

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

ŁUKASZ WENERSKI

UNIA DAJE CZY ZABIERA?

DEKADA CZŁONKOSTWA POLSKI W UE
W OCZACH PRZEDSTAWICIELI
POLSKICH SAMORZĄDÓW

**INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH**

ŁUKASZ WENERSKI

UNIA DAJE CZY ZABIERA?
DEKADA CZŁONKOSTWA
POLSKI W UE W OCZACH
PRZEDSTAWICIELI POLSKICH
SAMORZĄDÓW

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Program Europejski

Publikacja powstała na Zlecenie Związku Miast Polskich w ramach projektu „Samorządy lokalne a Unia Europejska w przeddzień 10-lecia akcesji”, dofinansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w ramach wsparcia obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej 2013



Zespół Instytutu Spraw Publicznych pracujący nad publikacją: Anna Jezierska, Agnieszka Łada, Łukasz Wenerski

Redakcja: Magdalena Otlewska

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

Wydawca:
Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. 48 22 556 42 60, faks 48 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Skład, druk i oprawa:
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
00-669 Warszawa, ul. Emilii Plater 9/11
tel. 22 629 80 38
www.owpsim.pl



Główne wnioski	5
Wprowadzenie	9
Dziesięć lat w Unii Europejskiej – poziom narodowy	11
Polskie korzyści i straty	11
Główni beneficjenci polskiego członkostwa w UE	15
Dziesięć lat w Unii Europejskiej – poziom samorządowy	19
Samorządowe korzyści i straty	19
Wyzwania, z którymi mierzy się samorząd	23
Członkostwo w UE a rozwój współpracy międzynarodowej samorządów	24
Fundusze europejskie – strumień pieniędzy czy strumień kłopotów?	27
Strumień pieniędzy – priorytety i realne inwestycje	27
Strumień kłopotów – problemy z biurokracją i wkładem własnym	29
Grupy społeczne najlepiej i ngorzej wykorzystujące fundusze	32
Wiedza o Unii Europejskiej	35
Kto jest najważniejszy w UE?	35
Współpraca z posłami do Parlamentu Europejskiego	36
Znaczenie Komitetu Regionów	37
Postrzeganie kryzysu gospodarczego i wpływu euro na sytuację samorządu	38
Zakończenie	41



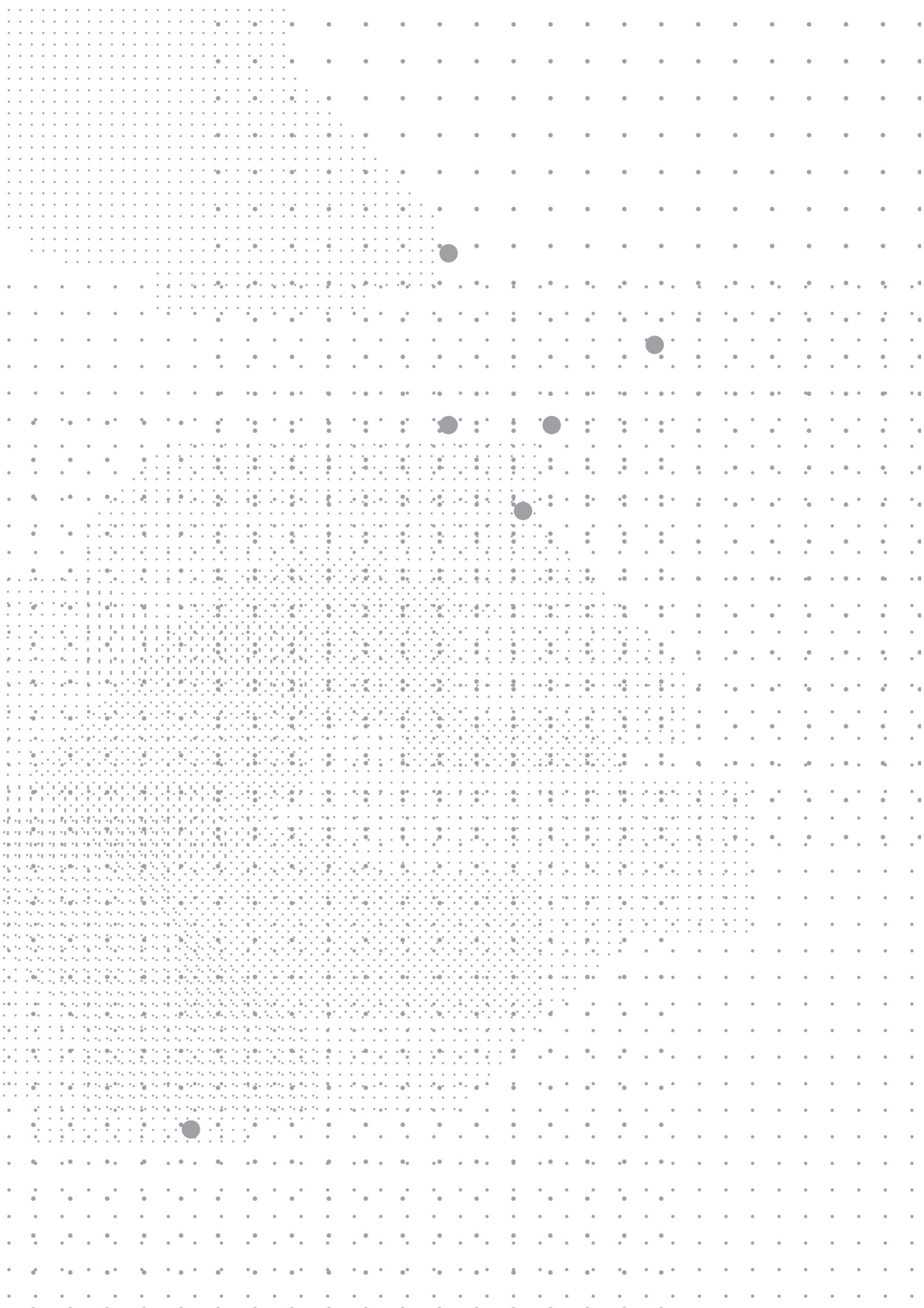


- ▶ Ośmiu na dziesięciu przedstawicieli samorządu terytorialnego (84%) twierdzi, że integracja z Unią Europejską przyniosła Polsce więcej korzyści niż strat. Prawie dwie trzecie z nich jest przekonanych, że Polska dobrze wykorzystuje szanse, jakie daje członkostwo w Unii Europejskiej.
- ▶ Spośród potencjalnych korzyści dla Polski płynących z członkostwa w UE reprezentanci samorządu terytorialnego najczęściej wymieniają ułatwienia związane z przekraczaniem granicy – brak kontroli paszportowej (92%) oraz kolejek na granicach (91%). Bardzo często korzyścią jest również możliwość podjęcia pracy w innym państwie UE (86%).
- ▶ Zdaniem mniej niż połowy przedstawicieli samorządu terytorialnego (45%), UE zapewnia Polsce poczucie bezpieczeństwa i stabilności.
- ▶ Jako przykłady kosztów polskiej integracji z Unią Europejską najczęściej w odpowiedziach pojawiają się: emigracja zarobkowa oraz koszty związane z dostosowaniem polskiej gospodarki do standardów UE (po 67%).
- ▶ Podobny jest odsetek ankietowanych, którzy uważają, że na członkostwie w UE najwięcej zyskuje Polska oraz że Polska i dawni członkowie UE zyskują tyle samo. Obie opcje wybiera około jednej trzeciej reprezentantów samorządu terytorialnego.
- ▶ Zdaniem ankietowanych, na członkostwie Polski w UE najwięcej zyskują politycy (86%) i rolnicy (81%), najmniej – bezrobotni (35%) i emeryci (7%).
- ▶ Odsetek przedstawicieli samorządu terytorialnego przekonanych o tym, że Polska zyskała na członkostwie w UE (84%), jest niemal równy odsetkowi tych, którzy sądzą, że na akcesji skorzystał ich samorząd (86%).
- ▶ Ponad 85% respondentów uważa, że członkostwo w UE jest korzystne dla mieszkańców i władz samorządu, a ponad 75% – że przynosi korzyści również pracownikom.
- ▶ Wśród głównych korzyści dla samorządu terytorialnego z członkostwa w UE ankietowani najczęściej wymieniają napływ inwestycji (77%) oraz poprawę infrastruktury transportowej (76%), sportowej (75%) i społecznej (73%). Jednocześnie mniej niż połowa ankietowanych (44%) uważa, że integracja europejska przyczynia się do powstawania nowych miejsc pracy w samorządzie.
- ▶ Rozpad więzi rodzinnych spowodowany emigracją zarobkową (71%) to koszt integracji europejskiej, który jest najbardziej widoczny w samorządach.
- ▶ Prawie wszyscy ankietowani (94%) potwierdzają, że członkostwo w UE postawiło przed ich samorządem nowe wyzwania i obowiązki. Do głównych zaliczają konieczność znajdowania wkładu własnego do projektów dofi-

nansowywanych przez UE (93%) oraz konieczność zdobycia nowych kwalifikacji przez pracowników (84%).

- ▶ Prawie trzy czwarte przedstawiciele samorządu terytorialnego zaznacza, że ich samorząd prowadzi współpracę międzynarodową. Oficjalne wizyty władz i urzędników są wskazywane jako najpopularniejszy rodzaj aktywności międzynarodowej (91%), misje gospodarcze są natomiast praktykowane najrzadziej (15%). Ośmiu na dziesięciu ankietowanych uważa, że integracja z UE ułatwia aktywność międzynarodową samorządu.
- ▶ Spośród wszystkich ankietowanych, którzy wzięli udział w badaniu, tylko jedna osoba odpowiedziała, że samorząd, który reprezentuje, nie aplikuje o dotacje unijne. Jednocześnie prawie 90% uważa, że fundusze unijne mają znaczący wpływ na rozwój samorządu.
- ▶ Fundusze unijne w samorządach są przeznaczane najczęściej na inwestycje infrastrukturalne (96%).
- ▶ Priorytety, na które samorząd planuje przeznaczyć środki unijne, nie różnią się w sposób istotny od tego, na co te środki są realnie wydawane. Wyjątkiem jest wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, które pojawia się zdecydowanie częściej jako priorytet (30%) niż jako realna inwestycja (13%).
- ▶ Połowa reprezentantów samorządu terytorialnego uważa, że w ich konkretnym przypadku wielkość środków unijnego wsparcia jest niewystarczająca, a samorządowi, który reprezentują, trudno jest zdobyć dofinansowanie z UE.
- ▶ Nadmierna komplikacja procedur to najczęściej wymieniana przez respondentów bariera w uzyskaniu dofinansowania ze środków europejskich (78%). Problemem jest również konieczność posiadania zbyt wysokiego wkładu własnego (68%).
- ▶ Zdaniem ankietowanych, rolnicy korzystają najwięcej z funduszy europejskich. Na tę grupę wskazuje więcej niż trzy czwarte ankietowanych (78%). Prawie dwie trzecie z nich uważa, że to politycy są największymi beneficjentami funduszy (64%), zaś 44% uważa, że głównymi beneficjentami są przedsiębiorcy prywatni.
- ▶ Zaledwie co piąty ankietowany (21%) uważa, że fundusze europejskie przynoszą korzyści bezrobotnym.
- ▶ Trzy czwarte przedstawiciele samorządu terytorialnego (76%) uważa, że ich wiedza na tematy europejskie jest duża. Jednocześnie zaledwie połowa z nich (48%) jest przekonana, że dużą wiedzę o UE posiadają również mieszkańcy samorządu, który reprezentują.
- ▶ Główna władza Unii Europejskiej znajduje się, zdaniem ankietowanych, w rękach najsilniejszych państw członkowskich, przekonanych jest o tym dwie trzecie ankietowanych (67%). Zdecydowanie mniej osób uważa, że największy wpływ na politykę UE mają Komisja Europejska i Parlament Europejski (po 14%).

- ▶ Zaledwie jeden na czterech ankietowanych zaznacza, że samorząd, który reprezentuje, współpracuje z posłem lub posłami do Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie prawie połowa z nich nie wie, czy taka współpraca istnieje.
- ▶ Prawie dwie trzecie respondentów (63%) sądzi, że wie, jaka instytucja reprezentuje ich na forum UE. Poprawną nazwę tej instytucji, tj. Komitet Regionów, wskazuje jednak mniej niż co drugi badany (46%).
- ▶ Sytuacja Polski na tle wielu innych państw Unii Europejskiej wydaje się stabilna, jednak przedstawiciele samorządu terytorialnego jednoznacznie twierdzą (83%), że kryzys finansowy jest widoczny w Polsce i hamuje rozwój kraju.
- ▶ Połowa ankietowanych nie potrafi ocenić, jaki wpływ na ich samorząd będzie miało wprowadzenie euro. Jednak 29% z nich uważa, że przyniesie ono więcej strat niż korzyści.





Pierwszego maja 2014 roku minie 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dekada to dobry czas na podsumowania. W tym czasie wiele się bowiem wydarzyło – zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Do UE dołączyły kolejne trzy państwa: Bułgaria, Rumunia i Chorwacja. Przyjęty został traktat lizboński, który wprowadza ważne i głębokie zmiany w funkcjonowaniu UE. Europa i świat pograżyły się w kryzysie gospodarczym, z którego skutkami wiele państw Unii nie może poradzić sobie do tej pory. UE stanęła też przed wyzwaniem zareagowania na przemiany polityczne i społeczne zachodzące w sąsiadujących z nią regionach (np. na Ukrainie, w Syrii). Polska, będąc już członkiem Unii Europejskiej, chciała (np. w demokratycznych zmianach na Wschodzie) lub musiała (w walce z kryzysem w Europie) w nich uczestniczyć. Jednocześnie, jeszcze przed podpisaniem traktatu akcesyjnego oraz zaraz po jego podpisaniu, będąc już nowym członkiem UE, Polska została zobligowana do podjęcia wielu reform, które miały zbliżyć nasz kraj do państw Piętnastki – reform zarówno o charakterze prawnym czy gospodarczym, jak i infrastrukturalnym. W celu zapewnienia odpowiednich środków, niezbędnych do wyrównywania poziomu życia, Polska oraz inne państwa członkowskie, które wstąpiły do UE w 2004 roku, otrzymały wsparcie w postaci funduszy europejskich.

Zapewne w ciągu najbliższego półrocza, które poprzedza 10. rocznicę członkostwa, przygotowanych zostanie szereg raportów i opracowań na temat skutków akcesji dla Polski. Podsumowana będzie praca polskich władz na arenie europejskiej, sporządzane będą wyliczenia, na co przeznaczono środki europejskie oraz co z członkostwa w UE wynika dla różnych grup społecznych. Niniejszy raport stanowi właśnie takie spojrzenie branżowe – przedstawia bowiem to, w jaki sposób członkostwo w Unii Europejskiej jest postrzegane przez przedstawicieli samorządu terytorialnego. Zdanie tej grupy jest niezwykle ważne przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że to właśnie samorządy są ważnymi beneficjentami funduszy unijnych i widzą, na co te fundusze są przeznaczane, a często same decydują. Po drugie dlatego, że spośród przedstawicieli administracji reprezentanci samorządu terytorialnego są tymi, którzy działają „bliżej ludzi” niż władza centralna, dzięki czemu wiedzą, jak UE wpływa na los zwykłego obywatela, zamieszkującego dany region.

