

ИННОВАЦИОННОСТЬ ПОЛЬСКОЙ ЭКОНОМИКИ И ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА COMPETITIVENESS OF POLISH ECONOMY AND INNOVATION POLICY OF EU

*Йоанна Рогодзиньская-Митрут¹,
Александр А. Степанов²,
Даниель Шыбовски³*

Аннотация

Польша, на фоне других стран Европейского союза показывает слабые результаты в уровне инноватизации предприятий и экономики в целом. Причинами этого являются многие факторы, начиная от слабой поддержки государства, заканчивая нежеланием предприятий инвестировать в исследования, в связи с высоким риском потери инвестиции. Однако, потребность ведения инновационной политики является обязательным условием для достижения экономического роста и поддержания конкурентоспособности на рынке.

Ключевые слова: инновационная политика, инноватизация, конкурентоспособность, глобальный рынок.

Abstract

Poland, in comparison with other members of European Union shows low results in the level of innovations in companies and in economy as a whole. There are many factors responsible, beginning from weak support of the state, ending at the unwillingness of companies to invest in research, due

¹ Prof. PhD, University of Applied Sciences in Gorzow Wielkopolski, Poland.

² Prof. PhD, Moscow State Academy of Business Administration, Russia.

³ Assistant, School of Entrepreneurship in Warsaw, Poland.

to the high risk of loss of investment. However, a necessity of conduct an innovative politic is an obligatory condition in order to achieve economic growth and to maintain competitiveness at the market.

Key words: innovative policy, innovation, competitiveness, global market.

Инновационность является очень важным элементом целого общественно-хозяйственного развития. Поэтому стоит задаться вопросом: *Что собственно помечает это слово "инновация"*? Так вот это понятие связывается, прежде всего, с каким-то новым, усовершенствованным решением. Всевозможные инновации применяются, прежде всего, в разного вида предприятиях, или же относительно целой экономики. Очень часто мы можем встретиться также с определением инновации как нового решения, но лишь тогда когда оно было воплощено в жизнь.

В настоящее время, инновации играют каждый раз большую роль, одинаково в экономике, как и предприятиях. Не без причины говорится, что они являются двигателем, который влечет развитие.

Как мы видим, определение "инновации" не совсем такое простое как могло бы казаться. Вызвано это главным образом тем, что это понятие характеризуется большим дифференцированием. Вывод надвигается здесь только один, а именно, что ролью инновации, прежде всего, является введение нового в экономику/предприятие, которые в итоге ведут к развитию во времени.

Вспомним еще о таком важном аспекте, как дуальный характер инновации. Речь идет о понимании инновации как результата, а также как процесса. Инновация как результат понимается как эффект использования развития знаний и изобретений. Если же идет речь об инновационном процессе, то это хронологическая очередность случаев, следствием которых является использование определенного нового решения в экономике. Следует отметить, что в начале не удастся определить длину инновационного процесса. Это связано главным образом с его сложностью. Существенную роль играет в этом месте технологическое развитие, а также изменяющиеся потребности рынка. Не удастся скрыть, что это индивидуальный атрибут каждого процесса. Это имеет свои последствия одинаково в уровне риска, как также в средствах при предсказуемом инновационном мероприятии.

До наступления кризиса, актуальными были рассуждения над способом увеличения эффективности инновационной политики, а также способом поднятия экономик из ямы, в которой они находились. В моменте ухудшения конъюнктуры, предприятия принимают повсеместно известное нам решение, которым является урезание средств, а также редукция в трудоустройстве фирмами и предприятиями. Нет сомнений,

что каждый кризис или рецессия невыгодно влияет на ощущение безопасности и стабильности коллектива, даже наиболее креативного и динамического. К сожалению, нет действительно хорошего решения, поскольку увеличивается безработица на рынке, а это явно не наилучшее в трудные времена кризиса. Принимая во внимание это, стратегия управления изменениями бывает очень критикуемой, за акцентирование стабилизации, через что вовсе себя не оправдывает во времена бурных и глубоких кризисов. Кризис требовал от предприятий поисков всех возможностей усовершенствования, изменений, корректировки, улучшений, модификации и верификации прежних решений, и что за тем идет, нахождения новых лучших предыдущих решений. Это очевидно требует креативности и изобретательности.

Кризисы мотивируют к поиску новых решений, а это уже первый шаг в направлении инновационности, предпринимательства и принятия риска. Порою лучше собраться в путешествие в неизвестное, вместо направляться проторенным путем. Развитие во времени кризиса, невзирая на то, что вызвано внешними обстоятельствами, бывает спасительным для внутреннего потенциала предприятий. Освобождает усypенную энергию, изобретательство и отвагу.⁴

Инновационность польской экономики по отношению к странам Европейского союза формируется, к сожалению, на низком уровне. Основанием к такому заявлению, являются хоть бы данные с Евростата, опубликованные в мартовском докладе Польского Агентства Развития Предпринимательства, где страна занимает предпоследнее место, едва опережая Румынию. Вычисления Евростата выявили, что неполные 28% польских предприятий ведут какую-либо инновационную деятельность, когда средняя величина Евросоюза выносит 52%.

