

Podstawy prawne realizacji polityki regionalnej w Polsce w okresie 2007–2013

Polityka regionalna – zakres pojęcia

Założenia polityki strukturalnej Unii Europejskiej w perspektywie budżetowej na lata 2007–2013 nie różnią się, w sposób istotny, od założeń przyjętych dla okresów poprzednich. Jednakże koncepcja polityki spójności w aktualnym okresie programowania nie jest prostą kontynuacją założeń z lat wcześniejszych. Unia Europejska została bowiem postawiona przed nowymi wyzwaniami, które należało uwzględnić w procesie kształtowania budżetu w nowej perspektywie¹. Podstawą redystrybucji środków finansowych z budżetu UE, wyznaczającą jednocześnie ramy dla realizacji polityki spójności, jest szeroko rozumiany system prawny. Funkcjonuje on zarówno na płaszczyźnie Unii Europejskiej jako całości, jak i poszczególnych państw członkowskich. Jego skomplikowanie wynika z jednej strony z konieczności powiązania specyficznego systemu norm prawa UE z niejednorodnymi w tym zakresie systemami prawa

¹ Zjawiska te wiążą się przede wszystkim z konsekwencjami rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 i 2007 roku oraz szeregiem niekorzystnych tendencji, jakie wystąpiły w trakcie realizacji Strategii Lizbońskiej. Zob. T. Grabowski, *Unia Europejska – mechanizmy integracji gospodarczej*, Toruń 2008, s. 182.

krajowego, z drugiej natomiast, z nieokreślonego charakteru prawnego procesu rozdziału funduszy w ramach poszczególnych państw².

Przyjmuje się, że głównym elementem polityki spójności jest polityka regionalna, stąd też pojęcia polityka spójności (polityka strukturalna) i polityka regionalna są często używane zamiennie. W ramach polityki państwa prowadzona jest ogólnokrajowa polityka regionalna (nazywana także polityką interregionalną). Działania prowadzone w tym zakresie na szczeblu samorządowym określić można jako politykę wewnątrzregionalną (intraregionalną)³. Polityka regionalna jawi się zatem dziedziną współpracy organów rządowych i samorządowych, centralnych, regionalnych i lokalnych⁴. Definiowana jest ona także jako „działalność polegająca na rozpoznaniu spraw publicznych, analizie ich przyczyn i uwarunkowań oraz świadomym oddziaływaniu na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów i mniejszych od nich jednostek terytorialnych w obrębie jednego kraju (UE) na podstawie opracowanego planu (...) wskazującego cele, środki, sposoby ich osiągnięcia, a także spodziewane efekty zmian”⁵.

Podstawowym założeniem polityki regionalnej jest przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego tych obszarów Unii Europejskiej, które odbiegają pod tym względem od regionów najbardziej rozwiniętych, oraz rozwiązywanie problemów związanych z powstawaniem nowych dysproporcji rozwojowych⁶, a jej głównym celem jest nie tylko niwelowanie różnic między regionami w ramach danego państwa, ale także eliminacja dużego dystansu rozwojowego między państwami członkowskimi⁷. Zakłada się ponadto, że działania, realizowane równoległe za pomocą fun-

2 Ł. Wosik, *Wpływ ukształtowania instytucji prawnych prawa krajowego na proces rozdziału funduszy strukturalnych. Dotychczasowe doświadczenia i wnioski na przyszłość*, [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 53.

3 W dalszej części artykułu pojęcie „polityka regionalna” będzie stosowana na określenie działań odnoszących się do regionów, ale realizowanych na szczeblu krajowym, a „polityką spójności” określane będą działania w tym zakresie podejmowane w instytucjonalnych ramach Unii Europejskiej.

4 T. Madej, *Regionalna polityka społeczno-gospodarcza*, Szczecin 1998, s. 17, 20.

5 M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007, s. 63.

6 T. Grabowski, *op. cit.*, s. 164.

7 M. Sokołowicz, *W kierunku nowej polityki regionalnej? Rozważania nad przyszłym kształtem polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 18.

duży strukturalnych oraz działań podejmowanych w ramach Strategii Lizbońskiej, przyczynią się do poprawy konkurencyjności UE na arenie międzynarodowej⁸.

Dokumenty strategiczne na poziomie krajowym

Proces rozdziału środków strukturalnych odbywa się zarówno w oparciu o katalog aktów prawnych określonych w Konstytucji RP⁹, jak i dokumentów spoza konstytucyjnego katalogu aktów prawa powszechnie obowiązującego. Stanowi to „kwestię wątpliwą pod względem prawnym i mogącą mieć ostatecznie negatywny wpływ na proces wykorzystania funduszy strukturalnych”¹⁰. Do systemu źródeł prawa w zakresie polityki regionalnej należą także akty z należące do systemu prawa Unii Europejskiej¹¹, krajowe akty prawne bezpośrednio lub pośrednio regulujące

8 Ł. Kaczmarczyk, *Polityka spójności i jednolity rynek europejski. Między solidarnością regionalną, spójnością europejską, a konkurencyjnością globalną*, [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 31.