Publikacja powstała w ramach projektu „Samorządy lokalne a Unia Europejska w przeddzień 10-lecia akcesji”, który realizowany jest przez Związek Miast Polski oraz Instytut Spraw Publicznych. Tekst raportu został przygotowany na podstawie ankiety internetowej, którą Instytut Spraw Publicznych, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polski i Związek Gmin Wiejskich rozesłały do 2809 jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. An-

kietę wypełniło w dniach 24 lipca–6 września 767 przedstawiciele samorządu terytorialnego. Zwrot odpowiedzi stanowił w związku z tym 27%, co przy tego typu badaniach daje, podstawę do uznania wyników za miarodajne, czyli odpowiednie do wyciągania wniosków i uznania ich za reprezentatywne.

Kwestionariusz składał się z 41 pytań w większości zamkniętych, co pozwala dobrze porównywać i zestawiać odpowiedzi. Pytania dotyczyły korzyści i kosztów związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, wpływu integracji na sytuację samorządów oraz roli, jakiej w ciągu minionego dziesięciolecia odgrywały w Polsce fundusze europejskie. W ankiecie umieszczono pytania sprawdzające podstawową wiedzę respondentów o Komitecie Regionów, postrzeganie przez nich procesu decyzyjnego w Europie i ocenę zaangażowania polskich posłów do Parlamentu Europejskiego w działania w regionie. Do większości pytań można było dopisać komentarz, co pozwoliło na zebranie cennych uwag wyjaśniających prezentowane opinie. Wybrane komentarze przywoływane są poniżej. W ankiecie znalazło się także pięć pytań otwartych.

Najwięcej odpowiedzi napłynęło z województwa wielkopolskiego (14% wszystkich wypełnionych ankiet), mazowieckiego (10%) i śląskiego (9%). Ze względu na charakter administracyjny jednostek podział odpowiedzi rozłożył się następująco: gminy miejskie – 184 wypełnione ankiety, gminy wiejsko-miejskie – 192, gminy wiejskie – 122, powiaty grodzkie – miasta na prawach powiatu – 121, powiaty ziemskie – 141, województwa – 7.

Wypełnienie ankiety powierzano najczęściej osobie doświadczonej, mającej wieloletni staż pracy w jednostce samorządowej. Spośród osób odpowiadających na pytania formularza, prawie połowa (45%) pracuje dla samorządu co najmniej 10 lat. Osoby te pamiętają w związku z tym, jak wyglądał samorząd (jako instytucja władzy, ale też jako zbiór lokalnej społeczności) jeszcze przed wejściem Polski do Unii Europejskiej, co daje podstawy do przeprowadzania porównań oraz wyciągania istotnych wniosków dotyczących zmian w polskich samorządach, jakie zaszły po wejściu do UE. Odsetek ankietowanych pracujących w samorządzie terytorialnym od 7 do 9 lat wynosi 16%, od 4 do 6 lat – 17%, od 1 do 3 lat zaś – 18%. Zaledwie 3% ankietowanych może wykazać się stażem pracy krótszym niż rok.

Rodzaj jednostki samorządowej	Ilość zebranych odpowiedzi
gmina miejska	184
gmina miejsko-wiejska	192
gmina wiejska	122
powiat grodzki – miasto na prawach powiatu	121
powiat ziemski	141
województwo	7

Tabela 1.
Podział respondentów
ze względu na
jednostkę administracji
samorządowej

Źródło: Badanie ISP 2013



Zarówno władze, jak i obywatele wiązały bardzo duże nadzieje z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Wejście do Wspólnoty miało przypieczętować związki Polski z Europą Zachodnią, miało też pokazać, z jakim kierunkiem rozwoju społeczno-ekonomicznego utożsamiają się Polacy. Liczono jednocześnie, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej i idące za tym wsparcie finansowe w postaci funduszy strukturalnych pozwolą na modernizację państwa oraz restrukturyzację polskiej gospodarki. W konsekwencji oczekiwano, że dzięki modernizacji państwa, z jednej strony, i dostępowi do zagranicznych rynków pracy, zbytu i usług, z drugiej strony, nastąpi wyraźny wzrost poziomu życia Polaków. Nie bez znaczenia było to, że dzięki akcesji Polska zyskiwała możliwość bycia jednym z podmiotów kreujących unijną politykę zarówno w kontekście wewnętrznym, jak i wobec zewnętrznych partnerów UE, co umacniało jej pozycję w Europie.

Nie mniejsze niż oczekiwania były obawy społeczeństwa polskiego przed bezpośrednimi skutkami członkostwa. Najczęściej wymieniano: upadek ważnych dla państwa gałęzi przemysłu, wykup polskiej ziemi oraz możliwe bankructwo gospodarstw rolnych¹. Na początku 2004 roku liczba osób twierdzących, że integracja Polski z Unią Europejską przyniesie więcej korzyści (39%), była praktycznie równa liczbie osób wskazujących, że akcesja przyniesie Polsce więcej strat (38%)².

Po 10 latach od referendum akcesyjnego i po 9 latach od rozszerzenia UE o Polskę ponad połowa Polaków (54%) ocenia, że członkostwo przyniosło więcej korzyści niż kosztów, przeciwnego zdania jest jedna piąta badanych. To wynik zdecydowanie lepszy niż przed dekadą, choć już nieznacznie gorszy niż ten sprzed kilku lat, kiedy w latach 2007–2011 członkostwo w UE było oceniane pozytywnie przez ponad 60% Polaków. Polskie społeczeństwo, dostrzegając korzyści, powoli staje się coraz bardziej ambiwalentne, jeśli chodzi o generalną ocenę członkostwa.

Polskie korzyści i straty

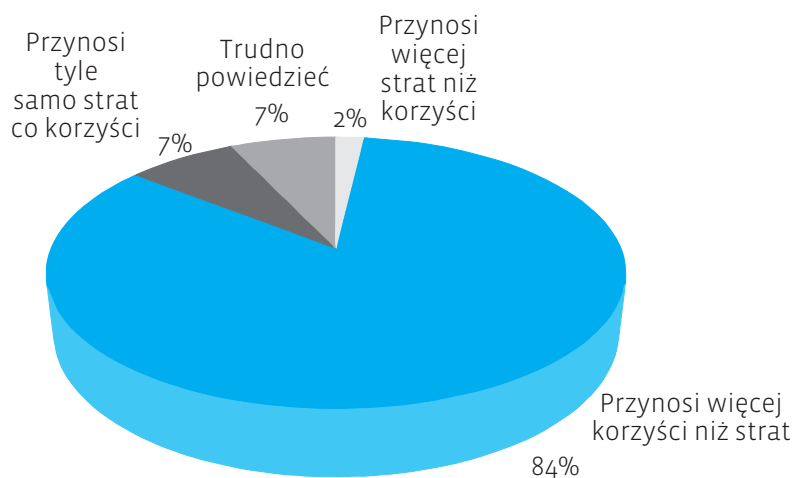
Przedstawiciele polskich samorządów oceniają skutki integracji Polski z Unią Europejską zdecydowanie lepiej niż ogół społeczeństwa. Ponad ośmiu na dziesięciu ankietowanych

Ośmiu na dziesięciu przedstawicieli samorządu terytorialnego twierdzi, że integracja z Unią Europejską przyniosła Polsce więcej korzyści niż strat.

¹ Patrz: http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/090824_j.kucharczyk_polacy_5_lat_po_wejsciu_do_ue_pl.htm (dostęp: 1.10.2013).

² Patrz: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_072_13.PDF (dostęp: 1.10.2013).

(84%) twierdzi, że integracja z Unią Europejską przyniosła Polsce więcej korzyści niż strat. Przeciwnego zdania jest zaledwie 2% respondentów.



Wykres 1.
Ocena integracji Polski
w Unią Europejską

Źródło: Badanie ISP 2013

Prawie dwie trzecie reprezentantów samorządu terytorialnego (61%) jest również przekonanych, że Polska dobrze wykorzystuje szanse, jakie daje członkostwo w Unii Europejskiej. Jednocześnie wielu ankietowanych stwierdza, komentując to pytanie, że jest „dosyć dobrze ale, mogłoby być zdecydowanie lepiej”. Taki komunikat można, oczywiście, interpretować na wiele sposobów. Zapewne część respondentów uważa, że mimo iż do tej pory udało się osiągnąć wiele dobrego, to nie można spocząć na laurach, ponieważ członkostwo może przynieść Polsce jeszcze więcej korzyści. Dla innych powyższe zdanie jest sposobem na wyrażenie krytyki, często konstruktywnej, ale równie często jest sposobem na wysuwanie bezpodstawnych oskarżeń wobec nieokreślonych „onych”. Zdaniem 7% ankietowanych Polska zmarnowała daną jej szansę.

Prawie dwie trzecie przedstawicieli samorządu terytorialnego jest przekonanych, że Polska dobrze wykorzystuje szanse, jakie daje członkostwo w Unii Europejskiej.

Spośród dziesięciu wymienionych potencjalnych korzyści dla Polski płynących z członkostwa w UE przedstawiciele samorządów we wszystkich przypadkach dostrzegają, że dany aspekt jest faktycznie zyskiem wynikającym z akcesji (od 45% do 92% odpowiedzi). Najczęściej ankietowani wymieniają ułatwienia związane z przekraczaniem granicy, zarówno te formalne, np. brak konieczności posiadania paszportu i wizy (92%), jak i fizyczne, np. brak kolejek na granicy (91%). Popularność tej odpowiedzi nie dziwi, ponieważ faktyczny brak jakichkolwiek barier w przekraczaniu granic państw objętych strefą Schengen jest faktem i dostrzega to każda osoba podróżująca do państw Europy Zachodniej. Różnica pomiędzy tym, jak przed 2004 rokiem wyglądała granica, a tym, co widzimy obecnie, jest ogromna.

Łatwość przekraczania granic wewnątrz UE jest najczęściej wymienianą korzyścią z członkostwa Polski w UE.

Wysoki odsetek reprezentantów samorządu terytorialnego (86%) zgadza się ze stwierdzeniem, że korzyścią płynącą z członkostwa jest możliwość podjęcia

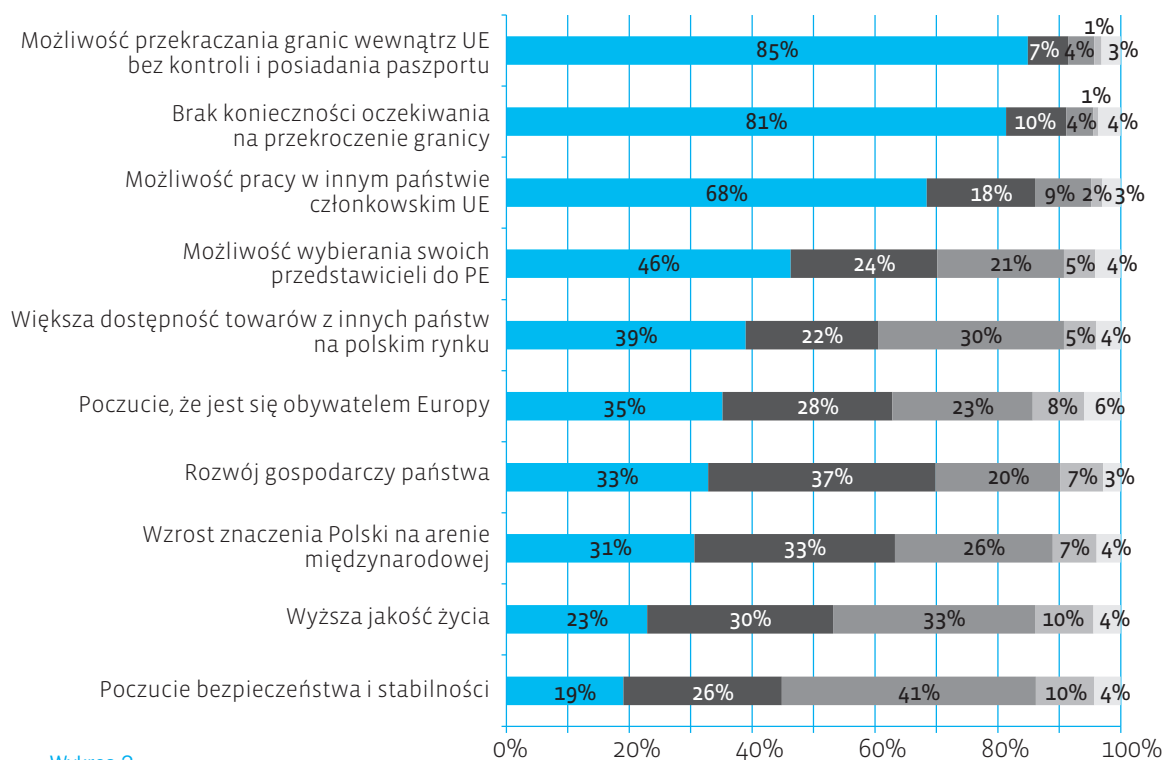
pracy w innym państwie. Z wartości europejskiego rynku pracy skorzystało już wielu Polaków, którzy wyjechali i znaleźli pracę w Wielkiej Brytanii, Niemczech i innych państwach UE. Ankietowani dostrzegają te migracje także w swoich samorządach, różnicują je jednak na skutki dla Polaków i Polski generalnie i na skutki dla lokalnej społeczności (więcej na ten temat w dalszej części raportu). Znaczny, choć trochę niższy niż w wyżej przywołanych przykładach, odsetek reprezentantów samorządu uznaje za korzyść fakt, że Polacy mogą wybierać posłów do PE (70%), bardziej czują się obywatelami Europy (63%), a w samej Polsce nastąpił rozwój gospodarczy (70%) i widoczna jest większa dostępność towarów z innych państw (61%). Ponadto ankietowani przyznają, że nastąpił wzrost znaczenia Polski na arenie międzynarodowej (64%).

Przedstawiciele polskich samorządów nie mają natomiast aż tak zbieżnych opinii na temat pozytywnego wpływu integracji europejskiej na jakość życia w Polsce. Nadal jednak ponad połowa (53%) zgadza się z tym stwierdzeniem. Kolejnych 33% sądzi jednak, że akcesja do UE nie wpłynęła na poziom życia ani pozytywnie, ani negatywnie. Osoby, które nie widzą korzyści ani kosztów, a także te udzielające odpowiedzi negatywnej, prawdopodobnie nie dostrzegają, że korzyści z członkostwa w UE, również te wymienione wyżej, wpływają na wzrost poziomu życia w kraju. Ponadto kryzys finansowy, panujący w niektórych krajach, oraz napięta atmosfera z tego powodu wprowadzają niepewność podczas oceny własnej oraz narodowej sytuacji gospodarczej. Dodatkowo część osób oczekiwała, że integracja z UE bardziej wpłynie na jakość życia w Polsce, i obecny poziom zmian uznają za niewystarczający.

Stosunkowo najniższy odsetek badanych, jednak nadal osiągający prawie połowę z nich (45%), uważa, że integracja z Unią Europejską w sposób istotny wpływa na poczucie bezpieczeństwa i stabilności, a 41% przedstawicieli samorządu terytorialnego nie dostrzega wpływu w tej dziedzinie. Także i w tym przypadku relatywnie wysoki odsetek odpowiedzi „ani się zgadzam, ani się nie zgadzam” wynika w dużej mierze z kryzysu gospodarczego w Europie i oceny, że UE nie radzi sobie najlepiej ze skutkami tego kryzysu. Natomiast UE nie jest głównym podmiotem zapewniającym bezpieczeństwo i stabilność o charakterze wojskowym – kompetencje państw i organów UE w zakresie polityki Wspólnej Bezpieczeństwa i Obrony dopiero zaczynają być formowane.

Poza wymienionymi powyżej korzyściami przedstawiciele samorządów, którzy mieli możliwość komentowania tego pytania, wskazywali również, że jednym z najważniejszych pozytywnych skutków członkostwa jest dostęp do funduszy unijnych. Będą one przedmiotem oddzielnej analizy w kolejnych rozdziałach niniejszego raportu.