В таблице результатов инновационности Евросоюза, с 2013 года членские государства были разделены на четыре группы:

- **лидеры инноваций:** Швеция, Германия, Дания и Финляндия – это страны, которым удалось достичь результатов значительно выше средних ЕС;
- **страны, настигающие лидеров:** Голландия, Люксембург, Бельгия, Великобритания, Австрия, Ирландия, Франция, Словения, Кипр и Эстония – все достигли результата выше среднего ЕС;
- **умеренные новаторы:** Италия, Испания, Португалия, Чехия, Греция, Словакия, Венгрия, Мальта и Литва – результаты ниже среднего ЕС;

⁴ http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_86196.asp?soid=6C3AF77EA6FC4BCE-8A6553E491A6DE8B

- **новаторы со скромными результатами:** результаты в Польше, Латвии, в Румынии и Болгарии значительно более низкие от средних ЕС⁵.

Главным поводом такой низкой степени инновационности, является, наверное, небольшой процент польских предприятий, которые можно определить названием "инновационных предприятий". Кроме того, наша страна имеет один из самых низких показателей участия расходов на исследования и развитие в странах Евросоюза. Проблемой является также слабое сотрудничество хозяйственных и научных сред, а также низкое число внедрений новых технологий, и низкое число новых предприятий, создаваемых опираясь на новые технологии.

Следует в этом месте подчеркнуть, что остановка на таком низком инновационном уровне, может быть очень невыгодна, поскольку в главной мере поспособствует ухудшению конкурентоспособности польских предприятий.

Не удастся скрыть, что поднятие уровня инновационности польской экономики, требует разработки и ведения связной, и одновременно активной инновационной политики, которая должна рассматриваться, прежде всего, под горизонтальным углом. Поэтому также, необходимо сотрудничество связанных с собой Министерств, которые должны общими силами запланировать и реализовывать стратегию развития и науки, опираясь на связи инновационного потенциала со все время нарастающей проблемой трудоустройства. Эти действия, наверное, стали бы двигателем к прочному общественно-хозяйственному развитию.

Существует много факторов, предопределяющих развитие инновационности. Однако, по-нашему, одним из самых существенных, на который наше правительство должно обратить особенное внимание, является инвестирование в человеческий капитал, а также соответственное его использование. Не удастся скрыть, что в настоящее время, очень важно умение создания знаний, а также получения и переработки информации. Инвестирование в человеческие запасы, несет за собой очень многие выгоды, одинаково для работника, как также для самого предпринимателя, и что важнее и для целого государства. Государство должны инвестировать в граждан, а предприятия в уже имеющихся работников. Человек в моменте инвестирования в себя, в собственное образование, или квалификации, становится самостоятельнее и уверенность в себе, и что за тем идет, более охотно ищет место работы, в связи с чем, государство должно, между прочим, позаботиться о развитии

⁵ http://ec.europa.eu/polska/news/130326_innowacje_pl.htm

доступе к образованию. Зато работодатель, желая повлиять на лучшее использование потенциала своей фирмы, и что за тем идет рост ее инновационности, который переводится на ее конкурентоспособность на рынке, должен хоть бы обеспечить своим работникам возможность углубления знаний, а также поднятия квалификации. Говоря об образовании, в Польше тревожна степень образования человеческого капитала. Уже с самого начала, молодой человек должен приспособиться к сверху установленным образцам, ответам. Менее существенным становится умение самостоятельного мышления или выражения мнения на данную тему. Такое размножение готовых ответов противоречиво с самим существом инновации.

Чтобы быть способным увеличить степень польской инновационности экономики, нужна также полностью другая направленность нашего Правительства. Направление, что считается только то что есть здесь и сейчас ошибочно. Правительство должно задуматься над будущим, а точнее над тем как дать направление прежней политике, так, чтобы она могла исправно функционировать в будущем. Следующие Правительства не стараются анализировать ошибки своих предшественников. Часто также доходит до ситуации, что кроме того что данный проект был в полной мере меток, он прерван учитывая изменение Правительства, которое не хочет продолжать даже этих хороших идей своих предшественников. Для Нас, как граждан, эта ситуация не является ничем хорошим.