9 Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

10 Zob. szerzej: Ł. Wosik, *op. cit.*, s. 74.

11 Zob. Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999; Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999; Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT); Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; 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; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94; Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT); zob.

kwestie związane z rozwojem regionalnym i wykorzystywaniem środków z funduszy strukturalnych, w tym ogólnokrajowe dokumenty o charakterze strategicznym, oraz akty wewnętrzne, z których w praktyce najważniejszą rolę pełnią wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego¹². Obok norm prawnych, przedstawiciele administracji publicznej posługują się także normami pozaprawnymi, które wynikają z określonego sformułowania poszczególnych przepisów. Odesłania do norm pozaprawnych uzasadniane są faktem, iż przedmiotem regulacji prawnej są złożone stosunki społeczne. Jednakże „przesłanką posługiwania się przez prawodawcę odesłaniami do norm pozaprawnych mogą być także doraźne potrzeby polityczne”¹³.

Podstawowym dokumentem strategicznym na poziomie krajowym jest Strategia Rozwoju Kraju¹⁴ na lata 2007–2015¹⁵, przyjęta przez Radę Ministrów dnia 29 listopada 2006 r. Jest ona pierwszym tego typu dokumentem przyjęty przez rząd RP. Jak się wskazuje, przyjęcie strategii oznacza rozpoczęcie nowego etapu w zakresie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Strategia Rozwoju Kraju (SRK) określa cele i priorytety polityki rozwoju w perspektywie 2007–2015 oraz warunki, które powinny temu rozwojowi sprzyjać. Warto zwrócić uwagę, że SRK nie jest dokumentem wymaganym przez Komisję Europejską. Strategia ta „spaja wszelkie działania rozwojowe podejmowane na rzecz poprawy warunków społeczno-gospodarczych”, a jej zadaniem jest „odważne, lecz jednocześnie realistyczne zaprogramowanie rozwoju i modernizacji kraju”¹⁶. Argumentem przemawiającym za utworzeniem tego typu dokumentu był fakt, iż mimo wielu pozytywnych zmian, jakie miały miejsce po 1989 roku, Polska nadal pozostaje w grupie najuboższych państw UE. Świadczą o tym podstawowe wskaźniki makroekonomiczne.

<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty.aspx#zakladka=3> [odczyt: 02.10.2012].

12 Zob. www.mrr.gov.pl/fundusze/wytyczne_mrr/obowiazujace/horyzontalne/strony/lista.aspx [odczyt: 02.10.2012].

13 E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 71.

14 Zob. *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/strategia_rozwoju_kraju_2007_2015/strony/srk_0715.aspx.

15 Horyzont czasowy Strategii Rozwoju Kraju wykracza poza okres nowej perspektywy finansowej UE, ponieważ obejmuje dodatkowo dwa lata, w których trakcie będą kontynuowane przedsięwzięcia finansowane ze środków unijnych przyznanych Polsce w budżecie na lata 2007–2013 (zgodnie z zasadą n+2).

16 *Strategia Rozwoju Kraju...*, s. 7.

Jako nadrzędny, wieloletni dokument strategiczny, stanowi punkt odniesienia dla innych strategii i programów rządowych i samorządowych¹⁷.

Strategia Rozwoju Kraju szczegółowo określa uwarunkowania i przesłanki rozwoju Polski, opisuje sytuację społeczno-gospodarczą oraz mocne i słabe strony kraju. W dokumencie tym analizowane są szanse i zagrożenia wynikające z uczestnictwa Polski w UE, podstawowe dylematy rozwojowe oraz przedstawiona zostaje wizja Polski do roku 2015. SRK opisuje szczegółowo cel główny i cele szczegółowe oraz uwarunkowania ich realizacji¹⁸. Strategia Rozwoju Kraju zawiera także załączniki dotyczące podstawowych wskaźników realizacji przyjętych założeń, wskazuje na powiązania strategii z innymi strategiami i programami, a także przedstawia ocenę sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej Polski, zasady prowadzenia polityki regionalnej państwa oraz charakterystykę poszczególnych województw¹⁹.

Podstawową rolą SRK jest „koordynowanie reform instytucjonalno-regulacyjnych z działaniami finansowanymi ze środków UE, tak aby poprzez efekt synergii te dwa obszary przynosiły możliwie największy efekt prorozwojowy”²⁰, a jej głównym celem jest „podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin”²¹. Strategia Rozwoju Kraju składa się z sześciu priorytetów²². Za podstawową szansę rozwoju Polski uznano uczestnictwo w Unii Europejskiej²³, ale także konieczność dokonania zamian w samym społeczeństwie – ponieważ „tylko społeczeństwa zdeterminowane, aby sprostać wyzwaniom, wynikającym z konieczności dokonywania stałej restrukturyzacji, mogą osiągać sukcesy”²⁴.

17 http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/strategia_rozwoju_kraju_2007_2015/strony/srk_0715.aspx [odczyt: 02.10.2012].