UE zapewnia poczucie bezpieczeństwa i stabilności – tak twierdzi zaledwie 45% reprezentantów samorządu terytorialnego.



Wykres 2.
Główne korzyści płynące z członkostwa Polski w UE

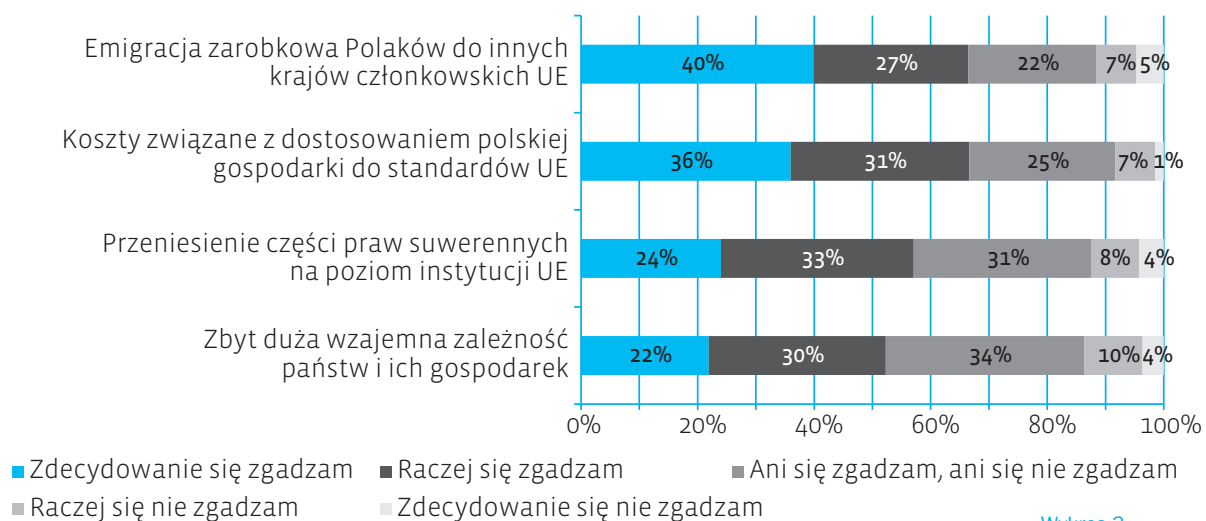
Źródło: Badanie ISP 2013

■ zdecydowanie się zgadzam ■ raczej się zgadzam ■ ani się zgadzam, ani się nie zgadzam ■ raczej się nie zgadzam ■ zdecydowanie się nie zgadzam

Emigracja zarobkowa oraz koszty związane z dostosowaniem polskiej gospodarki do standardów UE to główne koszty wynikające z członkostwa Polski w UE.

Zapytani o główne koszty poniesione przez Polskę w związku z integracją z Unią Europejską przedstawiciele samorządu terytorialnego wymieniają emigrację zarobkową Polaków oraz koszty związane z dostosowaniem polskiej gospodarki do standardów UE (po 67% odpowiedzi). Możliwość podjęcia pracy za granicą to, z jednej strony, szansa na znalezienie lepiej płatnego zajęcia w innym państwie członkowskim, ale, z drugiej strony, także negatywne konsekwencje, np. rozłąka z bliskimi. W odpowiedziach osób wskazujących na emigrację zarobkową pojawiła się opinia, że wyjazd taki kwalifikują jako koszt wtedy, gdy osoba nie wyjeżdża do pracy w innym państwie UE wyłącznie z własnej woli, lecz jest niejako zmuszona to zrobić, ponieważ nie może znaleźć pracy w swoim kraju lub szuka wyższych zarobków. Tematyka emigracji zarobkowej będzie jeszcze poruszana w kolejnym rozdziale. Drugi negatywny skutek integracji – dostosowanie polskiej gospodarki do standardów UE – związany jest z koniecznością wprowadzenia reform, które przyczyniły się częściowo do zamknięcia nierentownych zakładów produkcji. Jednocześnie wiele firm wówczas upadło wyłącznie z powodu złych wyników finansowych, jednak ich bankructwo postrzegane jest często jako następstwo norm rzekomo narzuconych Polsce przez UE.

Ponad połowa ankietowanych wskazuje ponadto, że kosztem jest przeniesienie części praw suwerennych na poziom instytucji UE (57%) oraz zbyt duża wzajemna zależność państw i gospodarek (52%) w ramach UE.



Wykres 3.
Główne koszty wynikające z członkostwa Polski w UE

Źródło: Badanie ISP 2013

Główni beneficjenci polskiego członkostwa w UE

Członkostwo w Unii Europejskiej przynosi różne skutki poszczególnym krajom oraz różnym grupom społecznym w tych krajach.

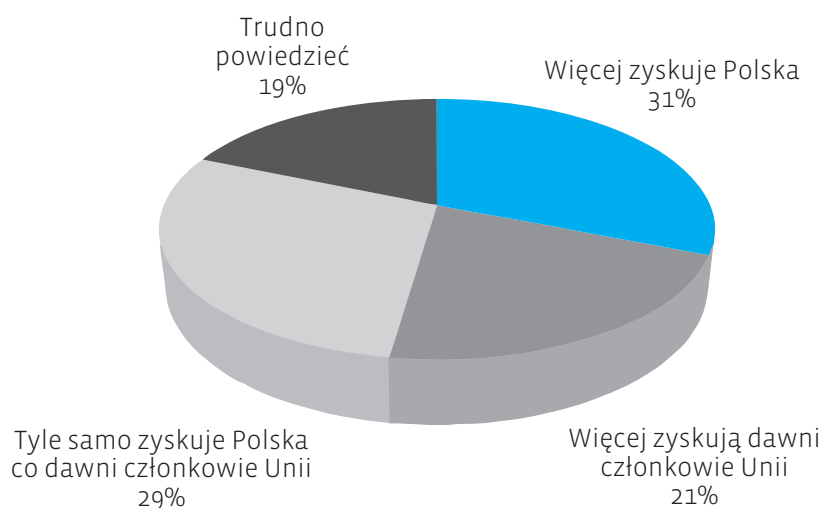
Prawie jedna trzecia przedstawicieli polskich samorządów terytorialnych (31%) uważa, że na integracji z Unią Europejską więcej zyskuje Polska niż inne państwa członkowskie. Niewiele mniej liczna (29%) jest grupa wskazująca Polskę i dawnych członków Unii (państwa Piętnastki) jako czerpiących takie same korzyści z rozszerzenia UE o Polskę. Niektórzy ankietowani, wybierając jedną z tych odpowiedzi, podkreślają jednocześnie, że są to oceny „na teraz”, a w przyszłości sytuacja może ulec zmianie. Jedna piąta ankietowanych (21%) uważa, że integracja jest korzystniejsza dla państw, które były członkami UE przed 2004 rokiem.

Na pytanie dotyczące tego, kto najwięcej zyskuje na członkostwie w UE, odpowiadali również w maju 2013 roku ankietowani CBOS. Porównanie tych dwóch badań pokazuje, że wśród ogółu społeczeństwa zdecydowanie częściej pojawia się odpowiedź, że to dawni członkowie czerpią z integracji z UE więcej (39%, a więc aż o 18 punktów procentowych więcej niż w przypadku odpowiedzi reprezentantów samorządu terytorialnego). Jednocześnie odsetek wskazań, że to Polska zyskuje więcej niż dawni członkowie UE, jest w obu przypadkach praktycznie identyczny (31% – badanie ISP, 30% – badanie CBOS). W badaniu CBOS wyraźnie mniejszy jest natomiast odsetek osób, które twierdzą, że na integracji z UE państwa zyskują w takim samym stopniu – taką opinię wyraża 18% respondentów.

Podobny jest odsetek przedstawicieli samorządu terytorialnego, którzy uważają, że na członkostwie w UE najwięcej zyskuje Polska (31%) oraz że Polska i dawni członkowie UE zyskują tyle samo (29%).

Wykres 4.
Zestawienie państw
czerpiących korzyści
z przystąpienia Polski
do UE

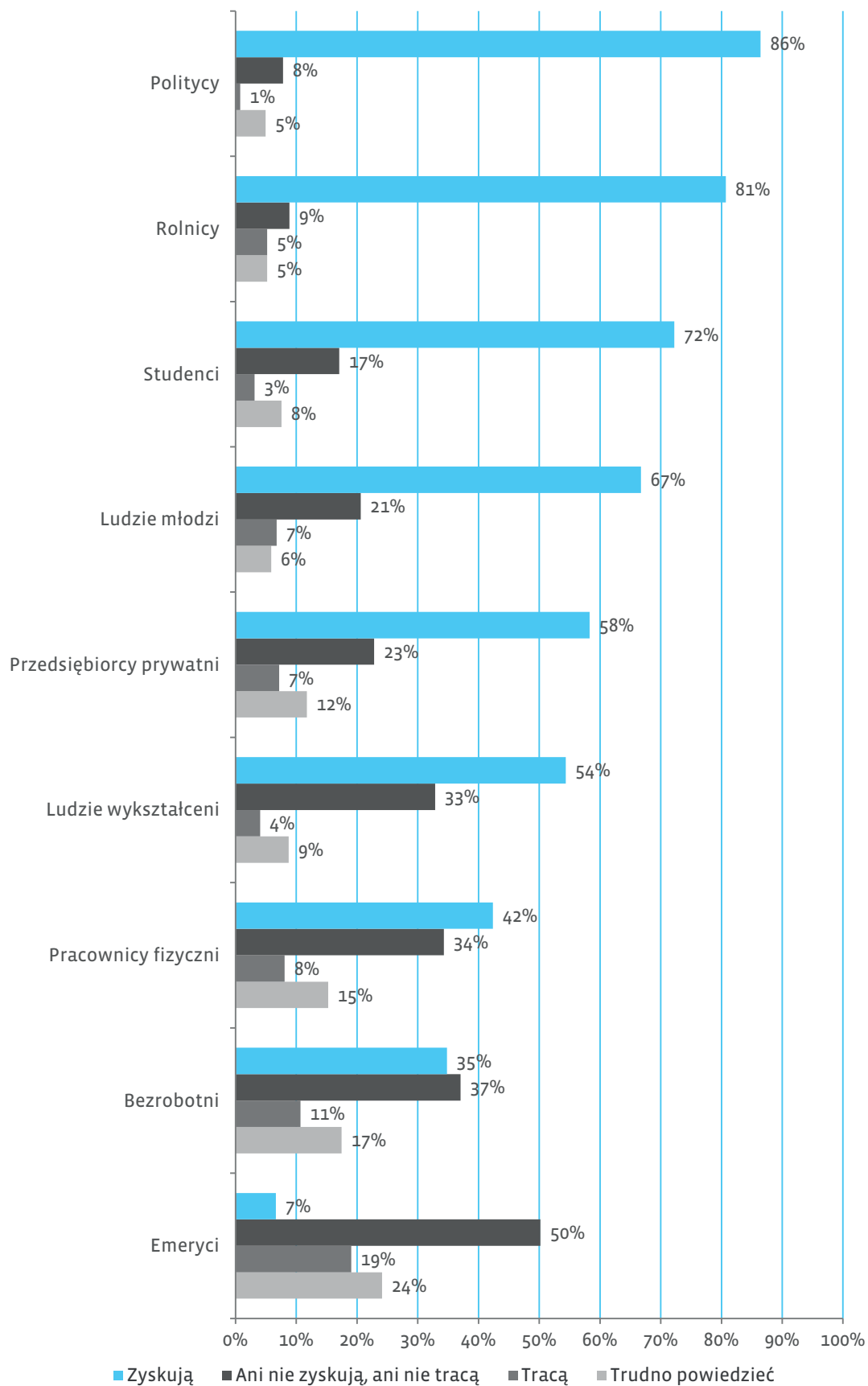
Źródło: Badanie ISP 2013



Sam proces akcesji do Unii Europejskiej, jak i późniejsze funkcjonowanie Polski w ramach tej struktury, wpływa odmiennie na sytuację różnych grup społecznych. Niektórzy dzięki integracji zyskują więcej, inni – mniej. Zdaniem przedstawicieli polskich samorządów, członkostwo w UE przynosi najwięcej korzyści politykom – taką opinię wyraża 86% ankietowanych. Najprawdopodobniej wynika to z obserwacji, że polscy politycy zyskali możliwość wpływania zarówno na procesy decyzyjne wewnątrz Unii Europejskiej, jak i na jej politykę zewnętrzną. Otworem stały się dla nich również nowe stanowiska, przede wszystkim w Parlamencie Europejskim, ale także w innych instytucjach unijnych, takich jak Komisja Europejska czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych; funkcje te zapewniają prestiż i odpowiednie wynagrodzenie.

Kolejną grupą, która zdaniem reprezentantów samorządu terytorialnego, zdecydowanie zyskała na członkostwie Polski w UE, są rolnicy (81%). Fundusze na rozwój polskiej wsi po 2004 roku oraz wielkość dopłat bezpośrednich sprawiły, że nie tylko w grupie urzędników samorządowych, lecz także w społeczeństwie w ogóle, rolników bardzo szybko zaczęto postrzegać jako głównych beneficjentów akcesji, dotyczyło to szczególnie większych gospodarstw rolnych. Świadczą o tym chociażby wyniki badań GfK z 2008 roku, gdy 71% badanych potwierdziło, że takie gospodarstwa zyskały na przystąpieniu Polski do UE³. Trzy czwarte ankietowanych (72%) jest zdania, że integracja europejska jest korzystna dla studentów, a dwie trzecie (67%), że na członkostwie zyskują ogólnie „młodzi ludzie”. Wymiany i praktyki studenckie – to obecnie codzienność polskich uczelni, dostępność stypendiów typu Erasmus jest widoczna zarówno na największych państwowych uniwersytetach i politechnikach, jak i w prywatnych, mniejszych jednostkach edukacyjnych. Korzyści z przystąpienia do UE to nie tylko wyjazdy studentów z Polski, to także, coraz częściej, przyjazdy osób z zagranicy na studia i praktyki w Polsce.

³ Patrz: http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje_o_UE/piec_lat_polski_w_unii_europejskiej.pdf (dostęp: 10.10.2013).



Wykres 5.
Ocena korzyści i kosztów
członkostwa w UE dla danej
grupy społecznej

Źródło: Badanie ISP 2013

Opisane wyżej grupy zyskują najczęściej, zdaniem respondentów, na integracji Polski z UE. Po przeciwnej stronie znajdują się przedstawiciele tzw.

Na członkostwie Polski w UE najczęściej zyskują politycy i rolnicy, najmniej – bezrobotni i emeryci.

najmniej uprzywilejowanych grup społecznych. Według połowy badanych, ani nie zyskują, ani nie tracą emeryci. Skutki członkostwa Polski w UE dla bezrobotnych oceniane są jako pozytywne i jako ambiwalentne przez taki sam odsetek (jedną trzecią) przedstawicieli samorządu terytorialnego.



Samorząd terytorialny stał się przedmiotem zainteresowania Wspólnot Europejskich jeszcze w latach 70. XX wieku, gdy zaczęła się rozwijać europejska współpraca transgraniczna⁴. Kolejne akty prawa europejskiego umacniały pozycję samorządów dzięki zasadzie subsydiarności, czyli przenoszenia kompetencji z poziomu krajowego na szczebel lokalny i regionalny. Wyjątkiem nie pozostawał traktat lizboński, który zapewnił wzmocnienie Komitetu Regionów oraz umocowanie tożsamości gmin i regionów UE⁵.