Не удастся скрыть, что нынешний уровень сотрудничества Министров недостаточен и, наверное, не способствует возникновению эффективной инновационной политики. Хуже этого, фатально представляется сотрудничество частного и публичного сектора, а перспективы выпускников на рынке труда не выглядят оптимистично. Все время растущий публичный долг, дефицит сектора публичных финансов рекомендуют, чтобы расходы на поддержку инновационности не увеличивались.

Очень малый уровень инновационности польской экономики является результатом многолетней запущенности и все время умножающихся наших ошибок руководителей. В связи с относительно большой непредусмотрительностью польского экономического положения, трудно в этот момент говорить о каких-то позитивных перспективах в будущем. По-нашему, шансы на улучшение одинаково уровня инновационности, как и целой общественно-хозяйственной ситуации страны небольшие.

Улучшение уровня инновационности, является одним из самых существенных составляющих роста конкурентоспособности целой экономики, и что за тем идет, позиции государства в Европе и на свете.

Теперь инновационность является необходимостью, а не люксом. Экономика в нашей стране принадлежит к самым низким, касательно инновационности в ЕС. Целый процесс, который позволит приблизиться к средним результатам Евросоюза может длиться до 20 лет. Нужно как можно более быстрое выполнение действий, чтобы ликвидировать, или по крайней мере минимизировать, барьеры, утруждающие предпринимателям, а также их окружению, внедрение инновационных решений. Если так не случится, мы будем терять шансы приближения к средней Евросоюза, именно через падение конкурентоспособности польской экономики. Несколько лет внедряются новые решения в этой сфере, но их эффекты будут видимы в более долгом времени.

Наблюдая экономическое развитие Польши до 2013г. нужно заметить, что могут исчерпываться прежние источники экономического роста. Следует, следовательно, искать новые источники конкурентоспособного преимущества. Глядя на высокоразвитые страны можно наблюдать, что, построение конкурентоспособности, прежде всего, основанной на знаниях и инновациях, может обеспечить прочное развитие. По отношению к этому следует сосредоточиться на построении экономики, основанной на знаниях.

Как мы уже вспомнили, чтобы инновационная политика в Польше могла соответственно функционировать, должны быть преодолены всякого рода барьеры. Одним из ключевых барьеров инновационности экономики, является очень малый уровень расходов на опытно – развивающую деятельность. Влияет на это, в частности, слишком малый уровень участия частного сектора в деятельности и финансировании опытно-развивающей сферы. Связано это с очень высокими средствами и большим риском. Проблема с финансированием инновационных решений является главным препятствием в их внедрении. Очень большой риск, связанный с внедрением инновации, является следующим барьером.

Актуальная структура нашей экономики характеризуется возрастающим значением сектора услуг, промышленности, а также высоких технологий. От предпринимателей требуется хозяйственная активность во многих пространствах. Это связано с тем, что от инновационности предприятий зависит инновационность целой страны. Не удастся не заметить, что фирмы, которые имеют собственные развивающие единицы, значительно чаще инвестируют в новые технологии чем те, которые такими единицами не владеют. Поэтому также необходимо расширение хозяйственной дружелюбной политики для ищущих и внедряющих инновации предпринимателей. Важнейшей целью должна быть инспирация фирм к большему ангажированию в финансиру-

ние опытно- развивающего сектора, а также сотрудничество с ним. Дополнительно нужно усовершенствование качества и производительности этого сектора, а также институциональной инфраструктуры.

Главным заданием государства является создание соответствующих условий для развития инновационности, то есть ведение соответствующей инновационной политики. Потому, что мы являемся страной с низким уровнем инновационности экономики, интервенция правительства играет здесь особенную роль. Примером является дальнейшая поддержка всех элементов Национальной Системы Инновации. После перехода через рыночные механизмы процесса инновации, роль государства ограничена к функции и регулятора, поддерживающего инновационную деятельность и трансфер технологии для предприятий. В нашей стране существуют следующие учреждения и инструменты поддержки инновационности: Национальный Центр Науки (НЦН), Национальный Центр Опытов и Развития, Польское Агентство Развития Предпринимательства, Банк Государственного Хозяйства, а также Патентное Учреждение Польской Республики. По нашему мнению, очень важна поддержка со стороны этих учреждений. Поэтому эти же организации играют важную роль в инновационной политике нашей страны. Важным элементом в инновационной политике являются цели и инструменты, которые имеют влияние на введение инноваций, на превращении разного вида опытно-развивающих систем, а также отношения между наукой, техникой и рынком. Они существенны в целой политике, потому что полученные финансовые средства на эти цели позволяют развитие малых и средних предприятий и не только. Главными инструментами, которые поддерживают инновационность являются: Европейское Опытное Пространство, Европейский Институт Инновации Технологии, а также Европейская Программа Сотрудничества в отрасли научно-технических опытов. К их заданиям принадлежит эффективное течение знаний, увеличение конкурентоспособности через укрепление инновационного потенциала членских государств, содействие к общественному культурному развитию Европы. Следует также вспомнить, что средства на развитие инновационности в Европейском союзе являются инструментом к которому нельзя остаться безразличным, поскольку благодаря ним, мы имеем шансы на проведение разных опытов, почти что во всех областях науки. Главными средствами являются: Седьмая Рамная Программа, которая является наибольшим опытным центром, Рамная Программа в интересах конкурентоспособности и инновации, которая является базой, что ведет к сплоченности между государственными и программами сообществ, Структурные Фонды являются существенной частью публичных инве-

стиций, главное в образовании в странах среднего и малого развития.

