necessity to pick up the EU budget. As a result the new organizational mechanism are proposed: *Joint Programming Initiatives*. It is based on Open Method of Coordination and is taken to concentrate resources (EU, Member Countries or private ones) on strategic research directions. The basic mechanism for Joint Programming Initiatives is “variable geometry” of participation. European Commission proposals are systematically evaluated at the end of the expertise.

## Wprowadzenie

Omawiany komunikat nawiązuje wprost do dokumentu *Zielonej Księgi na temat Europejskiej Przestrzeni Badawczej* (EPB) (z roku 2007)<sup>1</sup>. W szczególności odnosi się do jednego z celów tego dokumentu, tj. zwiększenia koordynacji narodowych i regionalnych programów lub priorytetów naukowo-badawczych w Europie. Komisja Europejska chciałaby zwiększyć efektywność wykorzystania środków publicznych wydatkowanych na badania rozwojowe w strategicznych obszarach, bez konieczności podnoszenia wydatków z budżetu UE, ale za sprawą poprawy mechanizmów zarządzania. Temu celowi mają służyć nowe przedsięwzięcia organizacyjne wprowadzane na poziomie wspólnotowym, przede wszystkim tzw. inicjatywy wspólnego programowania (*Joint Programming Initiatives - JPI*). Są to propozycje przypominające tzw. otwartą metodę koordynacji. Komisja Europejska wskazuje na to<sup>2</sup>, że dotychczasowe zastosowanie tej metody do badań naukowych nie przynosi spodziewanych rezultatów w odniesieniu do poprawy koordynacji działań między państwami członkowskimi. Dlatego stara się wzmocnić tę metodę zarządzania poprzez silniejsze sterowanie procesem programowania na poziomie europejskim, zobowiązanie państw członkowskich do ponoszenia uzgodnionych kosztów finansowych na wybrane inicjatywy, a także większe wsparcie organizacyjne i finansowe ze strony Wspólnoty w ramach unijnej polityki innowacyjnej (określanej również jako politykę naukowo-badawczą). Omawiane inicjatywy mają również służyć skoncentrowaniu zasobów na wybranych (i ograniczonych) strategicznych kierunkach badawczych, które mogą mieć kluczowe znaczenie dla przyszłości Europy.

Takie podejście służy mobilizacji krajów członkowskich wokół najważniejszych celów programowych. Jednocześnie może przyczynić się do rozwoju strategicznych gałęzi nauki, które będą miały duże znaczenie polityczne i gospodarcze i mogą tworzyć trwałe mechanizmy współpracy między sferą polityki (a nawet geopolityki), nauki i największymi przedsiębiorstwami. Może to rozwijać tzw. strategiczne gałęzi gospodarki i odbudowywać metodologię polityk przemysłowych (lub sektorowych) stosowanych wobec tych gałęzi. Do tej pory zgodnie z założeniami przyświecającymi budowie wspólnego rynku w Europie

---

<sup>1</sup> Por. T. G. Grosse (2009): Ekspertyza na temat *Zielonej księgi: Europejska przestrzeń badawcza – nowe perspektywy*, Komisja Europejska, COM(2007) 161, Bruksela 4.4.2007.

<sup>2</sup> Komunikatu Komisji Europejskiej: *W stronę wspólnego programowania w badaniach. Pracując razem dla bardziej efektywnej odpowiedzi na wspólne wyzwania* (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Towards joint programming in research: Working together to tackle common challenges more effectively, COM(2008) 468, Brussels 15.7.2008, s. 6.



tego typu podejście było ograniczane przez instytucje wspólnotowe. Obecnie, w dobie kryzysu gospodarczego na świecie wyraźnemu osłabieniu ulega doktryna liberalna w ekonomii a coraz większe uznanie mają różnorodne formy interwencjonizmu publicznego w gospodarce. Widoczne jest to przede wszystkim w polityce niektórych rządów, także europejskich, które inicjują coraz bardziej odważne programy antykryzysowe, mające na celu m.in. pomoc dla instytucji finansowych i przemysłowych. Ale również Komisja Europejska w coraz większym stopniu akceptuje tego typu rozwiązania. Przykładem są ustępstwa w zakresie udzielania pomocy publicznej przez rządy narodowe, a także zaproponowany przez Komisję *Europejski Plan Odbudowy Gospodarczej*<sup>3</sup>, który wśród szeregu działań inwestycyjnych ma komponenty kierowane do poszczególnych sektorów przemysłowych (np. samochodowego, budownictwa mieszkaniowego itp.).