Institucje UE z Komitetem Regionów na czele promują obecnie koncepcję wielopoziomowego sprawowania rządów, zgodnie z zasadą: decentralizacja władzy i administracji przynosi większe korzyści obywatelom, pozwala na bardziej efektywne zarządzanie finansami na szczeblu lokalnym oraz umożliwia wypracowanie lepszych strategii zrównoważonego i konkurencyjnego wzrostu⁶. W teorii, dbałość o samorządy na szczeblu UE, o ich rozwój i potencjał decyzyjny, prezentuje się więc korzystnie.

Mając na uwadze procesy decentralizacyjne, rozszerzenie zasady subsydiarności w działaniach samorządów oraz próby ogólnego wzmocnienia ich pozycji w ramach Unii Europejskiej, warto przyjrzeć się nie tylko temu, jak przedstawiciele polskich samorządów oceniają wpływ UE na Polskę, ale przede wszystkim na to, jaki ich zdaniem, wpływ na funkcjonowanie ich własnego samorządu ma UE.

Samorządowe korzyści i straty

Z perspektywy reprezentantów samorządu terytorialnego integracja z Unią jest oceniana jednoznacznie pozytywnie. Aż 86% z nich uważa, że członkostwo w UE przyniosło samorządowi, który reprezentują, więcej korzyści niż strat. Odpowiedzi ankietowanych dotyczące oceny korzyści i strat z członkostwa w UE dla samorządu są więc niemal identyczne jak odpowiedzi dotyczące korzyści i strat dla Polski.

Odpowiedzi ankietowanych dotyczące oceny korzyści i strat z członkostwa w UE dla samorządu są niemal identyczne jak odpowiedzi dotyczące korzyści i strat dla Polski.

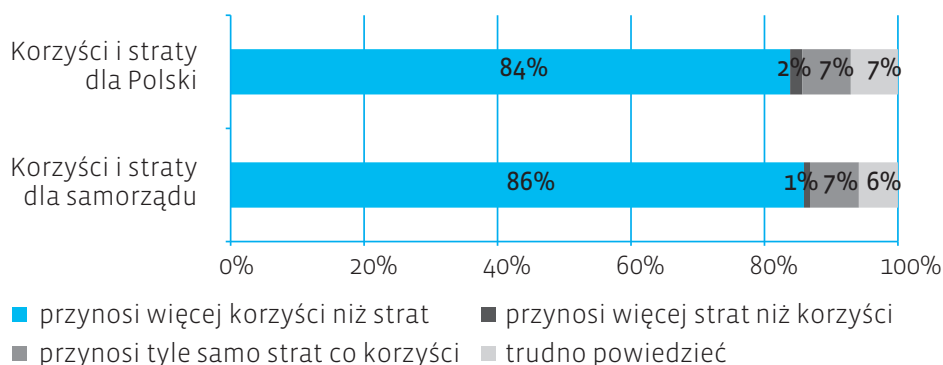
⁴ Patrz: http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/3-2008_Joskowiak.pdf, 10.10.2013.

⁵ Opinia Komitetu Regionów „Decentralizacja w Unii Europejskiej oraz rola samorządu lokalnego i regionalnego w kształtowaniu i realizacji polityki UE” (Dz.Urz. UE C 139 z 17.05.2013, s. 39).

⁶ Tamże.

Wykres 6.
Ocena korzyści i strat poniesionych przez Polskę w związku z integracją europejską. Zestawienie odpowiedzi dotyczących Polski i samorządu terytorialnego, który reprezentują ankietowani

Źródło: Badanie ISP 2013



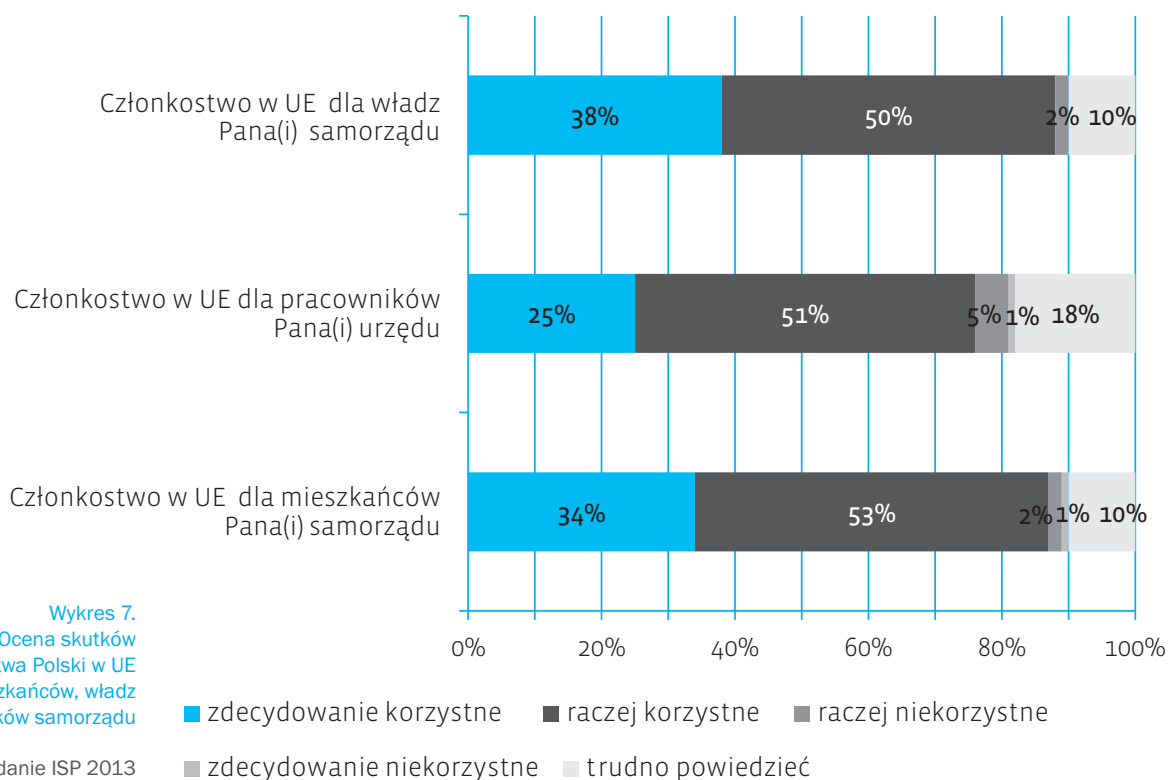
Członkostwo w Unii Europejskiej będzie cieszyć się poparciem członków wspólnoty samorządowej, gdy korzyści z integracji będą odczuwalne nie tylko przez pracowników i władzę samorządową, ale przede wszystkim przez zwykłych mieszkańców wsi lub miast. Jak wynika z odpowiedzi ankietowanych, mieszkańcy, władza i pracownicy większości urzędów samorządowych powinni być zadowoleni z dotychczasowych prawie 10 lat w Unii Europejskiej. Ponad 85% przedstawicieli samorządu terytorialnego uważa, że członkostwo w UE

Ponad 85% uważa, że członkostwo w UE jest korzystne dla mieszkańców i władz samorządowych, a ponad 75% – że przynosi korzyści również pracownikom.

jest korzystne dla mieszkańców i władz samorządu, a ponad 75% – że przynosi korzyści również pracownikom. Odpowiedzi przeciwne występują bardzo rzadko (od 2% do 6%). Argumentami tłumaczącymi wybór negatywnego wariantu są: niekompetencja władzy lokalnej, niepotrafiącej zapewnić odpowiedniego poziomu korzystnych inwestycji, z punktu widzenia mieszkańców, zaś konieczność doszkalania się oraz nadmierna liczba nowych obowiązków – z punktu widzenia pracowników urzędu.

Wykres 7.
Ocena skutków członkostwa Polski w UE dla mieszkańców, władz i pracowników samorządu

Źródło: Badanie ISP 2013



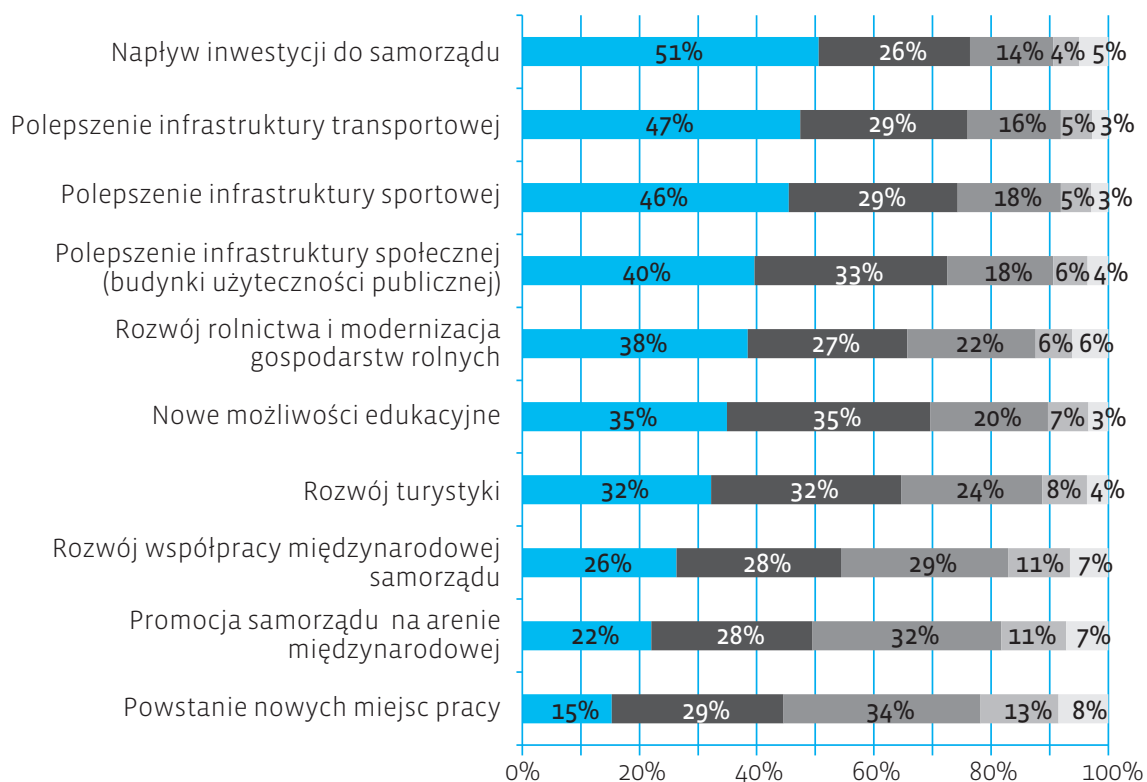
Ankietowani zostali poproszeni o ocenę, czy osoby takie jak oni zyskują czy tracą na integracji Polski z Unią Europejską. Prawie trzy czwarte (73%) odpowiedziało, że dzięki UE zyskuje, a jedna piąta – że ani nie zyskuje, ani nie traci. Podobne pytanie, ale skierowane do ogółu społeczeństwa, zadał CBOS w 2011 roku. Wówczas zaledwie jedna trzecia respondentów zakwalifikowała siebie do grona osób, które zyskują na członkostwie, a prawie połowa (47%) do grupy, która niczego nie traci, ale też niczego nie zyskuje.

Jako główne korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej dla samorządu ankietowani najczęściej wskazują napływ inwestycji oraz poprawę infrastruktury transportowej, sportowej i szeroko pojętej infrastruktury społecznej; te odpowiedzi wybrało więcej niż 70% respondentów. Na kolejnej pozycji znalazło się wskazanie: rozwój rolnictwa i modernizacja gospodarstw rolnych (65%). Warto zaznaczyć, że ważnym spoiwem tych korzyści jest wsparcie finansowe Unii Europejskiej, odgrywające ważną rolę we wszystkich wymienionych sferach, które dociera to samorządów różnymi drogami, czy to w ramach funduszy spójności, czy jako dopłaty bezpośrednie dla rolników.

Stosunkowo najmniej respondentów (44%) uważa, że integracja europejska przyczynia się do powstawania nowych miejsc pracy. Jest to jednak nadal dwa razy więcej niż odsetek ankietowanych mających odmienne zdanie (21%). Ambiwalentne opinie ma około jedna trzecia pytanych. Stosunek przedstawicieli samorządu terytorialnego do tej kwestii może wskazywać z jednej strony na to, że osoby odpowiedzialne za rozwój gospodarczy części regionów w Polsce nie potrafią wykorzystać instrumentów, które daje członkostwo w UE do generowania nowych miejsc pracy, z drugiej strony na to, że problemem jest sam proces dążenia do zrównoważonego rozwoju w ramach Unii Europejskiej, że nie spełnia on swojej roli, tak jak powinien, i nie pomaga w niwelowaniu różnic między regionami z mniejszym i większym bezrobociem. Potwierdzeniem tych argumentów są odpowiedzi ankietowanych z regionów zagrożonych większym bezrobociem, tj. z terenów wiejskich. Ankietowani z gmin wiejskich rzadziej niż ogół ankietowanych (38%) odpowiadają, że korzyścią z członkostwa jest powstanie nowych miejsc pracy w ich samorządzie terytorialnym.

Jako główne korzyści samorządu terytorialnego z członkostwa w UE ankietowani najczęściej wskazują napływ inwestycji oraz poprawę infrastruktury transportowej, sportowej i społecznej.

Zaledwie 44% ankietowanych uważa, że integracja europejska przyczynia się do powstawania nowych miejsc pracy w samorządzie terytorialnym, który reprezentują.



Wykres 8.
Główne korzyści płynące z członkostwa Polski w UE dla samorządu

Źródło: Badanie ISP 2013

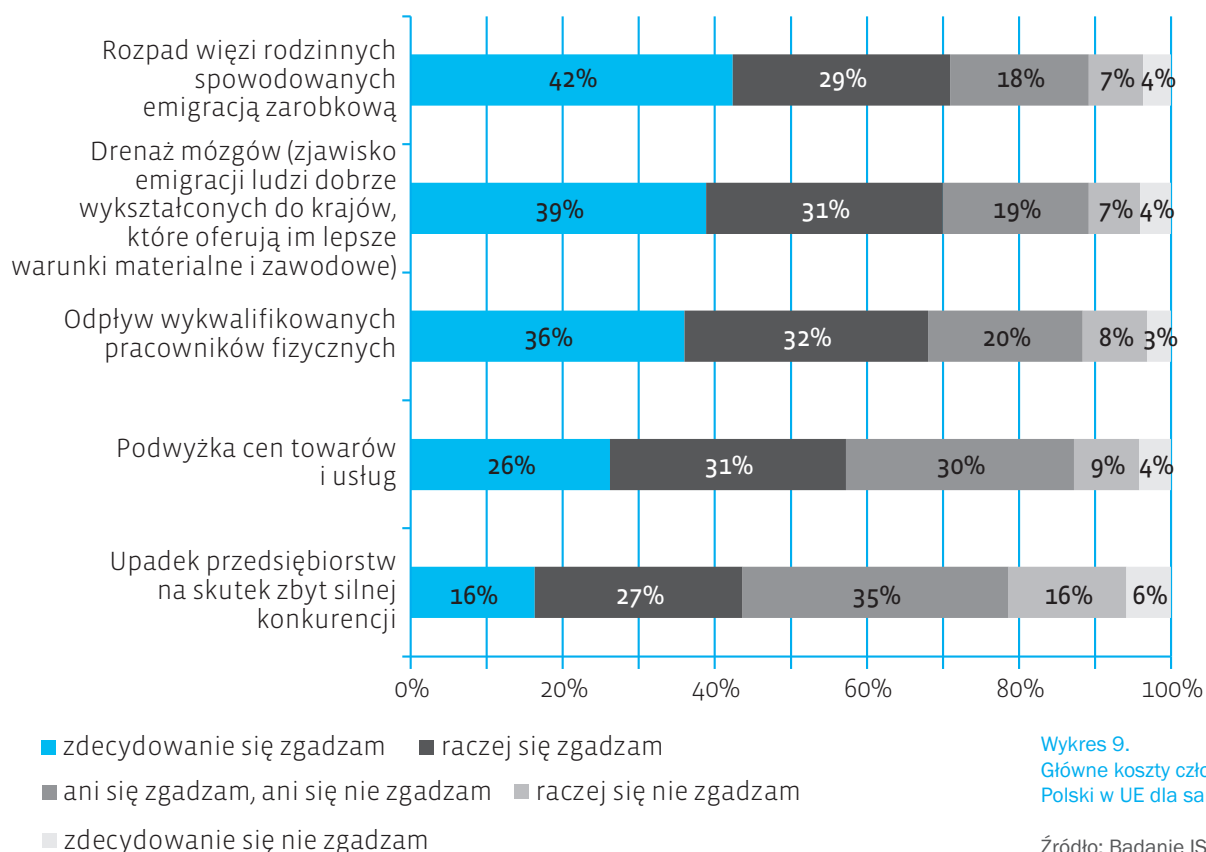
■ zdecydowanie się zgadzam ■ raczej się zgadzam
■ ani się zgadzam, ani się nie zgadzam ■ raczej się nie zgadzam
■ zdecydowanie się nie zgadzam

Rozpad więzi rodzinnych spowodowany emigracją zarobkową to koszt integracji europejskiej, który jest najbardziej widoczny w samorządach.