В инновационной политике выступает стратегия Европа 2020, которая охватывает три очень важные приоритеты: интеллигентное развитие, сбалансированное развитие, развитие, способствующее социальной интеграции. Эти приоритеты должны сделать возможным как наилучший контроль прогресса, т.е. назначение 3% ВВП Евросоюза на инвестиции в опыты и развитие, ограничить к 10% число лиц преждевременно завершающих школьную науку, число лиц под угрозой бедности уменьшить на 20 млн. Стратегия Европа 2020 должна воевать с кризисом через разные предупредительные программы, такие как: "Евросоюз инноваций", "Молодежь в дороге", "Европейский цифровой отдел", "Европа эффективно использующая запасы", "Промышленная политика в эре глобализации", "Программа в интересах новых умений и трудоустройства", "Европейская программа борьбы с бедностью".

Европа умеет мобилизоваться в момент кризиса и приспособлять свою экономику и общество к новой ситуации. Сегодня европейцы должны снова помериться с изменениями, чтобы предотвратить эффекты кризиса, наладить структурно слабые стороны Европы и справиться с каждым раз более серьезными вызовами на международной арене.

Не удастся скрыть, что инновационная политика играет существенную роль в хозяйственно-общественном развитии каждого государства, а что за тем идет, инновации являются ключевой инвестицией в наше будущее.

Библиография

1. Christensen Clayton M., *Przełomowe innowacje*, PWN, Warszawa 2010.
2. Janasz W., *Innowacje w zrównoważonym rozwoju organizacji*, Difin, Warszawa 2011.
3. Madejski R., Rogalińska A., *Innowacje następny krok. Wykorzystanie teorii innowacji w przewidywaniu zmian na rynku*, Studio Emka, Warszawa 2010.
4. Prystrom J., *Innowacje w procesie rozwoju gospodarczego. Istota i uwarunkowania*, Difin, Warszawa 2012.
5. Świtalski W., *Innowacje i konkurencyjność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
6. http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_86196.asp?soid=6C3AF77EA6FC4BCE8A6553E491A6DE8B
7. http://ec.europa.eu/polska/news/130326_innowacje_pl.htm

EVALUATION AND BARRIERS TO USE THE EU FUNDS IN POLAND UNDER NATIONAL STRATEGY COHESION AND REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES

*Petro Kurmaiev¹,
Agnieszka Pawlak-Wolanin²*

Abstract

Higher growth and higher employment growth in all regions of the European Union – a main theme, which defines cohesion policy and its instruments for 2007-2013 (the completion of expenditures from EU budget just coming in the end of 2015). The Structural Funds are an instrument for structural policies implemented by the EU and formed in order to restructure and modernize the economies of the Member States. Restructuring and modernization of the economies of states which are part of the European Union are the basic tasks of the EU structural policy. The tasks of the EU structural policies are very crucial for the development of character throughout the EU, because the effect of increasing the economic and social cohesion of the Union.

This article attempts to assess the use of EU funds in Poland as part of a national strategy for cohesion and regional operational programs for the period 2007-2013. Moreover, presented barriers restricting the development of Polish entrepreneurship and identifies the possibility of overcoming them as part of state policy, with particular emphasis on the capacity to absorb the funds that come from the Structural Funds.

Key words: Structural Funds, National Cohesion Strategy, Regional Operational Programmes, cohesion policy, barriers to the development

¹ PhD, Professor, Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University, Ukraine.