18 Zob. *Strategia Rozwoju Kraju...*, s. 7–75.

19 Zob. *ibidem*, s. 76–143.

20 http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/strategia_rozwoju_kraju_2007_2015/strony/srk_0715.aspx [odczyt: 02.10.2012].

21 Zob. *Strategia Rozwoju Kraju...*, s. 24.

22 Na temat priorytetów Strategii Rozwoju Kraju zob. szerzej: *ibidem*, s. 24–65.

23 W Strategii Rozwoju Kraju przewiduje się, że w latach 2011–2015 polska gospodarka rozwijać się będzie w tempie 5,2%. Przyjmuje się, że pozwoli to na obniżenie stopy bezrobocia z 17,6% w 2005 r. do 9,0% w roku 2015 oraz umożliwi osiągnięcie w roku 2015 PKB *per capita* na poziomie 2/3 prognozowanej na rok 2015 średniej UE-25, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/strategia_rozwoju_kraju_2007_2015/strony/srk_0715.aspx [odczyt: 02.10.2012].

24 *Strategia Rozwoju Kraju...*, s. 6.

Drugim, podstawowym dokumentem na poziomie krajowym są Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia²⁵ (zwane także Narodową Strategią Spójności). Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) zostały przygotowane na podstawie wytycznych Unii Europejskiej, określających główne cele polityki spójności, oraz z uwzględnieniem społeczno-gospodarczych uwarunkowania Polski. Dokument ten określa główne kierunki wsparcia ze środków finansowych, które dostępne są z budżetu UE w okresie 2007–2013, w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności (FS). NSRO stanowią punkt odniesienia dla przygotowania programów operacyjnych, uwzględniając jednocześnie zapisy Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 oraz Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 (KPR), odpowiadającego na wyzwania zawarte w Strategii Lizbońskiej²⁶. Celem strategicznym NSRO jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Cel ten łączy tym samym wzrost konkurencyjności gospodarki ze wzrostem spójności. Zakłada się, że proces zwiększania społecznej i gospodarczej spójności Polski i polskich regionów względem średniej UE następować będzie poprzez reformy strukturalne oraz koncentrację wydatków w tych obszarach, które mają decydujące znaczenie dla wzrostu gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia. Prawidłowa realizacja celów zawartych w NSRO zależy bezpośrednio od sformułowania i realizacji programów operacyjnych, służących wydatkowaniu środków strukturalnych²⁷.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia zawierają diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej, analizę SWOT, określenie kierunków i efektów polityki spójności w Polsce w latach 2004–2006, ocenę *ex ante* (w tym

25 *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, maj 2007 r., http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf [odczyt: 02.10.2012].

26 Zob. *ibidem*, s. 4.

27 N. Rajkowska, *Czy jest możliwe jednoczesne wsparcie konkurencyjności gospodarki i wyrównywanie poziomu rozwojowego poszczególnych regionów?*, [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 40, 43.

prognozę oddziaływania na środowisko) oraz ocenę możliwych skutków makroekonomicznych²⁸. Ponadto NSRO określają strategię rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, działania na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych, koordynację polityki spójności z działaniami realizowanymi w ramach Strategii Lizbońskiej oraz sposób koordynacji działań realizowanych w ramach polityki spójności z działaniami realizowanymi w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej UE²⁹. W dalszej części dokumentu przedstawione zostają instrumenty oraz system realizacji celów NSRO, ramy finansowe i odpowiednie aneksy³⁰. NSRO wyznaczają sześć celów horyzontalnych³¹. Cele NSRO są realizowane zarówno poprzez działania o charakterze prawnym, fiskalnym i instytucjonalnym, jak i za pośrednictwem Programów Operacyjnych (zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) oraz Regionalnych Programów Operacyjnych (zarządzanych przez zarządy poszczególnych Województw)³².

Programy Operacyjne na lata 2007–2013

Instrumentami polityki regionalnej dla realizacji celów zawartych w NSRO są Programy Operacyjne (Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej, Pomoc Techniczna), szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Programy te (poza programami regionalnymi) zarządzane są na poziomie kraju.

Z przeprowadzonej analizy SWOT Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko³³ (POIiŚ) wynika, iż jedną z głównych barier

28 Zob. szerzej: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...*, s. 5–32.

29 Zob. *ibidem*, s. 32–94.

30 Zob. *ibidem*, s. 95–165.

31 Na temat celów horyzontalnych NSRO zob. szerzej: *ibidem*, s. 40, 42.

32 www.fundusze-strukturalne.gov.pl/nss/informacje+podstawowe

33 Decyzją z dnia 7 grudnia 2007 r. Komisja Europejska zatwierdziła Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013. Stanowi on zwieńczenie wielomiesięcznych prac nad przygotowaniem największego programu w historii Unii Europejskiej. Wielkość środków unijnych zaangażowanych w jego realizację wynosi prawie 28 mln euro, co stanowi około 42% całości środków przeznaczonych na realizację polityki spójności. Zob. http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_pois.aspx [odczyt: 02.10.2012].