Wśród kosztów ponoszonych przez samorząd terytorialny w wyniku integracji europejskiej w odpowiedzi ankietowanych zdecydowanie dominują te związane z wyjazdami Polaków za granicę, przede wszystkim w celu podjęcia pracy. Emigracja zarobkowa, zdaniem respondentów, przyczynia się do problemów rodzinnych, a długotrwała rozłąka kończy się często rozpadem relacji rodzinnych. To negatywne zjawisko zauważa aż 71% ankietowanych. Ponieważ w pytaniu oceniana była perspektywa samorządowa, zapewne można założyć, iż część odpowiadających spotkała się osobiście z opisaną wyżej sytuacją. Co więcej, tematyka ta znana jest zapewne także z mediów, gdzie regularnie toczy się dyskusja o tzw. eurosierotach, czyli dzieciach mieszkających na co dzień bez rodziców, którzy wyjechali do pracy w innym kraju. Poza samym rozpadem więzi społecznych, przedstawiciele samorządu terytorialnego zauważają także odpływ z kraju ludzi wykształconych (70% uważa to za problem) oraz wykwalifikowanych pracowników fizycznych (68%). Powoduje to, oczywiście, mniejszą konkurencję na polskim rynku pracy, ale sprawia jednocześnie, że wykwalifikowane kadry, które kwalifikacje zdobyły w Polsce, nie pracują na rzecz jej rozwoju, lecz wspierają gospodarki innych państw członkowskich.

Kosztem, który był najrzadziej zaznaczany przez ankietowanych, jest upadek przedsiębiorstw na skutek zbyt silnej konkurencji firm z kapitałem zagranicznym – tę odpowiedź wskazało 41% badanych. Jedna trzecia (35%) wybrała w tym przypadku odpowiedź neutralną.

Jeden z ankietowanych, komentując główne koszty, jakie poniósł samorząd w związku z integracją Polski z Unią Europejską, zauważył jednocześnie, że w dobie kryzysu gospodarczego negatywne zjawiska wymienione w badaniu i tak by w Polsce wystąpiły, bez względu na to, czy bylibyśmy w UE, czy też nie.



Wykres 9.
Główne koszty członkostwa Polski w UE dla samorządu

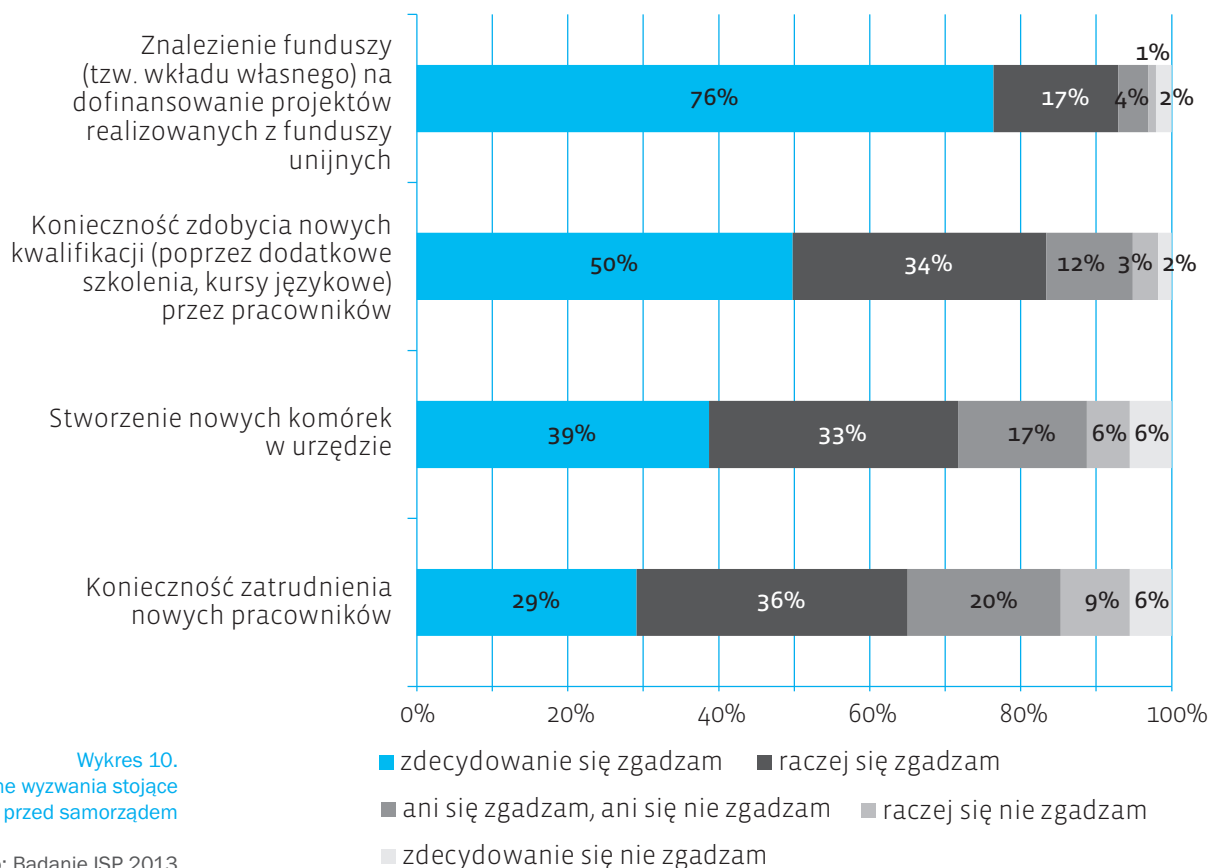
Źródło: Badanie ISP 2013

Wyzwania, z którymi mierzy się samorząd

Jeszcze przed wejściem do Unii Europejskiej Polska zobowiązała się do przeprowadzenia gruntownych reform prawnych i gospodarczych. Reformy te dotyczyły nie tylko zarządzania krajem, ale również administrowania na wszystkich szczeblach władzy w Polsce. Sama koncepcja nowego podziału administracyjnego i utworzenia samorządów, która weszła w życie w 1999 roku, była odpowiedzią na polskie dążenia akcesyjne i gotowość do modernizacji. Proces zmian nie zakończył się jednakże wraz z wejściem Polski do UE, jest on bowiem ciągle kontynuowany. Zauważają to również przedstawiciele polskich samorządów – ponad 90% z nich zgadza się ze stwierdzeniem (59% – zdecydowanie, 35% – raczej), że członkostwo w UE postawiło przed ich samorządem nowe wyzwania i obowiązki.

Główne wyzwania stojące przed samorządami po wejściu do UE to znalezienie wkładu własnego do projektów dofinansowywanych przez UE oraz konieczność zdobycia nowych kwalifikacji przez pracowników.

Największym wyzwaniem stało się, zdaniem ankietowanych, znalezienie odpowiednich funduszy, tzw. wkładu własnego, na dofinansowanie projektów realizowanych z funduszy unijnych. Na ten problem wskazuje 9 na 10 osób (93%). Jak wynika z odpowiedzi 84% ankietowanych, pracownicy samorządów musieli się również zmierzyć z koniecznością zdobycia nowych kwalifikacji, zainwestowania w dodatkowe szkolenia (np. z pozyskiwania funduszy unijnych) i kursy językowe. Istotnym przykładem wyzwań jest także konieczność stworzenia nowych komórek w urzędzie (74%) oraz zatrudnienie pracowników (65%).



Wykres 10.
Główne wyzwania stojące przed samorządem

Źródło: Badanie ISP 2013

Członkostwo w UE a rozwój współpracy międzynarodowej samorządów

W 2012 roku ISP opublikował raport „Współpraca zagraniczna polskich samorządów. Wnioski z badań”, w którym kompleksowo zostały opisane zarówno formy, jak i kierunki tejże kooperacji. Aktywność zagraniczna polskich jednostek samorządu terytorialnego jest przedmiotem analizy również niniejszej publikacji, jednakże główną uwagę poświęcono wpływom członkostwa w UE na rozwój tej współpracy.

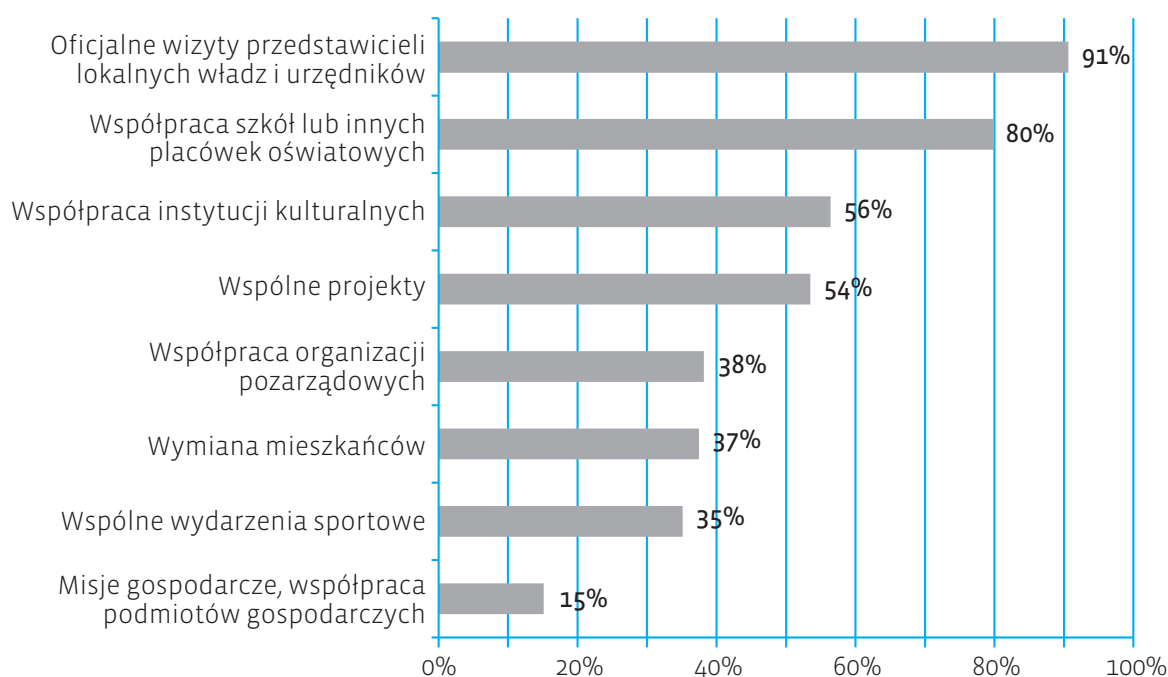
7 Patrz: <http://www.isp.org.pl/publikacje,25,561.html> (dostęp: 11.10.2013).

Prawie trzy czwarte przedstawicieli samorządu terytorialnego (72%) twierdzi, że samorząd, który reprezentują, prowadzi współpracę międzynarodową. Jedna piąta (21%) wskazuje natomiast, że takiej współpracy nie udało się wypracować. Warto podkreślić, że w badaniu ISP z 2012 roku odsetek odpowiedzi świadczących o istnieniu takiej współpracy był identyczny – 72%.

W ramach aktywności podejmowanych przez polskie samorządy na arenie międzynarodowej przede wszystkim dochodzi do spotkań na szczeblu oficjalnym: wizyt lokalnych władz i urzędników zagranicą lub organizowania analogicznych spotkań dla partnerów zagranicznych. Na współpracę o takim charakterze wskazuje 91% ankietowanych. Ośmiu na dziesięciu respondentów twierdzi, że z zagranicą współpracują szkoły i inne placówki kulturalne, a ponad połowa dostrzega również współpracę instytucji kultury (56%) i realizację wspólnych projektów (54%). Pozostałe rodzaje aktywności (przedstawione na wykresie) mają miejsce w około jednej trzeciej samorządów.

Prawie trzy czwarte przedstawicieli samorządu terytorialnego (72%) twierdzi, że ich samorząd prowadzi współpracę międzynarodową.

Oficjalne wizyty władz i urzędników to najpopularniejszy rodzaj aktywności międzynarodowej podejmowanej przez samorządy.