² PhD, Eng., Copper Region Professional College in Lubin, Poland

Introduction

It is estimated that at the moment Poland reveals no critical hazards when it comes of effective use of EU funds. In contrast, the main attention is focused on quality and effects achieved of the use of European funds. As a result of the mobilization and high acceleration of contracting the Structural Funds in 2010, 2011 and 2012 brought a marked slowdown in the rate of growth. According to the Ministry of Regional Development, at the end of August 2012 value of the grant agreements amounted to 215.4 billion zł, which represents 77% of the available allocation (in 2011 it was 64 per cent). This means that for eight months of 2012 increased level of contracting by 1.4 percentage points, while in the same period of 2011 increase was at the level of more than 3.2 percentage points. The increase in contracts in 2012 was as particularly slower than in the second half of 2011. The release of this rate contributed to the appreciation of the zloty and the transfer of the use of new tranches of EU funds from the reserve workmanship and the technical provisions. By contrast, Poland is doing better in the spending of EU funds. The value of the expenditure in the EU in payment applications submitted by beneficiaries by the end of August 2012 amounted to 114.6 billion zł, or 41% of the available allocation (in 2011 – 24.1 per cent.). In 2012 the level of expenditure increased by 16.9 percentage points during the same period of 2011 by 5.5 percentage points. In contrast, spending in 2012 was significantly slower than in the second half of 2011.

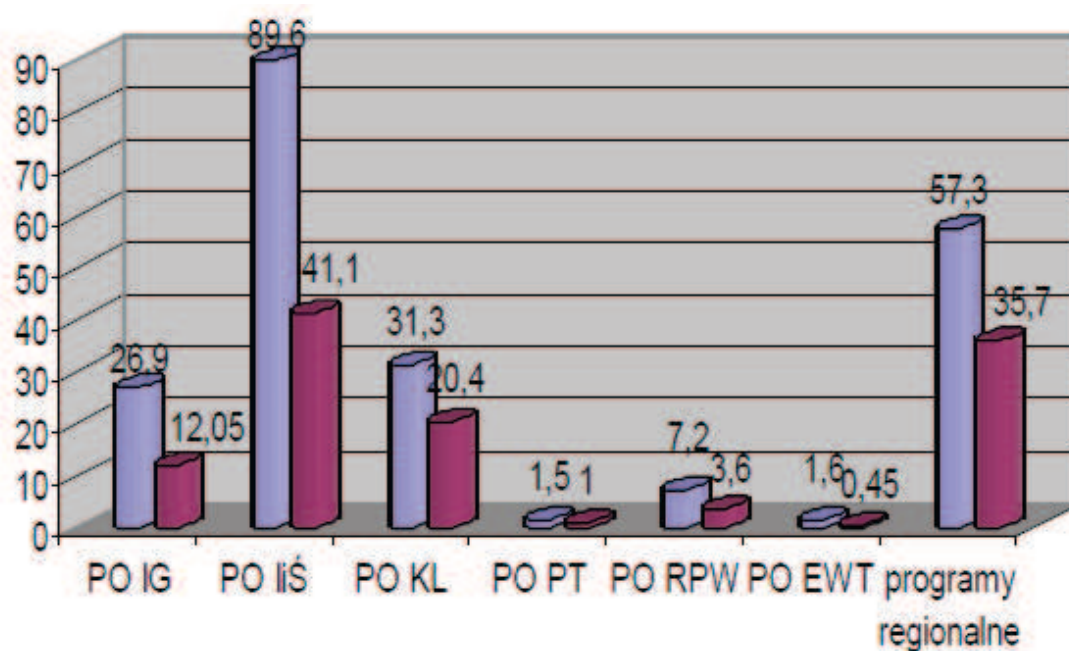
1. Structure of using the EU funds

The most advanced in terms of contracting is the Innovative Economy Operational Programme that contracts 76.5% of the allocation available. Next is the Operational Programme Infrastructure and Environment with 76.3% of signed contracts. It is worth emphasizing that the vast majority of large infrastructure projects is accumulated in this program, and the preparation and launch of these projects is not easy. Few of the other national programs differs Human Capital Operational Programme of 76% of the contracted resources. Operational Programme Technical Assistance has signed a contract for 70.2%, and the Operational Programme Development of Eastern Polish for 73.3% of the allocation.

In terms of the eligible expenditure of the national programs ranked best was *Human Capital Operational Programme* and *Technical Assistance Operational Programme*, which showed the eligible expenditure in payment applications, respectively, 49.6% and 48.2% of the available allocation.

The worst in terms of program spending goes Operational Programme of the European Community Territorial eligible expenditure in the proposals for 16.3% of the available allocation. Polish Operational Programme Development of Eastern showed the eligible expenditure at the level of 37.1% while the *Innovative Economy Operational Programme* is 34.3% and the *Operational Programme Infrastructure and Environment* is 35.1%. The most progress in spending made programs *Operational Programme Infrastructure and Environment* and *Innovative Economy Operational Programme*, which expenses were respectively 15 and 21% (in relation to the situation before 2011). In contrast, the largest amount the value of signed contracts from national programs has a program *Operational Programme Infrastructure and Environment* – 89.6 billion zł, but also the most spending 41.1 billion zł. The status of implementation of operational programs at the end of August 2012 (billion zł) is shown in Figure 1.