szybkiego rozwoju gospodarczego Polski i jej regionów jest brak dobrej i sprawnej infrastruktury technicznej oraz społecznej. Stąd głównym celem programu jest „podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej”³⁴. Cel ten uszczegółowiony został w ramach osi priorytetowych³⁵. Program ten stanowi jedno z podstawowych narzędzi osiągnięcia założonych w nim celów, przy wykorzystaniu środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. POIiŚ jest również instrumentem realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej. Wydatki na cele priorytetowe UE stanowią w ramach programu 66,23% całości wydatków ze środków UE³⁶. W programie zwrócono uwagę, iż zapóźnienia rozwojowe w Polsce mają przede wszystkim charakter luki infrastrukturalnej. Przewycięzenie tej luki jest warunkiem niezbędnym dla wzrostu konkurencyjności i podniesienia atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Charakterystyczną cechą POIiŚ jest integralne ujęcie zagadnień z zakresu infrastruktury podstawowej, obejmującej infrastrukturę techniczną i zasadnicze elementy infrastruktury społecznej. Przy konstruowaniu programu kierowano się także zasadą maksymalizacji efektów rozwojowych, która jest uwarunkowana komplementarnym postrzeganiem sfery technicznej i społecznej w ramach jednego nurtu programowego i realizacyjnego³⁷. Przyjmuje się, że w przypadku realizacji odpowiednich inwestycji w ramach POIiŚ wzrośnie atrakcyjność i konkurencyjność polskiej gospodarki³⁸.

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka³⁹ zawiera diagnozę wybranych obszarów służących budowie i rozwojowi gospodarki opartej na

34 *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko*, wersja zaakceptowana przez Komisję Europejską 5 grudnia 2007 r., <http://pois.transport.gov.pl/res/dokumenty/id/4/poiis051208.pdf> [odczyt: 02.10.2012], s. 89.

35 Na temat osi priorytetowych POIiŚ zob. szerzej: ibidem, s. 115–177.

36 http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_pois.aspx [odczyt: 02.10.2012].

37 Zob. *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko*..., s. 4, 18.

38 N. Rajkowska, *op. cit.*, s. 47.

39 Dnia 2 października 2007 r. komisarz ds. polityki regionalnej D. Hübner podpisała decyzję Komisji Europejskiej przyjmującą do realizacji Program Innowacyjna Gospodarka. 30 października 2007 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu Innowacyjna Gospodarka, http://www.poig.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_poig.aspx [odczyt: 02.10.2012].

wiedzy, analizę SWOT oraz ocenę efektywności wykorzystania wsparcia krajowego i zagranicznego dla sektora przedsiębiorczości w latach 2000–2006⁴⁰. W ramach strategii określa cele, sposoby ich realizacji oraz osie priorytetowe. Dokument ten zawiera także system wdrażania programu, szacunkowy plan finansowy, kategorie interwencji funduszy strukturalnych na lata 2007–2013 oraz odpowiednie załączniki⁴¹. Na podstawie analizy potrzeb polskiej gospodarki, cel główny programu zdefiniowano jako rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa. Dla jego realizacji przyjęto określone cele szczegółowe⁴² oraz osie priorytetowe⁴³. Wszystkie osie priorytetowe POIG mają na celu wspieranie działań innowacyjnych⁴⁴. Projekty w ramach programu mogą realizować przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, specjalistyczne ośrodki innowacyjności, jednostki naukowo-badawcze oraz jednostki administracji centralnej⁴⁵. POIG przewiduje także wsparcie dla instytucji otoczenia biznesu i jednostek naukowych, ale uwarunkowane jest ono odpowiednim popytem ze strony innowacyjnych przedsiębiorstw⁴⁶. W programie zwraca się uwagę, iż bardzo słaba współpraca między sektorem nauki a gospodarką utrudnia dyfuzję innowacji w Polsce. Przyczyną takiej sytuacji jest zarówno niska podaż nowych rozwiązań, która nie odpowiada potrzebom podmiotów gospodarczych, jak i brak zainteresowania ze strony przedsiębiorców, którzy „rzadko poszukują w polskich jednostkach naukowych rozwiązań dla swoich problemów technologicznych lub organizacyjnych”⁴⁷.

40 Zob. *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka*, Warszawa, 1 października 2007 r., http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/34/90/34903/20080130_PROGRAM_OPERACYJNY_INNOWACYJNA_GOSPODARKA.pdf [odczyt: 02.10.2012], s. 8–58.

41 Zob. *ibidem*, s. 59–192.

42 Do celów szczegółowych POIG należą: zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności polskiej nauki, zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym, zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym, tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy oraz wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce. Zob. *ibidem*, s. 61, 65.

43 Na temat osi priorytetowych realizowanych w ramach programu zob. szerzej: *ibidem*, s. 84–137.

44 Zob. *ibidem*, s. 6.

45 http://www.poig.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_poig.aspx [odczyt: 02.10.2012].

46 *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka...*, s. 7.