Podstawową zasadą propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej inicjatyw wspólnego programowania (JPI) ma być dobrowolny udział państw członkowskich w planowanych inicjatywach, a więc oparcie współpracy na zasadzie „zmiennej geometrii” uczestnictwa<sup>4</sup>. Zadeklarowanie chęci uczestnictwa w inicjatywach ma pociągać za sobą zobowiązanie poszczególnych rządów do partycypacji w kosztach i sprawnego wdrażania działań badawczo-rozwojowych. Ponadto, Komisji zależy na zwiększeniu kooperacji między narodowymi systemami innowacji i większej wzajemnej otwartości tych systemów. Jednocześnie Komisja chciałaby w miękki sposób zwiększyć swój wpływ na funkcjonowanie narodowych i regionalnych programów badawczo-rozwojowych poprzez programowanie i monitorowanie realizacji omawianych inicjatyw (JPI).

W omawianym komunikacie Komisja daje przykład dwóch wcześniejszych doświadczeń, które stanowią pewien wzór dla inicjatyw wspólnego programowania. Pierwszym jest podjęte w roku 2007 opracowanie europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych<sup>5</sup>. Cechą charakterystyczną tego przedsięwzięcia był szeroki krąg konsultacji społecznych i wypracowywanie decyzji w bliskiej współpracy między instytucjami wspólnotowymi, narodowymi, zainteresowanymi przedsiębiorstwami

<sup>3</sup> Por. Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, COM(2008) 800, Brussels, 26.11.2008.

<sup>4</sup> *W stronę wspólnego programowania w badaniach*, s. 8.

<sup>5</sup> Por. Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Strategiczny Plan w Dziedzinie Technologii Energetycznych (Plan EPSTE)*, „Droga do niskoemisyjnych technologii przyszłości”, COM(2007) 723 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 22.11.2007.

oraz instytucjami badawczymi. Natomiast drugim doświadczeniem są tzw. europejskie platformy technologiczne<sup>6</sup>. Służą one zwiększeniu koordynacji między politykami innowacyjnymi państw członkowskich, a także rozwijają badania w strategicznych kierunkach naukowych i powiązanych z nimi sektorach gospodarczych w ramach dużych projektów finansowanych z budżetu unijnej polityki innowacyjnej. Jest to wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej, przemysłu, instytucji naukowych i finansowych oraz narodowych władz publicznych odpowiedzialnych za politykę innowacyjną (lub naukowo-badawczą).

W roku 2007 w ramach europejskich platform technologicznych powołano specjalny instrument mający na celu wzmocnienie współpracy między przemysłem i ośrodkami naukowo badawczymi prowadzonej na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego. Chodzi o wspólne inicjatywy technologiczne (*Joint Technology Initiatives*), które dotyczą sześciu kierunków badawczych bezpośrednio powiązanych ze strategicznymi gałęziami gospodarczymi (ogniw paliwowych na paliwa wodorowe<sup>7</sup>, nanotechnologii, przemysłów medycznych, komputerowych systemów wbudowanych<sup>8</sup>, przemysłów aeronautycznych, systemu Globalnego Monitoringu dla Środowiska i Bezpieczeństwa<sup>9</sup>). Chodziło o zainicjowanie współpracy dającej przedsiębiorstwom europejskim przewagę konkurencyjną w globalnej gospodarce w długofalowej perspektywie. Wspólne inicjatywy technologiczne mają przede wszystkim wzmocnić współpracę między sektorem badawczym a przedsiębiorstwami, choć najczęściej dotyczą badań finansowanych w dużym stopniu przez władze publiczne. Inicjatywy wspólnego programowania (JPI) mają zbliżone cele. Skupiają się jednak przede wszystkim na zwiększeniu koordynacji między narodowymi programami badawczo-rozwojowymi i wykorzystaniu środków krajowych polityk

---

<sup>6</sup> Por. Commission Staff Working Document: *Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness*, SEC(2005) 800, Brussels, 10.6.2005.