Figure 1. The status of implementation of operational programs at the end of August 2012 (billion zł)



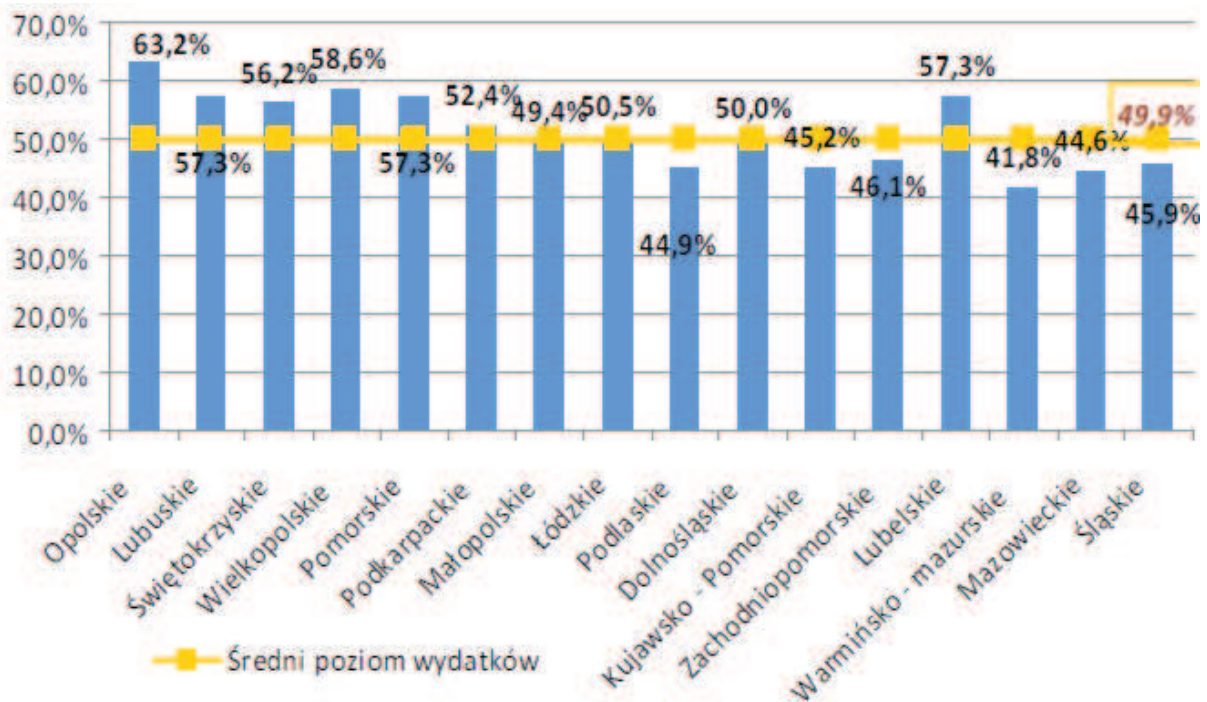
Source: Kwieciński J., *Stan wykorzystania Funduszy Europejskich, VI Raport*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

Documentation from the European Commission on the quantitative use of European funds for 2007-2013 show that this aspect of Polish does well the use of funds in comparison with other EU countries. Given the EU funds paid to Poland (advances and refunds of expenditure related to the allocation available for Polish) that our country is in the middle of the pack among the 27 EU countries.