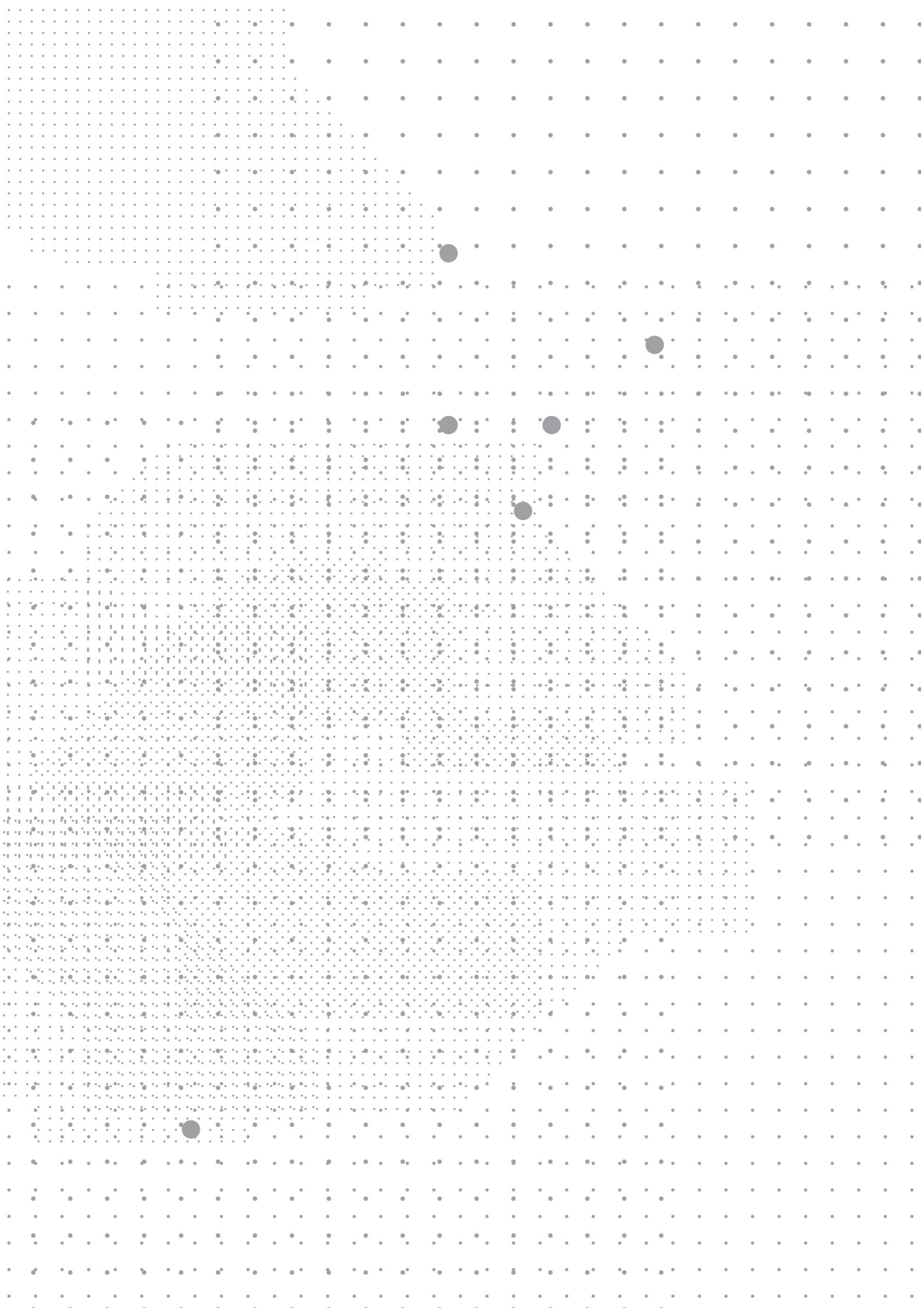


* Ankietowani mogli wybrać wszystkie pasujące odpowiedzi.

Wykres 11.
Rodzaje aktywności międzynarodowej podejmowanej przez samorządy*

Źródło: Badanie ISP 2013

Zdaniem ankietowanych, członkostwo Polski w Unii Europejskiej ma pozytywny wpływ na to, jak wygląda zaangażowanie polskich jednostek samorządu terytorialnego we współpracę międzynarodową. Ośmiu na dziesięciu respondentów podkreśla, że integracja zdecydowanie (37%) lub raczej (47%) ułatwia kooperację. Przeciwnego zdania jest 7% badanych.





Inwestycje współfinansowane przez UE, realizowane przez gminy, powiaty i województwa, związane są niemal z każdym obszarem znajdującym się w sferze kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Te słowa wypowiedział Marcei Niezgoda, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, podczas Konwentu Przewodniczących Sejmików i Dyrektorów Biur (Kancelarii) Sejmików Województw RP, odbywającego się w Lublinie i w Zamościu w dniach 26–29 września 2012 roku⁸. Z badań ISP wyraźnie wynika, że to właśnie fundusze unijne kojarzą się najbardziej z całym procesem integracji i członkostwa w Unii Europejskiej. Odpowiadając na pytania dotyczące korzyści i strat z akcesji, przedstawiciele samorządu terytorialnego często podkreślają kluczową rolę funduszy i często to właśnie przez pryzmat efektywności ich pozyskiwania i wykorzystania oceniają Polskę w przeddzień 10-lecia akcesji.

Strumień pieniędzy – priorytety i realne inwestycje

Fundusze unijne są widoczne w mniejszym lub większym stopniu praktycznie we wszystkich polskich jednostkach samorządu terytorialnego. Spośród 767 przedstawicieli samorządu biorących udział w badaniu ISP tylko jedna osoba odpowiedziała, że jednostką, którą reprezentuje nie aplikuje o dotacje unijne. Aż 9 na 10 ankietowanych (89%) potwierdziło, że robi to często, a co dziesiąty (11%) – że czasami.

Samorzady są największym beneficjentem funduszy europejskich. Jak wynika ze statystyk opublikowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 31% inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych jest realizowanych właśnie przez podmioty, a łączna wartość dofinansowania wyniosła w sierpniu 2013 roku 76,3 mld złotych⁹. Przedstawiciele samorządów dostrzegają wagę tego strumienia pieniędzy płynącego do reprezentowanych przez nich jednostek terytorialnych. Prawie 90% ankietowanych uważa, że fundusze unijne mają znaczący wpływ na rozwój samorządu, przy czym 42% jest zdania, że ten wpływ jest zdecydowanie duży, a 45% – że jest on raczej duży.

Spośród wszystkich ankietowanych, którzy wzięli udział w badaniu, tylko jedna osoba odpowiedziała, że samorząd, który reprezentuje, nie aplikuje o dotacje unijne.

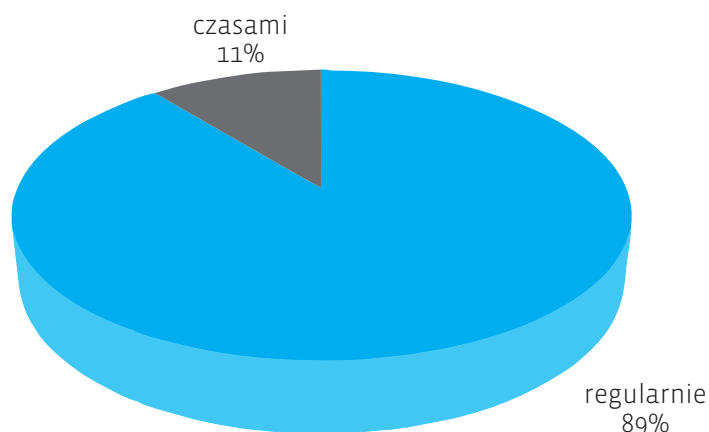
Prawie 90% ankietowanych uważa, że fundusze unijne mają znaczący wpływ na rozwój samorządu.

⁸ Patrz: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Strony/FunduszeEuropejskiedlasamorzdow28092012.aspx> (dostęp: 11.10.2013).

⁹ Patrz: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/2014_2020/Strony/Doskonala_decyzja_dla_inwestycji_samorzadowych_29082013.aspx (dostęp: 11.10.2013).

Wykres 12.
Częstotliwość aplikowania
o fundusze unijne

Źródło: Badanie ISP 2013



Fundusze unijne w samorządach są przeznaczane najczęściej na inwestycje infrastrukturalne.

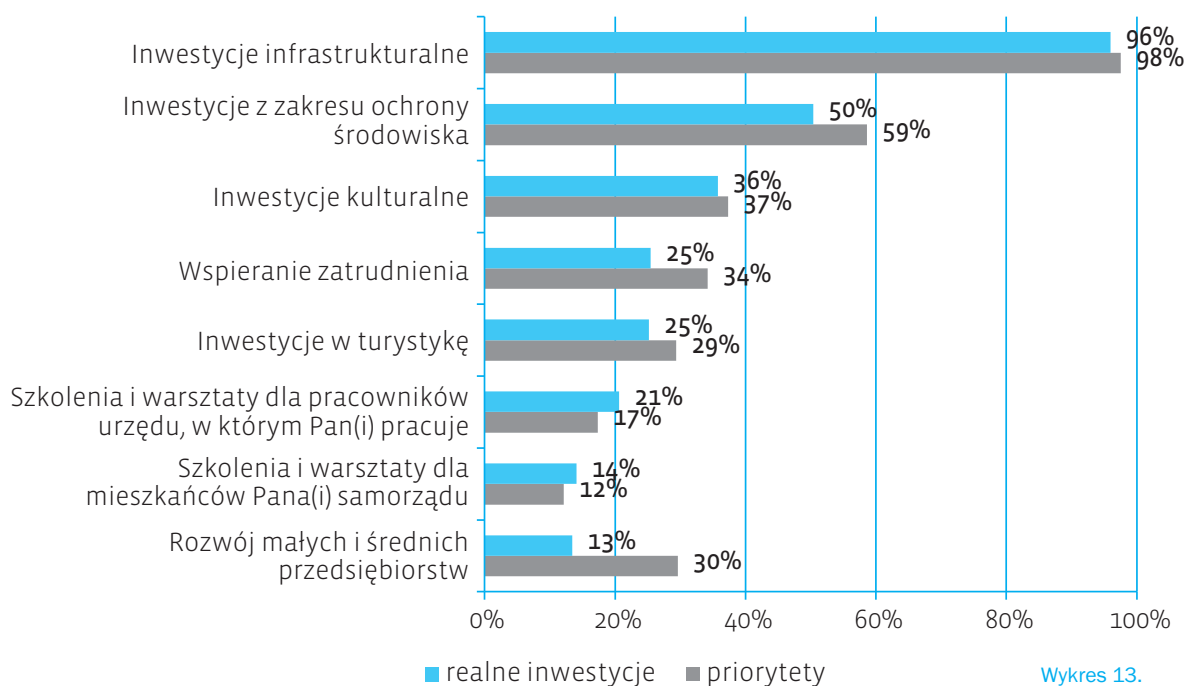
W badaniu ISP zapytaliśmy przedstawicieli samorządu, jakie są priorytety ich jednostki terytorialnej w pozyskiwaniu funduszy europejskich oraz które z nich udaje się zrealizować w formie inwestycji. Generalnie, popularność danego działania, poza jednym przypadkiem, jest taka sama dla realnych inwestycji i priorytetów. Na pierwszym miejscu znalazły się więc w obu przypadkach inwestycje infrastrukturalne, dalej – inwestycje z zakresu ochrony środowiska, inwestycje kulturalne, wspieranie zatrudnienia i inwestycje w turystykę. Zestawienie pokazuje jednocześnie, że w wymienionych przypadkach

dane działania częściej pojawiają się jako priorytet, a rzadziej jako realne inwestycje. Jako przykład mogą służyć inwestycje w ochronę środowiska, które stanowią priorytet dla 59% samorządów, ale jako realne inwestycje pojawiają się z mniejszą częstotliwością – w 50% przypadków.

Inaczej wygląda w oczach ankietowanych kwestia szkoleń i warsztatów dla pracowników samorządu i mieszkańców gmin. Te działania pojawiają się w odpowiedziach ankietowanych częściej jako realne inwestycje niż jako priorytety. Pojawia się nawet zarzut, że szkoleń i warsztatów jest więcej niż rzeczywiście potrzeba.

Tylko 13% samorządów przeznaczają fundusze unijne na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Spośród ankietowanych prawie jedna trzecia (30%) wskazuje, że rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jest jednym z priorytetów samorządu. To niezbyt wysoki odsetek, jeśli wziąć pod uwagę, że małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu polskiej gospodarki. Jednocześnie tylko 13% samorządów realnie przeznaczają fundusze unijne na rozwój polskiej przedsiębiorczości.



Wykres 13.
Zestawienie priorytetów i realnych inwestycji, na które przeznaczone są fundusze europejskie

Źródło: Badanie ISP 2013

*Ankietowani mogli wybrać trzy odpowiedzi.

Poza działaniami przedstawionymi na wykresie 13 przedstawiciele polskich samorządów wskazują również inne dziedziny, do których trafiają (lub trafią) fundusze unijne. Najczęściej, zarówno w przypadku priorytetów, jak i realnych inwestycji, wymieniają edukację, przy czym chodzi tutaj zarówno o projekty skierowane do różnych grup wiekowych, jak i działania ukierunkowane na wyrównywanie szans. Ankietowani wskazują również inwestycje sportowe, rzadziej inwestycje w ochronę zdrowia mieszkańców samorządu terytorialnego.

Strumień kłopotów – problemy z biurokracją i wkładem własnym

Jak już wyżej wspomniano, samorzady są najważniejszymi beneficjentami środków unijnych. Jednocześnie ponad połowa ankietowanych (52%) uważa, że dla ich samorządu ilość środków unijnego wsparcia jest zbyt mała. Argumentując wybór tej odpowiedzi, ankietowani podkreślają przede wszystkim zbyt małą dostępność środków na konkretne inicjatywy, ważne dla rozwoju samorządu terytorialnego (np. na infrastrukturę drogową czy modernizację mieszkań). Niektórzy wskazują jednocześnie, że podczas gdy pewne działania pozostają niedofinansowane, na inne kieruje się zbyt dużo środków (np. na tzw. szkolenia miękkie). Wysokość dostępnych dotacji pozostawała na satysfakcjonującym poziomie dla 39% ankietowanych.

Ponad połowa przedstawicielei samorządu terytorialnego (52%) uważa, że w ich konkretnym przypadku ilość środków unijnego wsparcia jest zbyt mała.

Prawie połowa (48%) badanych twierdzi, że samorządowi, który reprezentują, trudno uzyskać dofinansowanie.

Duży odsetek wskazań na niewystarczające wsparcie z Unii Europejskiej wiąże się również z oceną ankietowanych dostępu do środków unijnych, czyli: czy raczej łatwo, czy raczej trudno je pozyskać. W badaniu ISP prawie połowa (48%) badanych potwierdziła, że ich samorządowi trudno uzyskać dofinansowanie; przeciwnego zdania jest zaledwie 3% badanych. Dla wielu samorządów, które mają utrudniony dostęp do funduszy europejskich, liczba dostępnych środków będzie więc zbyt mała.

Największą trudność w aplikowaniu o fundusze europejskie stanowią nadmiernie skomplikowane procedury, słowem – biurokracja, którą wskazało 78% ankietowanych. Jako największe bolączki wymieniano bardzo dużą liczbę wymaganych dokumentów, długi proces weryfikacji wniosków oraz długi czas oczekiwania na wypłatę kolejnych transzy.

Poważnym problemem (dla 68% ankietowanych) jest również bariera finansowa, czyli konieczność zapewnienia wkładu własnego przekraczającego możliwości finansowe poszczególnych samorządów. Jeden z respondentów stwierdził, że 50% wkładu obowiązujące w jego województwie w przypadku aplikowania o projekty „twarde”¹⁰ to zdecydowanie za dużo.

Bariera finansowa, mimo że wymieniana rzadziej niż komplikacja procedur, jest jednak problemem, który ma negatywny wpływ na potencjał absorpcji funduszy przez samorządy. O ile z biurokracją i nadmierną liczbą wymaganych dokumentów można sobie poradzić, angażując do tej pracy odpowiednią kadrę i dokładając starań, o tyle wymagany procent wkładu własnego w przypadku braku środków finansowych w budżecie jednostki samorządowej staje się po prostu warunkiem niemożliwym do spełnienia.