<sup>7</sup> Jest to innowacyjna technologia energetyczna pozwalająca na uzyskanie wysokiej wydajności, niezależności energetycznej od paliw kopalnych, przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego.

<sup>8</sup> Embedded Computing Systems (ARTEMIS). System wbudowany (ang. *embedded system*) to system komputerowy specjalnego przeznaczenia, który staje się integralną częścią obsługiwanego przez niego sprzętu.

<sup>9</sup> Global Monitoring for Environment and Security (GMES). Jest to niezależny od USA europejski system informacji satelitarnej, który ma być stosowany w celach monitoringu stanu przyrody, w tym katastrof naturalnych, a także dla celów bezpieczeństwa i obronności. Por. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa (GMES): dbamy o bezpieczniejszą planetę*, KOM(2008) 748 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 12.11.2008.



innowacyjnych (lub badawczo-naukowych) w strategicznych kierunkach wyznaczanych przez Wspólnotę.

### **Jaki jest punkt wyjścia?**

Punktem wyjścia rozważań Komisji Europejskiej w omawianym dokumencie jest zwrócenie uwagi na najważniejsze wyzwania, przed jakimi stoi zjednoczona Europa. Są to z jednej strony wzrastająca konkurencja światowa, przede wszystkim związana z tradycyjnymi konkurentami z USA i Japonii oraz pojawiającymi się z Chin i Indii, jak również coraz większym znaczeniem badań naukowych w rywalizacji ekonomicznej. Z drugiej strony są to wyzwania związane z najważniejszymi problemami Europy: starzejącym się społeczeństwem, wzrastającą imigracją, zagrożeniami klimatycznymi, jakością żywności, bezpieczeństwem energetycznym i bezpieczeństwem obywateli.

Podstawowym problem z tego punktu widzenia jest stagnacja wydatków na badania rozwojowe zarówno w budżetach państw członkowskich (a w niektórych przypadkach nawet tendencja do zmniejszania finansowania). Łączne wydatki władz publicznych i podmiotów prywatnych na te cele oscylują wokół poziomu 1.9% PKB, pomimo deklaracji w Strategii Lizbońskiej, że do roku 2010 wskaźnik ten zwiększy się do 3 procent. Widoczna jest także wzrastająca niechęć dużej części największych płatników do budżetu wspólnotowego do zwiększania wydatków europejskich, w tym również na unijną politykę innowacyjną. Co gorsze, w okresie kryzysu gospodarczego (2008-2010) można spodziewać się przesuwania funduszy, np. w ramach budżetów państwowych z celów inwestycyjnych na cele socjalne, a także ograniczania inwestycji B&R sektora prywatnego. Kryzys gospodarczy może być również katalizatorem głębszych zmian w procesach integracji europejskiej, które odbiją się na unijnej polityce innowacyjnej i zdolności koordynowania tego typu polityk w państwach członkowskich.

Właśnie dlatego Komisja Europejska stara się znaleźć innowacyjne metody zarządzania, które pozwolą zwiększyć wydajność wykorzystania środków publicznych bez potrzeby sięgania po dodatkowe zasoby z kieszeni podatników. Chodzi zwłaszcza o skupienie środków dostępnych w ramach krajowych budżetów przeznaczanych na polityki badawcze i innowacyjne na strategicznych celach wyznaczanych na poziomie unijnym. Warto zauważyć, że przeszło 85% wszystkich środków publicznych wydatkowanych na obszarze Unii Europejskiej na badania rozwojowe pochodzi z budżetów krajowych i jest wydatkowana w ramach narodowych systemów innowacji, a następne 10% jest wydawanych

poza strukturami wspólnotowymi i jest realizowana poprzez różnorodne inicjatywy międzyrządowe<sup>10</sup>. Tylko około 5 procent dostępnych w Europie środków publicznych na badania rozwojowe jest organizowana w ramach instrumentów UE. Dlatego Komisja poszukuje „wewnętrznych rezerw” w ramach obecnego *systemu europejskiego*, tj. połączonego systemu instytucji i polityk europejskich oraz narodowych<sup>11</sup>, sięgając głębiej do budżetów państw członkowskich. Stara się również w większym niż dotąd stopniu wpływać na rozwój naukowej współpracy międzyrządowej organizowanej poza strukturami Wspólnoty. Jednocześnie daje wyraz swojej niewiary w możliwości zwiększenia budżetu UE i wzmocnienia wspólnotowych instrumentów polityki innowacyjnej.