2. The regional structure

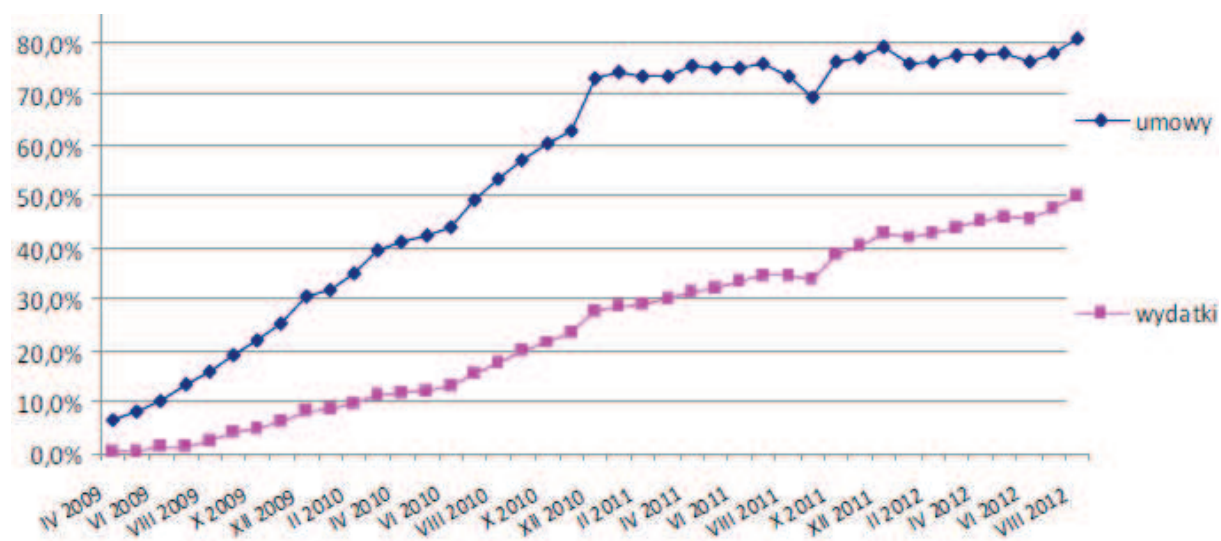
The report of the Ministry of Regional Development shows that EU regions spend money more efficiently than the central government. This difference, however, is declining. Regional Operational Programmes (ROP) have a 24% share in the total allocation of EU funds for Polish, and their share in the value of signed contracts at 27% (in 2011 allocation of 29% – a loss in the previous year 2%), while expending 31% (in 2011. 36% – loss in the previous year 5%). These data confirm the correctness of the approach taken in the current financial perspective, involving a large decentralization of management of European funds for 2007-2013, as well as show the way forward course of action in the next financial perspective. The level of expenditure in the 16 ROPs by region is shown in Figure 2.

Figure 2. Funds expenditures by regions



Source: Kwieciński J., *Stan wykorzystania Funduszy Europejskich*, VI Raport, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

These data indicate that the regional operational programs, contracted at 80.5% of the available funds, and spent almost half (exactly 49.9%). It should be noted that from 2011 onwards the leaders in contracting funds slightly changed. The best were the province Łódź, Pomeranian and Wielkopolska (contracted respectively at 91.9, 90.9 and 88.2% of the available budget), followed by Opole province. The lowest level of contracting observed in Podlaskie (73.8%) and the Warmia and Mazury (73.9%). As for spending

Figure 3. The level of expenditure in the 16 ROPs, at the end of August 2012

Source: Kwieciński J., *Stan wykorzystania Funduszy Europejskich, VI Raport*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

is of paramount importance to the region Opole, Wielkopolska, Lubusz, Pomeranian, Lublin and Kielce (spending the appropriate: 63.2, 58.6, 57.3, 57.3, 57.3 and 56.2% of the available budgets). The lowest level of spending was observed while in the province. Warmia and Mazury (41.8%), Mazowieckie (44.6%) and Silesian (45.9%). It should be noted that from 2010 – 2012 at a rate disparities contracting and disbursement of EU funds between provinces continued to decrease. Selected indicators of tangible implementation of the regional operational programs (August 2012) are shown in Table 1.

Table 1. Selected indicators of tangible implementation of the Regional Operational Programs

Specification	Realized	Planned to realization (according to signed contracts)	Percent (%) implementation agreements
length of roads constructed [km]	400	750	53,3
the length of the upgraded road [km]	4824	7617	63,3
length of constructed / upgraded water supply network [km]	1167	3095	37,7
the length of the constructed / upgraded sewage [km]	3582	8873	40,4

number of built / rebuilt school facilities / schools higher	530	1189	44,6
the number of supported institutions of protection health	441	754	58,5
Number of built / rebuilt tourism and recreation facilities	687	1868	36,8
the number of supported enterprises	4669	7260	64,3
Internet network constructed length broadband [km]	215	13766	1,60%

Source: Kwieciński J., *Stan wykorzystania Funduszy Europejskich*, VI Raport, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

As the data associated with the selected physical indicators of ROP shows, the direct support for companies is much advanced. However, some large investments such as construction and modernization of drainage and construction of broadband networks, remain far behind. Particularly problematic is the low level of sophistication in projects related to the construction of broadband Internet.

Poland and many other EU countries face many barriers related to using structural funds. Below, there are barriers to the development of Polish entrepreneurship mentioned and indicated the possibility of overcoming them as part of state policy, with particular emphasis on the capacity to absorb the funds that come from the Structural Funds.