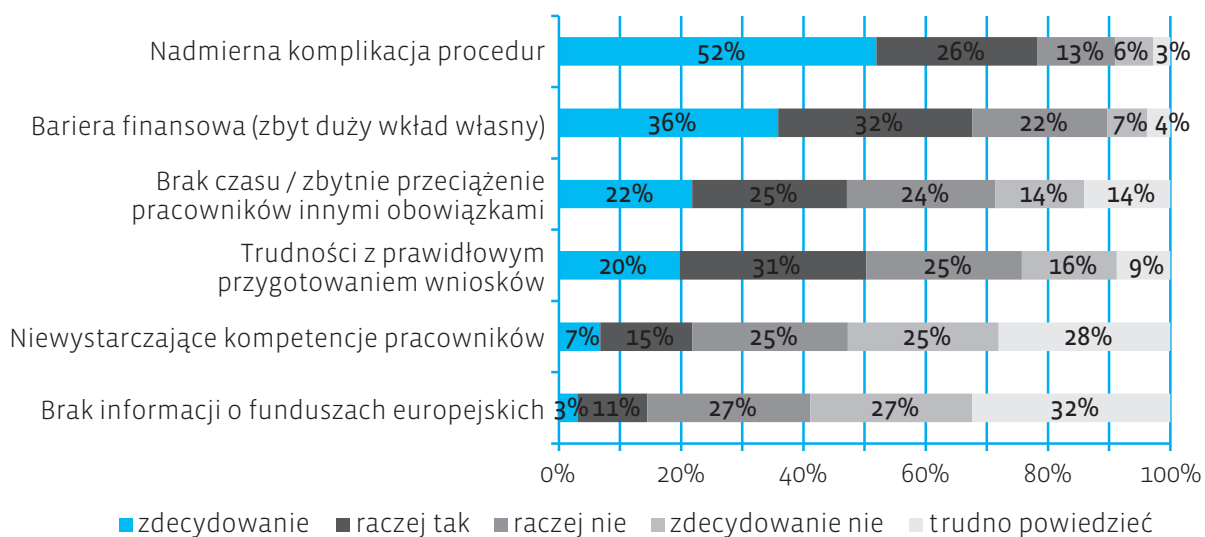
Połowa respondentów (47%) wymienia zbyt duże przeciążenie pracowników innymi obowiązkami oraz trudności z prawidłowym przygotowaniem wniosków (51%). W kontekście braku czasu pracowników pojawił się ponadto głos, że zdarzają się sytuacje, gdy pracownik chce aplikować o dofinansowanie, ale nie otrzymuje żadnego wsparcia ze strony przełożonych. Rodzi to więc obawę, że jeżeli zainicjuje proces, to będzie musiał sam sobie z nim poradzić. Ponieważ jest to działanie bardzo czasochłonne i skomplikowane, a innych zadań danej osobie nie brakuje, zapał szybko gaśnie.

Nadmierna komplikacja procedur to najczęściej wymieniana przez przedstawicieli samorządu terytorialnego bariera w uzyskaniu dofinansowania ze środków europejskich.

Problemem nie są natomiast ani brak informacji o funduszach europejskich, ani niewystarczające kompetencje pracowników. W tym drugim przypadku pojawiają się czasem głosy, że pracownicy mogliby się jednak bardziej przykładać, ponieważ jak twierdzi jeden z ankietowanych: (...) *dobra organizacja, chętni i wykształceni ludzie to więcej niż połowa sukcesu*, a inny zauważa, że (...) *nie we wszystkich wydziałach pracownicy chcą się uczyć pisać i rozliczać wnioski*. Jednocześnie nie brakuje

¹⁰ Projekty „twarde”, czyli projekty o charakterze inwestycyjnym, np. budowa dróg, modernizacja budynków czy zakup maszyn.

komentarzy, że negatywny przykład często idzie z góry, szczególnie tam, gdzie decydują względy polityczne, a nie merytoryczne, oraz tam, gdzie przełożony zamiast pracować (...) już o 15:45 spaceruje ze swoim psem pod blokiem.



Wykres 14. Główne bariery w uzyskaniu dofinansowania projektu ze środków unijnych

Źródło: Badanie ISP 2013

Jak wynika z powyżej opisanych odpowiedzi i komentarzy respondentów, podczas pozyskiwania i wdrażania projektów współfinansowanych z funduszy europejskich samorządy muszą stawić czoło licznym barierom i problemom. Mimo wszystkich niedogodności, przedstawiciele samorządów terytorialnych w większości uważają jednak, że fundusze europejskie wykorzystane są w ich regionie zdecydowanie (59%) lub raczej dobrze (39%). Pojawiają się oczywiście odpowiedzi negatywne, ale tych jest zaledwie 3%. Argumentując wybór tego wariantu, ankietowani przytaczają czasem przykłady niegospodarności w wykorzystaniu środków europejskich przez swój samorząd (np. nierentowny basen czy źle wydane fundusze na drogi).

Ważnym czynnikiem, który może mieć wpływ na łatwość dostępu do środków unijnych, jest kontakt jednostki aplikującej o dofinansowanie z instytucjami pośredniczącymi w zarządzaniu funduszami europejskimi. Instytucją pośredniczącą nazywamy jednostkę sektora finansów publicznych, której instytucja zarządzająca funduszami (np. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) przekazała wykonywanie części swoich uprawnień¹¹. Funkcję taką pełnią często odpowiednie departamenty urzędów wojewódzkich danego województwa. Przedstawiciele samorządu terytorialnego w większości uważają, że współpraca z instytucjami pośredniczącymi układa się raczej dobrze (71%). Odpowiedzi wskazujące na raczej złą współpracę pojawiają się tylko u 3% ankietowanych. Jednocześnie wśród kilkunastu komentarzy tłumaczących wybór odpowiedzi negatywnej znalazła się lista uwag skierowa-

Przedstawiciele samorządu terytorialnego w większości uważają, że współpraca z instytucjami pośredniczącymi układa się raczej dobrze (71%).

¹¹ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/KompetencjeInst/Strony/InstytucjaPosredniczaca.aspx> (dostęp: 15.10.2013).

nych do instytucji pośredniczących. Dominują wśród nich zarzuty o zbytnią biurokrację oraz kontrowersje związane z interpretacją odpowiednich przepisów. Pojawiają się również oskarżenia o upolitycznienie podziału środków.

Grupy społeczne najlepiej i najgorzej wykorzystujące fundusze

W niniejszym raporcie zaprezentowano już opinie ankietowanych dotyczące tego, która grupa społeczna skorzystała najwięcej na członkostwie Polski w Unii Europejskiej. Podobne pytanie zadano również w kontekście korzystania z funduszy europejskich. Na pierwszym miejscu znaleźli się rolnicy – na tę grupę wskazuje więcej niż trzy czwarte ankietowanych (78%). Prawie dwie trzecie wskazuje na polityków (64%), a 44% – na przedsiębiorców prywatnych. Zdaniem jednej trzeciej ankietowanych, fundusze europejskie przynoszą również korzyści ludziom wykształconym (36%), ludziom młodym (37%) i studentom (31%).

Opinia dotycząca rolników nie dziwi. Ta grupa jest jednym z największych beneficjentów funduszy unijnych. O dotacjach dla rolników mówiło się i mówi dużo, przede wszystkim w kontekście zmian, jakie dokonały się na polskiej wsi. Dzięki funduszom unijnym wielu rolników uzyskało możliwość gruntownej modernizacji swoich gospodarstw. Z drugiej strony, ci, którzy chcieli lub zostali zmuszeni do wycofania się z pracy w sektorze rolnym, mogli liczyć na wsparcie finansowe ze strony państwa. Warto podkreślić, że korzyści dla rolnictwa nieco częściej dostrzegane są na obszarach zurbanizowanych: podczas gdy 71% urzędników gmin wiejskich uważa, że są oni grupą społeczną, która skorzystała dzięki funduszom europejskim, takiego samego zdania jest 77% ankietowanych z gmin miejskich i 81% z obszarów miejsko-wiejskich. Porównując te wyniki, można wnioskować, że albo samorządowcy z gmin wiejskich nie doceniają tego, jak dużo zyskali rolnicy z ich gminy dzięki funduszom europejskim, albo ich koledzy z większych ośrodków, którzy nie mają kontaktu z rolnikami lub jedynie okazjonalnie widzą, co dzieje się w gospodarstwach rolnych, przeceniają pozytywny wpływ funduszy europejskich na tę grupę społeczną.

Zdaniem ankietowanych, rolnicy korzystają najczęściej dzięki funduszom europejskim.

Jednocześnie w dyskusjach na temat wsparcia dla rolnictwa często pojawiał się temat absurdalnie łatwego przyznawania pieniędzy unijnych (szczególnie tuż po wejściu do Unii Europejskiej) i braku odpowiednich procedur kontrolnych. Pozwalało to na uzyskiwanie środków europejskich, które nie były jednak przeznaczone na modernizację gospodarstwa, lecz były „przejadane”. Co więcej, łatwość uzyskania wsparcia często przyciągała do sektora rolnego przypadkowe osoby, których celem nie było rozpoczęcie działalności rolnej, lecz jedynie zdobycie środków unijnych.

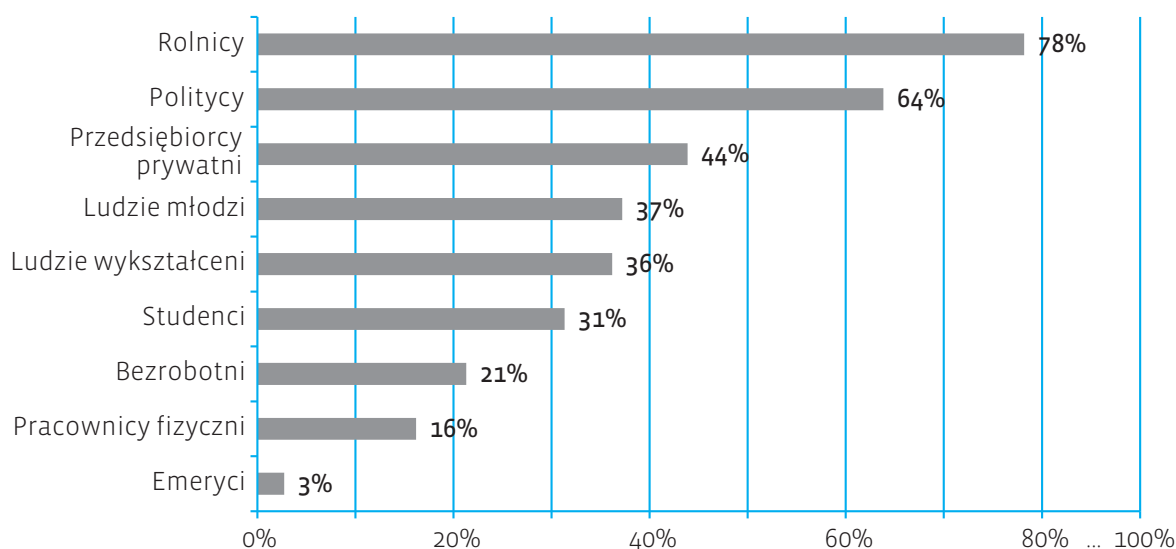
Częste wymienianie rolników jako głównych beneficjentów może się również wiązać z tym, że dyskusje na temat wsparcia gospodarstw rolnych z fun-

duży europejskich są popularne w mediach jako temat polityczny. Osoby pracujące w sektorze rolnym w Polsce stanowią około 13% wszystkich obywateli¹², dlatego trwa walka między partiami politycznymi o głosy tego elektoratu. Fundusze europejskie – ich wielkość i łatwość zdobycia – mogą być ważną kartą przetargową dla tej siły politycznej, która będzie szczególnie angażować się w promowanie interesów rolników.

Interesująco wygląda natomiast opinia o korzyściach przedsiębiorców prywatnych z funduszy. Z jednej strony, dosyć wysoki jest odsetek osób, które uważają, że przedsiębiorcy należą do grupy, która skorzystała najwięcej z tych funduszy (44%, 3 miejsce w zestawieniu po rolnikach i politykach), z drugiej zaś – zaledwie 13% ankietowanych wskazuje, że ich samorząd realizuje inwestycje mające na celu rozwój małej i średniej przedsiębiorczości. Z powyższego można wyciągnąć wniosek, że mimo braku pomocy ze strony samorządu, przedsiębiorcy, którzy już funkcjonują na rynku, sami doskonale dają sobie radę i wiedzą, w jaki sposób zdobyć współfinansowanie swoich działań.

Wykres 15.
Korzyści płynące z funduszy europejskich dla danej grupy społecznej (zestawienie wskazań na konkretną grupę)*

Źródło: Badanie ISP 2013

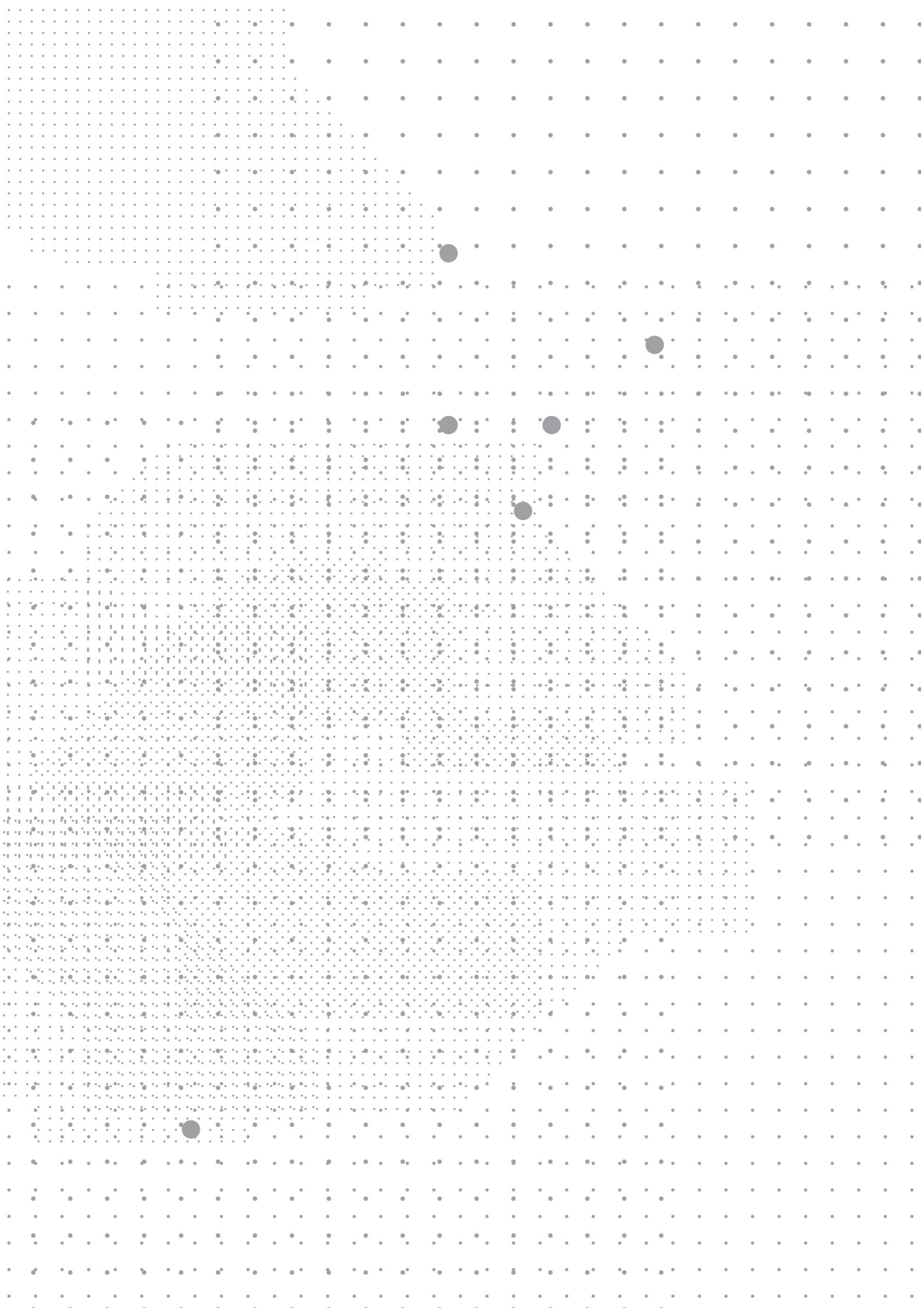


*Ankietowani mogli wybrać wszystkie pasujące odpowiedzi.