Dodatkowym utrudnieniem jest silna fragmentacja między systemami innowacyjnymi w państwach członkowskich oraz poważne trudności wzajemnej kooperacji między nimi<sup>12</sup>. Systemy innowacyjne mają swoją specyfikę wynikającą z ukształtowania modelu kapitalistycznego funkcjonującego w danym państwie<sup>13</sup>. Należy również pamiętać o strategicznej roli narodowych systemów innowacji dla rozwoju narodowych gospodarek i bezpieczeństwa narodowego. Dlatego polityka innowacyjna, zarówno w krajach członkowskich, jak również na poziomie unijnym jest obszarem silnej rywalizacji między nimi, a także między poszczególnymi koncernami<sup>14</sup>. Współzawodnictwo między interesami poszczególnych państw powoduje, że rządy są generalnie niechętne pomysłom wzmocnienia koordynacji ze strony instytucji unijnych nad narodowymi systemami innowacyjnymi, w tym zmierzających do większego skupienia wydatków z budżetów krajowych przeznaczanych

---

<sup>10</sup> Przykładem mogą być następujące inicjatywy: the European Organisation for Nuclear Research (CERN), the European Molecular Biology Laboratory (EMBL), the European Space Agency (ESA), the European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research (COST), A Network for Market Oriented R&D (EUREKA).

<sup>11</sup> Pojęcie *systemu europejskiego* – oznaczającego układ wzajemnie połączonych instytucji i polityk publicznych realizowanych na szczeblu europejskim oraz narodowym – wprowadzam w książce: *Europa na rozdrożu*. Por. T. G. Grosse (2008), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, rozdz. 8.

<sup>12</sup> S. Borrás (2004): *System of Innovation Theory and the European Union*, “Science and Public Policy”, vol. 31, nr 6, s. 425-433; C. Edquist, L. Hommen, B. Johnson, T. Lemola, F. Malerba, T. Reiss, K. Smith (1998): *The ISE Policy Statement: The innovation policy implications of the 'Innovation Systems and European Integration'*, Utryck, University of Linköping Press, Linköping, Sweden.

<sup>13</sup> H. L. Smith (2003): *Knowledge Organizations and Local Economic Development: The Cases of Oxford and Grenoble*, “Regional Studies”, vol. 37, nr. 9, s. 899-909.

<sup>14</sup> Por. Prange, R. Kaiser (2005): *Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination*, “Journal of Public Policy”, vol. 25, nr 2, s. 241-263.

na badania rozwojowe na wspólne projekty europejskie<sup>15</sup>. Taka tendencja widoczna jest zwłaszcza w przypadku państw, które uznają, że mają słabsze systemy innowacyjne, a także powiązane z nim firmy w mniejszym stopniu zorientowane są na kooperację technologiczną na rynku unijnym<sup>16</sup>. Narodowy system innowacyjny służy w tej sytuacji budowaniu siły konkurencyjnej rodzimych przedsiębiorstw i zazdrośnie strzeże zarówno dostępnych w nim środków finansowych, jak również powstających w jego obrębie rozwiązań technologicznych. Natomiast silniejsze systemy innowacyjne oraz związane z nimi korporacje nastawione na współpracę w skali europejskiej są znacznie bardziej zainteresowane wykorzystaniem unijnych programów ramowych. Dlatego silniej lobbują za ich ukierunkowaniem merytorycznym, a także opowiadają się za zwiększeniem skali europejskiej polityki innowacyjnej oraz mechanizmów koordynacyjnych ją z politykami krajowymi.