47 Dla budowania gospodarki opartej na wiedzy niezbędny jest wysoki udziału nakładów PKB na finansowanie badań i rozwoju, infrastruktury, a także usług informa-

Z kolei Program Operacyjny Kapitał Ludzki⁴⁸ (POKL) w ramach diagnozy społeczno-ekonomicznej przedstawia wyzwania stojące przed rynkiem pracy w Polsce, problem dostosowania pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce, przyczyny i sposoby przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, rolę systemu edukacji jako inwestycji w kapitał ludzki, charakterystykę polskiego systemu administracji publicznej, zagadnienie współpracy między administracją publiczną a partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi, problematykę opieki zdrowotnej oraz analizę SWOT przedstawionych kwestii⁴⁹. W dalszej części programu została omówiona dotychczasowa pomoc zagraniczna przyznana Polsce w zakresie rozwoju zasobów ludzkich, przedstawione są cele POKL i strategia ich realizacji oraz dziesięć priorytetów i obszarów wsparcia⁵⁰. Ostatnia część programu zawiera zapewnienie o jego kompletności z innymi funduszami i programami operacyjnymi, opis systemu wdrażania, zasady finansowania, wyniki konsultacji społecznych, ocenę *ex ante* programu, wykaz skrótów oraz załączniki⁵¹. W ramach POKL 83% stanowią wydatki przeznaczone na realizację Strategii Lizbońskiej, co stanowi 12% alokacji przeznaczonej na realizację NSRO⁵².

Termin „kapitał ludzki” przyjęto jako „najpełniej oddający istotę kompleksowego wsparcia przewidzianego do realizacji w ramach Programu Operacyjnego, którego cele są ściśle związane z rozwojem kapitału ludzkiego zarówno w jego wymiarze indywidualnym, jak i społecznym”⁵³. Pro-

tycznych. W związku z tym niewielkie zasoby przedsiębiorstw działających w Polsce, w porównaniu z przedsiębiorstwami działającymi w UE-15, obniżają ich zdolności konkurencyjne. Zob. *ibidem*, s. 30–33.

48 Dnia 28 września 2007 r. Komisja Europejska wydała decyzję w sprawie przyjęcia do realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który jest jednym z programów służących realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 i obejmuje całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w Polsce, <http://www.efs.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Oprogramie.aspx> [odczyt: 02.10.2012].

49 Zob. *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, Warszawa, 7 września 2007 r., http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/POKL_zatwierdzony_7092007.pdf [odczyt: 02.10.2012], s. 7–99.

50 Zob. *ibidem*, s. 100–199.

51 Zob. *ibidem*, s. 200–280.

52 N. Rajkowska, *op. cit.*, s. 48.

53 Termin „kapitał ludzki” oznacza „zasób wiedzy, umiejętności oraz potencjału wartościowego w każdym człowieku i w społeczeństwie jako całości, określającym zdol-

gram wpisuje się w cel główny NSRO, realizując przede wszystkim drugi cel horyzontalny, czyli poprawę jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej. Cel główny POKL został sformułowany jako wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej⁵⁴. Jego osiągnięcie ma nastąpić poprzez realizację celów strategicznych⁵⁵. Program Operacyjny Kapitał Ludzki składa się z dziewięciu priorytetów, realizowanych równolegle na poziomie centralnym i regionalnym⁵⁶. Na wsparcie o charakterze regionalnym w ramach POKL przeznaczono około 60% alokowanych środków. Pozostałe 40% wdrażane jest sektorowo poprzez odpowiednie resorty⁵⁷.

Mając na celu zapobieganie dalszemu procesowi pogłębiania się zróżnicowania międzyregionalnego w Unii Europejskiej, w roku 2005 prezydencja luksemburska, kierując się zasadą solidarności, zaproponowała utworzenie na lata 2007–2013 specjalnego funduszu dla pięciu najbiedniejszych regionów Unii Europejskiej (według kryterium najniższego poziomu PKB *per capita* w UE liczącej dwadzieścia pięć państw). Regiony te to pięć województw Polski Wschodniej: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Rada Europejska, w grudniu 2005 r., podjęła w związku z tym decyzję o przyznaniu Polsce dodatkowych środków finansowych z unijnego budżetu w wysokości 882 mln euro w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Mając na uwadze te wydarzenia, Rząd RP, w ramach Programu „Solidarne Państwo”, wystąpił z inicjatywą opracowania Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej⁵⁸ (PORWP) na lata 2007–2013,

ności do pracy, adaptacji do zmian w otoczeniu oraz możliwości tworzenia nowych rozwiązań”. W bezpośrednim związku z kapitałem ludzkim pozostaje pojęcie „kapitału społecznego”, oznaczające „zasoby umiejętności, informacji, kultury, wiedzy i kreatywności jednostek oraz związki pomiędzy ludźmi i organizacjami”. Ważny jest fakt, iż kapitał społeczny nie jest wyłącznie sumą kapitałów poszczególnych jednostek, ale może być także współtworzony przez instytucje i ich zdolność do współdziałania. Zob. *Program Operacyjny Kapitał Ludzki...*, s. 5.

54 *Ibidem*, s. 111.