Conclusions

The most important barriers to the use of structural funds in Poland include:

1. Institutional barriers, including: planning, coordination, and efficiency of the institutional system administration, public finance. The implementation of EU funds in Poland for the period 2007-2013 is not simple, but also the scale of the project, even from the point of view of the EU is huge. Funds for Poland comprise one-fifth of all funds allocated by the EU cohesion policy for 2007-2013. Nearly 150 institutions and agencies involved in the management of financial resources of around 100 billion euros, of which EU funds account for nearly 68 billion euro. To reduce the problems with the use of structural funds should

require all institutions participating in the management of European funds for the preparation of annual action plans. The administration of poorly functioning proper planning activities and consistent implementation of these plans and accounting for their implementation at the level of individual ministries and other offices. Cohesion policy requires such action. Most departments, offices of marshals and other public institutions do not prepare interim action plans (for example, annual plans), or at least they do not disclose to the public. Another problem is the implementation of the co-ordination of EU funds. It would therefore result in a further strengthening of the coordination of the use of European funds at the national level and the boards of provinces. Changed approach to European funds. Probably there is no doubt that an important instrument for development activities and crisis both at government and provinces, not just financial fulfillment of the state budget and regional budgets. Therefore, they should be given a strong coordination at national and regional level. Coordination should therefore include not only the ministries and other central offices, but also the boards of provinces. Another important task of the barriers limiting the use of EU funds is the introduction of incentive systems in the system of remuneration for the administration, both the government and the local government, responsible for the management of EU funds. The remuneration system for government employees and local government directly responsible for the implementation of EU funds remains at a relatively high level, and the system is largely financed from EU funds. The main problem is the disappearance or even a lack of incentive mechanisms in this system. Next important action to combat institutional barriers are a fundamental reform of public finances. Poland cannot lose the opportunity of development for our country, which is the EU's cohesion policy and European funds that finance it. Therefore, to ensure a smooth national co-financing of EU programs, it is necessary to true reform of public finances.

2. Legal and procedural barriers: among them – the procedure for applying for funds and investment. We continue to be to work on simplifying the law relating to the conduct of investment activities and principles of planning. All infrastructure projects, large and small, have to deal with the bureaucratic burden of red the whole process of the preparation and implementation of infrastructure projects. This problem affects most large linear transportation projects, infrastructure projects, environmental and energy projects. A typical example are now major rail projects. Also apply to investments made by the company, including those financed from EU funds. Some of these

projects does not take place because of the bureaucratic tediousness. It is necessary to simplify the construction of the national law and policy planning.

3. Barriers to the beneficiaries: potential beneficiaries. Work should be carried out to ensure special advisory support and training for the largest institutional beneficiaries of EU funds, the implementation of projects that will be critical to the use of European funds and to ensure a permanent, free and easy access to information, advice and training for small beneficiaries of EU funds.

4. The economic slowdown in the country and the global economic crisis. From the point of view of the ongoing slowdown of the world, and also the Polish economy, the implementation of EU projects is a very important instrument to counteract this slowdown. As recommended in the Report by Jerzy Kwiecinski on the status of implementation of EU funds should run an efficient and effective system of guarantees for business loans and advances, including projects co-financed from EU funds. Unfortunately, efficient and effective system of guarantees is still not functioning.

The problem, which is most noticeable in the implementation of the Structural Funds in Poland is an insufficient support for beneficiaries representing the small scale companies to prepare and implement the project. This barrier is still important even though it is already noticeable slight improvement in this regard.

References

1. Kwieciński J., *Stan wykorzystania Funduszy Europejskich*, VI raport, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
2. www.finance-publiczne.pl
3. www.bcc.org.pl

THE PROMULGATION OF NORMATIVE ACTS – THE LEGAL BASIS AND PRACTICE

Artur Preisner¹

Abstract

The law is a major regulator of social life, in the sense that it defines patterns (orders, prohibitions, “frame”) of certain people behavior. However, it may become such a regulator only if it is known not only for those who are involved in the legislative process and establish legal norms, but also for their addressees, i.e. persons whose behavior should behave according to those standards. Unknown legal norm can not, of course, induces the desired effects, i.e. an intended by lawmaker behavior of the recipients of legal acts. This problem has also a broader social aspect, concerning knowledge of the law, legal consciousness of citizens, transparency of activities of the state apparatus etc. The case is also legal means which lead to realization of the idea of sovereignty, which can not be fulfilled under a secret rule-making, especially those relating to sphere of the rights and responsibilities of individuals. From this point of view, the matter of publication of legal acts has a close relationship with state actions based on rule of law. Public openness of the law is therefore a fundamental condition for the control of its correctness and compliance in practice. Openness (in the sense of the publication of legal acts) of the lawmaking process obviously can not completely prevent dangers of irregularities, but it may alleviate it to some extent.

Key words: normative acts, autonomy, privacy, *common law*

1. In the modern world, especially in continental Europe, where traditions of domination of positive law are strong, a kind of “juridification” of social life has emerged². More and more often, and to an increasing extent,

¹ Ph.D, Faculty of Law, Administration and Economics, University of Wrocław.

² This phenomenon is perceived rather critically, cf. e.g. N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warsaw 1994, *passim*. An excessive “juridification of