### **Propozycje dotyczące dalszych prac nad JPI**

Jednym z podstawowych celów przyświecających Komisji Europejskiej jest próba przełamania trudności w zakresie koordynacji strategicznego planowania między narodowymi politykami innowacyjnymi (lub badawczo-rozwojowymi). Dlatego inicjatywy wspólnego programowania mają ogniskować działania państw członkowskich wokół strategicznych celów wspólnie ustalonych na poziomie europejskim. Założeniem Komisji jest to, aby były to cele wyznaczane w perspektywie długookresowej, w obszarach najbardziej istotnych dla konkurencyjności europejskiej gospodarki (i najbardziej perspektywicznych gałęzi gospodarczych), a także ważne dla długofalowego rozwoju społecznego (co oznacza, że powinny wychodzić naprzeciwko głównym problemom lub wyzwaniom społecznym<sup>17</sup>). Ponadto, chodzi przede wszystkim o takie cele, które przekraczają możliwości skutecznego realizowania przez pojedyncze państwo członkowskie. Komisja przykłada więc dużą wagę do etapu programowania omawianych inicjatyw.

Pierwszym etapem prac ma być opracowanie wspólnej wizji, która ma opierać się na wyżej wymienionych kryteriach i powinna być współtworzona przy jak największym

---

<sup>15</sup> T. Banchoff (2002): *Institutions, Inertia and European Research Policy*, "Journal of Common Market Studies", vol. 40, nr 1, s. 1-21. .

<sup>16</sup> P. Biegelbauer (2003): *National but/and/or European: the Differentiation of EU-R&D Policy Subsystems in Three Countries*, w: J. Edler, S. Kuhlmann, M. Behrens (red.): *Changing Governance of Research and Technology Policy. The European Research Area*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.

<sup>17</sup> Por. *Towards Joint Programming In research: Working together to tackle common challenges more effectively, Citizens' summary*, COM(2008) 468, s. 1.

udziale aktorów społecznych, środowiska naukowego i reprezentantów biznesu. Następnie w ten sposób przygotowana wizja rozwojowa powinna zostać rozpisana na podstawowe inicjatywy, tworzące Strategiczną Agendę Badawczą (*Strategic Research Agenda*). Wspomniana Agenda powinna zawierać konkretne cele, wraz z realistycznym harmonogramem ich osiągnięcia i podaniem najważniejszych wskaźników ich realizacji. Kolejnym etapem będzie operacjonalizacja Agendy przez państwa członkowskie, a więc zadeklarowanie instrumentów (programów narodowych i regionalnych, działań międzyrządowych realizowanych w ramach dotychczasowych międzynarodowych inicjatyw naukowych itp.), łącznie ze wskazaniem najważniejszych ośrodków naukowych i przeznaczanych środków finansowych. Komisja nie wyklucza wsparcia ze strony budżetu wspólnotowego, np. programów ramowych dla omawianych przedsięwzięć<sup>18</sup>. Ponadto, deklaruje gotowość do pomocy organizacyjnej, w tym w zakresie monitorowania implementacji poszczególnych inicjatyw przez państwa członkowskie, zapewnienia pełnej informacji i zagwarantowania dostępu do poszczególnych działań i wyników prac badawczych<sup>19</sup>.

Komisja proponuje przyjęcie wspólnych zasad i założeń metodologicznych dotyczących programowania, wdrażania i ewaluacji JPI. Chodzi m.in. o ściślejszą integrację narodowych polityk innowacyjnych wokół wspólnych celów strategicznych, zobowiązanie państw członkowskich do terminowego ponoszenia wydatków na uzgodnione priorytety badawcze, a także zgodę na monitorowanie ich działań przez Komisję Europejską. Ponadto, Komisji zależy na jak największej transparentności współpracy, wzajemnej wymianie informacji, zapewnieniu swobodnego dostępu do poszczególnych inicjatyw, a także jak największej dostępności do wyników badań (jednak przy zachowaniu praw patentowych i ochrony własności intelektualnej).