55 Na temat strategii realizacji celów POKL zob. szerzej: *ibidem*, s. 111–148.

56 Na temat priorytetów realizowanych na szczeblu centralnym i regionalnym zob. szerzej: *ibidem*, s. 151–199.

57 W ramach komponentu regionalnego środka przeznaczane są na wsparcie dla osób i grup społecznych, natomiast w ramach komponentu centralnego – przede wszystkim na wsparcie struktur i systemów. Zob. *ibidem*, s. 6.

58 Dnia 2 października 2007 r. komisarz ds. polityki regionalnej D. Hübner podpisała decyzję Komisji Europejskiej przyjmującą do realizacji Program Rozwój Polski

jako szczególnego instrumentu wsparcia procesów rozwojowych w województwach Polski Wschodniej. Jego celem (intencją) jest „zahamowanie tendencji stagnacyjnych, decydujących o marginalizacji i peryferyjności województw Polski Wschodniej oraz pobudzenie wzrostu gospodarczego w tych województwach”⁵⁹.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej zawiera diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej regionu, analizę i ocenę wykorzystania wsparcia krajowego i zagranicznego dla województw Polski Wschodniej oraz analizę SWOT⁶⁰. Dalsza jego część obejmuje określenie celów programu, uzasadnienie ich zgodności z krajowymi dokumentami programowymi w zakresie polityki spójności UE, wskaźniki realizacji celów programu oraz szczegółowy opis osi priorytetowych (a także uzasadnienie komplementarności z działaniami finansowanymi z innych programów), plan finansowy, przepisy wykonawcze, ocenę *ex ante* programu, informację o przeprowadzonych konsultacjach społecznych oraz odpowiednie załączniki⁶¹. Celem głównym PORWP jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez realizację sześciu celów szczegółowych⁶². W ramach programu realizowanych jest sześć osi priorytetowych⁶³.

Pamiętać warto, że transformacja ustrojowa w Polsce jest (jak dotychczas) najbardziej korzystna dla regionów powiązanych z dużymi aglomeracjami miejskimi oraz regionów położonych w zachodniej i północnej części kraju⁶⁴. W Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej zwraca

Wschodniej; zob. <http://www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx> [odczyt: 02.10.2012].

59 *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej*, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej z 17 lipca 2009 r. nr K (2009) 5712 zmieniającą decyzję Komisji z 1 października 2007 r. nr K (2007) 4568 w sprawie przyjęcia Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 w ramach pomocy wspólnotowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem „konwergencja” w Polsce, http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/PORPW_280612rejzm.pdf [odczyt: 02.10.2012], s. 6–7.

60 Zob. *ibidem*, s. 9–59.

61 Zob. *ibidem*, s. 60–145.

62 Na temat celów szczegółowych PORPW zob. *ibidem*, s. 62.

63 Na temat osi priorytetowych PORPW zob. szerzej: *ibidem*, s. 76–100.

64 B. Słobodzian, *Dylematy polityki rozwoju regionalnego Polski*, [w:] M. Barański (red.), *Samorząd – rozwój – integracja*, Katowice 2003, s. 178–179.

się uwagę, że także przystąpienie Polski do Unii Europejskiej uwydatniło zarówno problem zróżnicowań rozwoju między państwami leżącymi na jednym kontynencie, jak i zróżnicowań międzyregionalnych. Można zatem stwierdzić, że z jednej strony następuje pogłębianie integracji gospodarczej w Europie, która korzystna jest przede wszystkim dla państw i regionów lepiej rozwiniętych, z drugiej natomiast proces ten stwarza szereg zagrożeń dla regionów peryferyjnych, które rozwijają się wolniej⁶⁵. Jednym z końcowych efektów realizacji PORPW powinna być poprawa atrakcyjności inwestycyjnej województw Polski Wschodniej⁶⁶, zwłaszcza że według badań przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową województwa Polski Wschodniej zajmują najniższe miejsca pod względem atrakcyjności inwestycyjnej w skali całego kraju⁶⁷.

Piąty z programów, realizowany na szczeblu krajowym, to Program Operacyjny Pomoc Techniczna⁶⁸ (POPT). Program ten obejmuje wsparcie procesów oraz instytucji, które wchodzi w system realizacji NSRO, a ich wsparcie na poziomie poszczególnych programów operacyjnych nie może być realizowane lub realizacja ta byłaby niezasadna. Pomoc Techniczna jest programem przekrojowym w tym znaczeniu, że dotyczy etapów przygotowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli realizacji NSRO oraz informacji i promocji, przewidując w tym zakresie wsparcie dla wdrażania wszystkich pozostałych programów operacyjnych⁶⁹.

Niejako obok programów operacyjnych – na poziomie regionalnym – funkcjonują Regionalne Programy Operacyjne, które stanowią jeden z instrumentów realizacji poszczególnych Strategii Rozwoju Województw, a jednocześnie służą realizacji NSRO. Jak zauważa N. Rajkowska, „dzięki temu, iż każdy region mógł sformułować własny program operacyjny, przy zachowaniu celów wytyczonych przez NSRO, osiągnię-

⁶⁵ Zob. *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej...*, s. 6.