Komisja zachęca państwa członkowskie do wyznaczenia swoich wysokich przedstawicieli, którzy przed latem 2009 roku wyznaczą najważniejsze obszary JPI i zaakceptują wspólną wizję oraz Strategiczną Agendę Badawczą. Zamiarem Komisji jest przyjęcie bardziej szczegółowych rozwiązań programowych i organizacyjnych w zakresie JPI przez Radę do końca 2009 roku. W szczególności chodzi o wyznaczenie priorytetowych obszarów objętych omawianymi działaniami. Ponadto, według wstępnego założenia,

---

<sup>18</sup> *W stronę wspólnego programowania w badaniach*, s. 9.

<sup>19</sup> *Por. W stronę wspólnego programowania w badaniach*, s. 11.

na wiosennym szczycie UE w roku 2010 państwa członkowskie powinny przyjąć finalny pakiet dokumentów, który umożliwi praktyczne uruchomienie JPI<sup>20</sup>.

### Ocena przedstawionych propozycji Komisji

Propozycja inicjatyw wspólnego programowania świadczy o poszukiwaniu przez Komisję Europejską „wewnętrznych rezerw” w ramach obecnego *systemu europejskiego*, zarządzającego politykami innowacyjnymi (lub badawczo-naukowymi) w Europie, sięgając głębiej do budżetów państw członkowskich. Komisja stara się w większym niż dotąd stopniu wpływać na kierunki polityk narodowych, zwiększyć wzajemną koordynację między tymi politykami i ich integrację z celami wyznaczanymi na szczeblu wspólnotowym. Ponadto stara się wpływać na dotychczasową współpracę międzyrządową realizowaną poza strukturami Wspólnoty. Pozostaje otwarte pytanie, czy wyżej wspomniane cele Komisji uda się osiągnąć? Koncepcja JPI daje bowiem wyraz niewiary Komisji w możliwości zwiększenia budżetu UE i wzmocnienia wspólnotowych instrumentów polityki innowacyjnej. Czy próby wprowadzania nowych inicjatyw mogą w tej sytuacji wymusić koordynację działań między państwami członkowskimi i zwiększyć finansowanie celów polityki europejskiej z budżetów narodowych? Warto zauważyć, że w okresie kryzysu gospodarczego (2008-2010) można spodziewać się przesuwania funduszy publicznych w ramach budżetów państwowych z celów inwestycyjnych na cele socjalne, a także ograniczania inwestycji B&R sektora prywatnego.

Propozycje zarządzania inicjatywami wspólnego programowania przypominają otwartą metodę koordynacji. Komisja Europejska stara się jednak wzmocnić tę metodę poprzez silniejsze sterowanie procesem programowania na poziomie europejskim, zobowiązanie państw członkowskich do ponoszenia uzgodnionych kosztów finansowych na wybrane inicjatywy, a także większe wsparcie organizacyjne i finansowe ze strony Wspólnoty w ramach unijnej polityki innowacyjnej. Podstawową wątpliwością jest jednak to, czy tak wzmocniona otwarta metoda koordynacji daje gwarancje skuteczności. Komisja opiera swoje kalkulacje na silniejszym zaakcentowaniu zasady „zmiennej geometrii” uczestnictwa w inicjatywach. Ma to powodować, że państwa dobrowolnie zgłaszają akces do współpracy, ale w zamian stają się bardziej zobowiązane do efektywnej realizacji przedsięwzięć. Takie założenie może być jednak nietrafione, o czym świadczą dotychczasowe doświadczenia realizacji współpracy wykorzystującej otwartą metodę koordynacji. Dlatego

---

<sup>20</sup> Por. *Citizens' summary*, s. 2.



omawiana propozycja Komisji może zarówno zainicjować silniejszą współpracę między wybranymi krajami członkowskimi na polu naukowo-badawczym (i w najważniejszych sektorach gospodarczych), ale może również pozostać propozycją bez większego znaczenia praktycznego.