⁶⁶ Por. zróżnicowania międzywojewódzkie w Polsce Wschodniej w 2005 r. na podstawie wybranych wskaźników – *ibidem*, s. 44–45.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 35–36.

⁶⁸ *Program Operacyjny Pomoc Techniczna*, wersja z 30 września 2008 r., zastępująca wersję z 28 czerwca 2007 r., obowiązująca od dnia 25 lutego 2009 r., http://www.popt.gov.pl/Dokumenty/Documents/POPT_ProgramPOPT_300908_1803092.pdf [odczyt: 02.10.2012].

⁶⁹ Zob. <http://www.popt.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/czymasafundusze.aspx> [odczyt: 02.10.2012].

to odzwierciedlenie specyfiki poszczególnych województw i ich zróżnicowania⁷⁰. Zwraca się jednak uwagę, iż mimo wprowadzenia w okresie 2007–2013 Regionalnych Programów Operacyjnych w miejsce jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, „na-dal istnieje tendencja do centralizacji kompetencji”⁷¹.

Ustawy – próba oceny wybranych regulacji

Przyjmuje się, że polskie regulacje prawne dotyczące rozdziału funduszy europejskich zaczęły się kształtować dopiero od roku 2004, czyli od wejścia w życie Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁷². Pod rządami tej ustawy i następnie Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷³ ukształtowały się ramy prawne, które do dziś stanowią bazę dla funkcjonowania instytucji w omawianym obszarze. Przepisy prawne dotyczące rozdziału środków europejskich wzorowane były przede wszystkim na procedurze stosowanej przez Komisję Europejską w przypadku rozdziału dotacji z budżetu wspólnotowego. W konsekwencji obowiązująca regulacja nie jest do końca spójna z polskimi rozwiązaniami prawnymi⁷⁴. Przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zawierają bowiem uregulowania, które – jak wskazuje się w literaturze – nie zapewniają pełnej ochrony interesów podmiotów uprawnionych do występowania o dofinansowanie realizacji projektów. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na art. 37 tej ustawy, w świetle którego do postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania na podstawie tej ustawy, ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze środków zagranicznych, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁷⁵ oraz przepisów dotyczących postępowania sądowo-administra-

70 N. Rajkowska, *op. cit.*, s. 43.

71 Ł. Wosik, *op. cit.*, s. 67.

72 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. nr 116, poz. 1206 ze zm.).

73 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 712)

74 Ł. Wosik, *op. cit.*, s. 68.

75 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.).

cyjnego⁷⁶. Konsekwencje wprowadzenia tego przepisu należy analizować łącznie z normami zawartymi w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju. Wskutek braku odwołania do przepisów k.p.a. miało miejsce wiele sporów między podmiotami występującymi o dofinansowanie projektu a odpowiednimi organami administracji. Kontrowersje dotyczyły przede wszystkim zasad oraz trybu udzielenia lub odmowy udzielenia dofinansowania. Warto także zaznaczyć, że w sporach tych „organy administrujące różnymi programami współfinansowanymi ze środków UE zgodnie podnosiły, że rozpatrzenie wniosku nie następuje w drodze wydania decyzji administracyjnej, a dotacja udzielana jest wyłącznie na podstawie umowy cywilnoprawnej”⁷⁷.

Stopień, w jakim fundusze strukturalne zostaną wykorzystane dla zapewnienia efektywnego rozwoju, zależy także od przygotowania polskich przedsiębiorców w zakresie aplikowania i wykorzystania dostępnych środków⁷⁸. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, iż „już wczesna faza ubiegania się o środki UE obejmująca składanie wniosków dostarcza przedsiębiorcom wielu problemów”. Trudności te wynikają głównie ze złożoności procedur, braku spójności aktów prawnych i częstych zmian w prawodawstwie⁷⁹. Z doświadczeń ponad piętnastu lat wdrażania projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej wynika wniosek, że stopień efektywności wykorzystania funduszy jest w bezpośredni sposób uzależniony od sprawności procesów przygotowania i przeprowadzenia postępowań przetargowych. Idąc krok dalej, można stwierdzić, że to moment wejścia w życie zharmonizowanych przepisów dotyczących prawa zamówień publicznych, a nie data akcesji, zdecydowały o rzeczywistej dostępności środ-

⁷⁶ Zob. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269); Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270).

⁷⁷ P. Pytlak, *Uwagi o trybie udzielania dotacji ze środków regionalnych programów operacyjnych*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal (red.), *Standardy wykonywania władzy publicznej*, Lublin–Stalowa Wola, 2008, s. 284.

⁷⁸ J. Dominiak, *Rola otoczenia biznesu w rozwoju regionalnym w Polsce*, [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 242.

⁷⁹ W celu niwelowania tych barier, a tym samym ułatwiania absorpcji środków unijnych, zostały powołane specjalne instytucje. Jedną z takich instytucji jest Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych Unii Europejskiej (KPK), który od 1999 roku działa przy Instytucie Podstawowych Problemów Techniki PAN. Zob. *ibidem*, s. 242.

ków z funduszy strukturalnych. Powstaje także pytanie, czy dotychczasowa promocja funduszy strukturalnych nie była zbyt jednostronna, ukierunkowana na procedury uzyskania dotacji? Pozytywna odpowiedź wydaje się zasadna w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, jednak dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą może okazać się korzystne nie tylko ubieganie się o dotacje, ale także o podpisanie kontraktu finansowego, wynikającego z tej dotacji. Przedsiębiorca odnosi w tym wypadku korzyść nie tylko jako beneficjent, ale także jako wykonawca⁸⁰.

Wybór wykonawców dla projektów finansowanych z udziałem środków publicznych podlega w Polsce Prawu zamówień publicznych. Przepisy te nie budzą stosunkowo wielu zastrzeżeń⁸¹. Zmiany dokonane w ustawie Prawo zamówień publicznych⁸², z perspektywy zwiększenia możliwości absorpcji środków strukturalnych, postrzegane są pozytywnie⁸³. Z drugiej strony – na podstawie kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 1997–2006, wyodrębniono w strukturach samorządowych obszary najbardziej podatne na występowanie nieprawidłowości. Do obszarów tych, obok realizacji zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego, wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych oraz gospodarowania majątkiem publicznym, należy także udzielanie zamówień publicznych⁸⁴. Obok krajowej ustawy, regulującej procedurę udzielania zamówień publicznych, prawo zamówień publicznych funkcjonuje także w wymiarze europejskim. Komisja Europejska wzywa państwa członkowskie m.in. do tworzenia „sprawnych procedur zamówień publicznych, wzmocnienia instytucjonalnego i koordynacji działań”⁸⁵. Kluczowym wydaje się

80 M. Trocki, B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, Warszawa 2007, s. 259–260.

81 *Identyfikacja i ocena barier w wykorzystaniu środków strukturalnych. Opracowanie wykonane przez PSDB Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 14.

82 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. nr 223, poz. 1655 ze zm.).

83 Zob. szerzej: Ł. Wosik, *op. cit.*, s. 69.

84 Na temat obszarów zagrożonych możliwością nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego oraz mechanizmach ich powstawania zob. szerzej: E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 53–71.

85 W. Orłowski, *Ocena możliwych skutków gospodarczych udziału Polski w polityce strukturalnej Unii Europejskiej*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 180.

stwierdzenie, iż w ramach prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych „przepisy prawa nie wydają się przeszkodą, natomiast problemem pozostaje poziom umiejętności ich stosowania, a zwłaszcza częste błędy w sporządzaniu specyfikacji”⁸⁶.

Podjmując próbę oceny znowelizowanej ustawy o finansach publicznych⁸⁷, która jednak ułatwiła wykorzystywanie środków strukturalnych, warto zwrócić uwagę, iż w dalszym ciągu system polskich finansów publicznych nie odpowiada w pełni potrzebom rozliczania i finansowania projektów uzyskujących dotacje ze środków strukturalnych. Także przepisy związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji (np. w zakresie prawa budowlanego) wymagają dalszych modyfikacji⁸⁸. Tak szeroko rozumiane działania legislacyjne należy uznać za kluczowe dla niezakończonego wydatkowania funduszy⁸⁹. Z kolei Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym⁹⁰ stwarza możliwość efektywnego włączania kapitału prywatnego w finansowanie projektów z zakresu rozwoju regionalnego. Zastosowanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego ma szczególne uzasadnienie w zakresie realizacji inwestycji współfinansowanych z funduszy strukturalnych, zwłaszcza z uwagi na częsty problem, jakim jest brak środków na pokrycie wkładu własnego w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym wymaga jednak wprowadzenia dalszych zmian, które pozwolą na „uelastycznienie wyboru partnera prywatnego oraz zmniejszenie barier w samym procesie podejmowania decyzji”⁹¹. W ramach utrudnień dla rzeczywistego funkcjonowania w polskich warunkach partnerstwa publiczno-prywatnego, poza brakiem odpowiednich rozwiązań prawnych, wymienia się także „brak odpowiedniego klimatu dla takich przedsięwzięć”⁹².

⁸⁶ *Identyfikacja i ocena barier...*, s. 7.

⁸⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).

⁸⁸ *Identyfikacja i ocena barier...*, s. 18, 24.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 29, 53.

⁹⁰ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100).

⁹¹ Ł. Wosik, *op. cit.*, s. 76.

⁹² M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007–2013. Ekspertyza wykonana przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 9.

Według oceny Banku Światowego wartość wskaźnika „rządy prawa” nadal stawia Polskę, obok Litwy, Słowacji i Włoch, na niskiej pozycji⁹³. Jednym z podstawowych celów systemu prawa Unii Europejskiej jest jego harmonizacja. Jednakże osiągnięcie tego celu wymaga nie tylko współpracy odpowiednich instytucji UE, ale także podjęcia odpowiednich kroków, związanych z rzeczywistym wprowadzaniem tych norm w życie przez poszczególne państwa członkowskie⁹⁴.

⁹³ R. Dzierzgwa, S. Sudak (red.), *Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 16.

⁹⁴ M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 268.