Z punktu widzenia Polski (i innych krajów o mniejszych zasobach finansowych i naukowo-badawczych) zastosowanie zasady „zmiennej geometrii” wobec JPI może być szczególnie ryzykowne. Tego typu polityka sprzyja większej aktywności poszczególnych podmiotów, a zdaniem Komisji także zwiększa integrację krajowych lub regionalnych działań badawczo-rozwojowych z programami europejskimi<sup>21</sup>. Warto jednak zauważyć, że zasada „zmiennej geometrii” w dużym stopniu uzależnia realizację inicjatyw wspólnego programowania od potencjału badawczego i naukowego oraz zasobów finansowych uczestników. Ponieważ takie zasoby są przede wszystkim udziałem najsilniejszych państw członkowskich (lub ośrodków badawczych) to one będą nadawać główny kierunek podejmowanym działaniom. Może to powodować, że w praktyce będą to inicjatywy kierowane do krajów bogatych i mających najsilniejsze zespoły naukowe. Warto zaznaczyć, że tego typu procesy tworzenia awangardy integracyjnej między największymi krajami UE stają się coraz bardziej widoczne także w innych obszarach współpracy europejskiej. W coraz większym stopniu mają one charakter współpracy międzyrządowej i opierają się na zasadzie „zmiennej geometrii” uwypuklającej rolę najsilniejszych państw członkowskich. Ma to zasadnicze znaczenie dla kształtowania integracji europejskiej w nadchodzącej przyszłości. Swoistym katalizatorem dla tych procesów jest z jednej strony obecny kryzys gospodarczy, a z drugiej – trudności dotychczasowej formuły współpracy politycznej, której przejawem jest kryzys ratyfikacji traktatu lizbońskiego.

Dlatego duże znaczenie ma aktywne włączenie się polskiego rządu do omawianych inicjatyw. Chodzi o wpływanie na rozwój takich kierunków programowych w pracach prowadzonych na szczeblu europejskim, które są zgodne z polskimi interesami rozwojowymi, krajowymi celami polityki badawczo-naukowej oraz Strategią Rozwoju Kraju<sup>22</sup>. Duże znaczenie ma również to, aby polski rząd nie tylko partycypował w kosztach finansowych,

---

<sup>21</sup> Por. *Zielona księga: Europejska przestrzeń badawcza – nowe perspektywy*, Komisja Europejska, COM(2007) 161, Bruksela 4.4.2007, s. 23.

<sup>22</sup> Chodzi o dokument, który w świetle obowiązujących przepisów jest najważniejszą strategią dla polityk rozwojowych rządu RP. Por. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, dokument przyjęty przez RM 29 listopada 2006 r. [http://www.mrr.gov.pl/srk/Strony/srk\\_0715.aspx](http://www.mrr.gov.pl/srk/Strony/srk_0715.aspx).



ale zadbał o realizację projektów przez polskie zespoły badawcze oraz aplikację wyników badań w krajowych przedsiębiorstwach. Duże znaczenie ma również zadbanie o możliwość dostępu dla polskich naukowców do zachodnio-europejskich narodowych systemów innowacji, a więc programów badawczych i ośrodków naukowych w najlepiej rozwiniętych krajach UE. Należałoby również wzmocnić te propozycje Komisji, które kładą nacisk na dostęp do wyników badań realizowanych w ramach JPI.

Inną konsekwencją wprowadzenia inicjatyw wspólnego programowania może być kształtowanie się strategicznych obszarów współdziałania między sferą gospodarczą, nauką oraz polityką publiczną w Europie. Może to prowadzić do zacieśniania współpracy między najważniejszymi państwami europejskimi w strategicznych kierunkach mających decydujące znaczenie dla konkurencyjności europejskiej gospodarki, współdziałania geopolitycznego oraz kierunków integracji europejskiej w przyszłości. Może również prowadzić do odbudowy metodyki polityk przemysłowych (lub sektorowych) w Europie, stosowanych przede wszystkim na poziomie państwowym, ale coraz bardziej akceptowanym przez Komisję Europejską i włączanej także do niektórych polityk wspólnotowych. Kolejna szersza tendencja ujawniająca się przy okazji propozycji JPI dotyczy zarządzania politykami europejskimi. Polega ona na stopniowym ograniczaniu instrumentów wspólnotowych oraz coraz większym opieraniu zarządzania tymi politykami na otwartej metodzie koordynacji i zasadzie „zmiennej geometrii”.