Zdaniem ankietowanych, na funduszach na pewno nie zyskali emeryci (3%). Niski jest również odsetek wskazań na pracowników fizycznych (16%) i osoby bezrobotne (21%). Zapewne na te grupy samorządy powinny zwrócić szczególną uwagę, planując wydatki z funduszy europejskich na lata 2014–2020. Porównanie tego pytania z pytaniem o główne korzyści samorządu z członkostwa w UE pokazuje więc, że jednym z problemów, z którym najgorzej radzi sobie Unia, jest walka z bezrobociem i zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc pracy.

Zaledwie co piąty ankietowany uważa, że fundusze europejskie przynoszą korzyści bezrobotnym.

¹² Patrz: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html#Econ>, (dostęp: 15.10.2013).

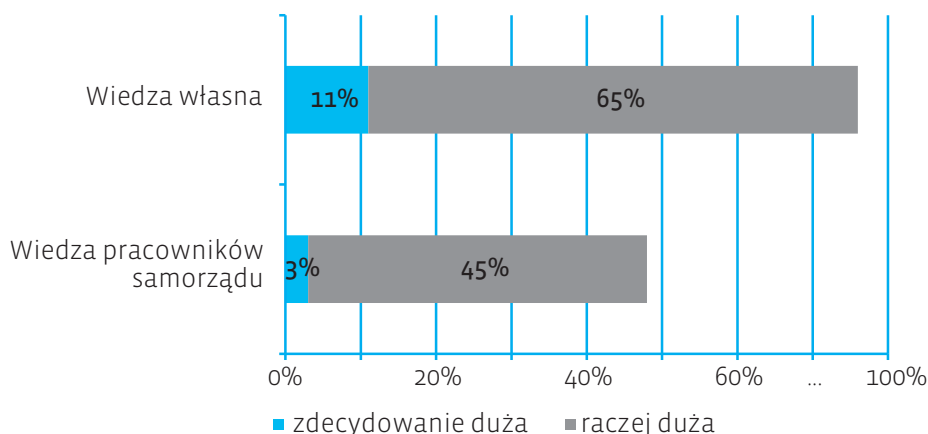




Członkostwo Polski w Unii Europejskiej to jednak nie tylko zagadnienie korzyści i strat wynikających z integracji, ich wpływu na konkretną sferę życia czy na konkretną grupę społeczną. Wiedza o Unii Europejskiej nie powinna się kończyć jedynie na znajomości wpływu jej działań na nasz kraj i samorząd, lecz powinna obejmować mechanizmy i instytucje unijne ten wpływ uzyskujące oraz sposób, w jaki my, konkretne jednostki, samorząd, Polska, możemy sami oddziaływać na funkcjonowanie tych mechanizmów i instytucji.

Poproszeni o ocenę swojej wiedzy o Unii Europejskiej i wiedzy innych pracowników samorządowych, ankietowani zdecydowanie lepiej ocenili siebie niż współpracowników. Trzy czwarte respondentów (76%) uważa, że ich wiedza na tematy europejskie jest duża, natomiast ocena wiedzy pracowników samorządu jest słabsza i wynosi 48%. Jednocześnie podkreślić należy stosunkowo dużą popularność odpowiedzi „trudno powiedzieć”, którą wskazało 29% ankietowanych oceniających wiedzę pracowników samorządu i 15% respondentów oceniających wiedzę własną.

Trzy czwarte przedstawicieli samorządu terytorialnego (76%) uważa, że ich wiedza na tematy europejskie jest duża. Taki sam stan wiedzy przypisywany jest połowie (48%) innych pracowników samorządu.



Wykres 16.
Ocena wiedzy własnej o UE i wiedzy pracowników samorządu (w %)

Źródło: Badanie ISP 2013

Kto jest najważniejszy w UE?

Funkcjonowanie Unii Europejskiej opiera się na relacjach wielu podmiotów. Ważnymi aktorami są państwa członkowskie, których przedstawiciele ścierają się w Radzie Europejskiej i w Radzie Unii Europejskiej w celu wypracowania kompromisu w poszczególnych dziedzinach. Nie mniej ważne są inne instytucje unijne, takie jak Komisja Europejska i Parlament Europejski, będące z założenia reprezentantami Unii jako całości, a nie konkretnych jej członków. Zdaniem ankietowanych, główna władza unijna znajduje się jednak nie

w tych organach, lecz poza systemem instytucjonalnym – dzierżą ją bowiem rządy najsilniejszych państw członkowskich. Przekonanych jest o tym dwie trzecie (67%) ankietowanych. Zdecydowanie mniej osób uważa, że największy

Dwie trzecie przedstawicieli samorządu terytorialnego uważa, że rządy najsilniejszych państw członkowskich mają największy wpływ na politykę Unii Europejskiej.

wpływ na politykę unijną mają Komisja Europejska i Parlament Europejski (po 14%). W badaniach CBOS z kwietnia 2013 roku przeprowadzonych wśród ogółu społeczeństwa kluczową rolę najsilniejszych państw dostrzega jeszcze więcej, bo 73% ankietowanych¹³. Trzeba jednak zauważyć, że w raporcie CBOS nie uwzględniono Parlamentu Europejskiego. Przykład tej ostatniej instytucji jest zresztą bardzo ciekawy. Dzięki reformom, zwłaszcza dzięki wejściu w życie traktatu lizbońskiego, rola Parlamen-

tu Europejskiego rośnie. Sama ta instytucja czyni także starania, aby zaprezentować obywatelom własne duże znaczenie. Taki sam odsetek wskazań w badaniu ISP na wiodącą rolę KE i PE pozwala wysunąć tezę, iż Parlament Europejski rzeczywiście zaczyna być postrzegany jako ważny.

Współpraca z posłami do Parlamentu Europejskiego

Znaczna, w oczach reprezentantów samorządu terytorialnego, rola Parlamentu Europejskiego jako instytucji, nie wpływa na wagę poszczególnych jego członków. W kontekście współpracy z samorządami ich znaczenie, jak pokazują wyniki badania, pozostaje bardzo ograniczone. Zaledwie jeden na

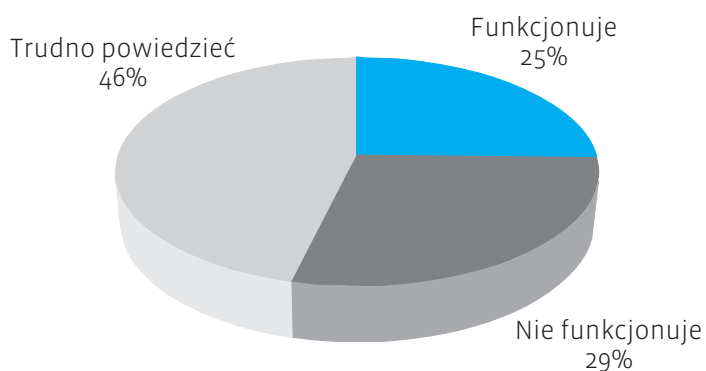
Zaledwie jeden na czterech ankietowanych podkreśla, że samorząd, który reprezentuje, współpracuje z posłem lub posłami do Parlamentu Europejskiego.

czterech ankietowanych zaznacza, że samorząd, który reprezentuje, w jakiś sposób współpracuje z eurodeputowanym lub eurodeputowanymi wybranymi z okręgu wyborczego obejmującego daną jednostkę samorządową. Aż 29% respondentów twierdzi, że nie ma takiej współpracy, a prawie połowa (46%) nie ma w tej kwestii zdania. Zwłaszcza ten ostatni odsetek może świadczyć o tym, że posłowie do PE nie są znani nie tylko

obywatelom, ale i urzędnikom samorządowym. Potwierdzają to inne badania prowadzone przez ISP¹⁴.

¹³ Patrzą: http://www.cbos.pl/SPISSKOM.POL/2013/K_056_13.PDF, (dostęp: 15.10.2013).

¹⁴ M. Dudkiewicz, A. Fuksiewicz, J. Kucharczyk, A. Łada, *Parlament Europejski. Społeczne zaufanie i (nie)wiedza*, Warszawa 2013.



Wykres 17.
Współpraca samorządów
z posłem lub posłami do
Parlamentu Europejskiego.

Źródło: Badanie ISP 2013

Odsetek osób potwierdzających współpracę z posłami do Parlamentu Europejskiego jest niewysoki, ale jeżeli już te kontakty są podejmowane, to ich charakter pozytywnie zaskakuje. Zgodnie z odpowiedziami ankietowanych, kooperacja nie ogranicza się wyłącznie do honorowego uczestnictwa w ważnych samorządowych wydarzeniach (choć ten rodzaj „bywania” posła także występuje), lecz dotyczy również innych rodzajów aktywności. Posłowie do Parlamentu Europejskiego wdrażają więc projekty razem ze swoim samorządem, organizują konferencje wspólnie z jego pracownikami, informują, o czym aktualnie dyskutuje się w Brukseli i Strasburgu, i pomagają w rozwiązywaniu regionalnych problemów. Informują o nowych możliwościach zdobycia dofinansowania i udzielają wsparcia w aplikowaniu o fundusze. Do ich aktywności należą również: organizowanie konkursów i prowadzenie wykładów o Unii Europejskiej, organizowanie wizyt studyjnych w siedzibie Parlamentu Europejskiego oraz staży w biurach poselskich w Polsce i Brukseli. Oczywiście, wymienione wyżej działania realizowane są różnie przez różnych posłów.

Przedstawiciele samorządu terytorialnego, którzy odpowiedzieli, że instytucja, którą reprezentują, nie współpracuje z żadnym posłem do Parlamentu Europejskiego, często nie wiedzieli, co jest tego przyczyną. Inni argumentowali, że problemem jest brak zainteresowania współpracą ze strony samorządu, posła lub obu stron jednocześnie. Pojawiały się również deklaracje, że samorząd nie potrzebuje takiej współpracy lub że jest ona niemożliwa ze względu na różnice polityczne dzielące władze samorządu i eurodeputowanego. Niektórzy ankietowani stwierdzali, że reprezentują bardzo małą jednostkę samorządową, w której eurodeputowany nie ma swojego biura regionalnego i wątpliwe jest, by kiedykolwiek przyjechał.

Znaczenie Komitetu Regionów

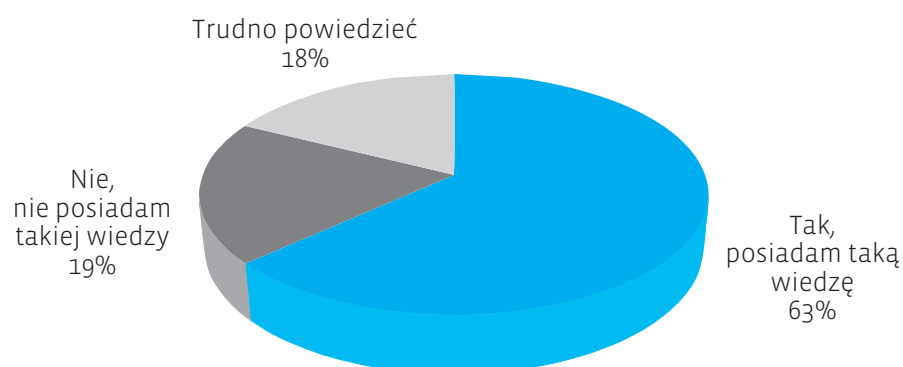
Dobra współpraca z posłem do Parlamentu Europejskiego może przynieść samorządowi korzyści. Trzeba jednak pamiętać, że dbanie o region, z którego zostało się wybranym, jest tylko jednym z wielu zadań tych polityków, a sam Parlament Europejski jest instytucją powołaną do innych celów. Ciałem, które reprezentuje samorządy lokalne i regionalne w Unii Europejskiej, jest Komitet

Prawie dwie trzecie przedstawicieli samorządu terytorialnego sądzi, że wie, jaka instytucja reprezentuje ich na forum UE. Poprawną nazwę tej instytucji wskazuje zaledwie 46% wszystkich ankietowanych.

Regionów. Funkcjonuje on jako organ doradczy, co oznacza, że Komisja Europejska, Parlament i Rada Unii Europejskiej są zobowiązane do zasięgania jego opinii przed przyjęciem decyzji w sprawach dotyczących samorządów lokalnych i regionalnych (na przykład w kwestii polityki zatrudnienia, środowiska, edukacji czy zdrowia publicznego)¹⁵. Czy Polscy przedstawiciele samorządu terytorialnego wiedzą, jaka instytucja reprezentuje ich na forum Unii Europejskiej? Prawie dwie trzecie ankietowanych twierdzi, że tak (63%).

Wykres 18.
Deklarowana wiedza o instytucji, która reprezentuje samorządy w Unii Europejskiej

Źródło: Badanie ISP 2013



Rzeczywista świadomość tego, kto reprezentuje samorządy na poziomie unijnym, jest mniejsza. Nie wszyscy, którzy wskazują, że wiedzą, co to za instytucja, potrafią później wymienić jej nazwę. Taką wiedzę wykazuje się 72% ankietowanych, którzy twierdzą, że znają tę instytucję, czyli 46% wszystkich badanych. Respondenci udzielający błędnych odpowiedzi rolę Komitetu Regionów najczęściej przypisują: Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu, Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, urzędowi miejskiemu lub marszałkowskiemu, Związkowi Miast Polskich, Radzie Gmin i Regionów Europy, Kongresowi Władz Lokalnych i Regionalnych oraz Eurocities.

Postrzeganie kryzysu gospodarczego i wpływu euro na sytuację samorządu

W analizie dotyczącej członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz postrzegania procesu integracji przez przedstawicieli polskich samorządów nie może zabraknąć rozważań nad kryzysem gospodarczym w Europie i jego implikacjach dla rozwoju Polski. Kryzys w Europie trwa od końca 2008 roku i z mniejszym bądź większym natężeniem nęka gospodarki państw unijnych. Polska jest przez ekonomistów zaliczana do grupy krajów, które mniej lub prawie w ogóle nie ucierpiały z powodów finansowych. W Polsce od 2008 roku nie odnotowano kurczenia się gospodarki, wystąpił natomiast efekt spowolnienia rozwoju ekonomicznego (mierzonego tempem wzrostu PKB).

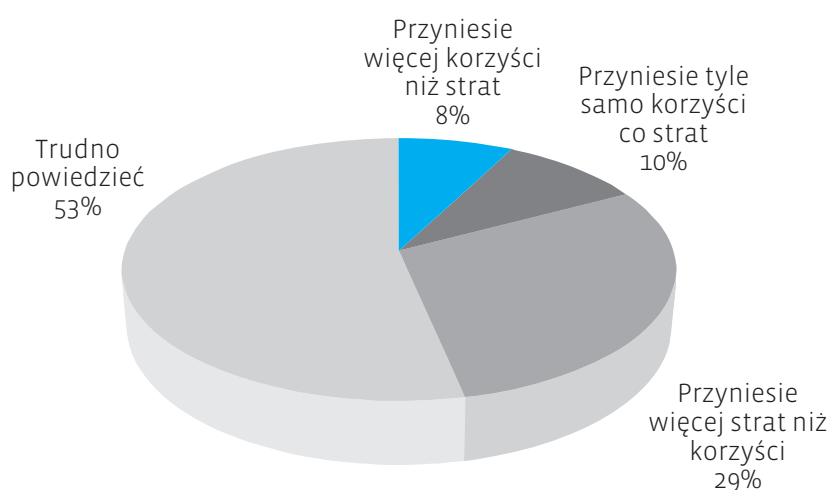
¹⁵ Patrz: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm, (dostęp: 16.10.2013).

Mimo iż sytuacja Polski na tle wielu innych państw Unii Europejskiej wydaje się stabilna, przedstawiciele samorządu terytorialnego jednoznacznie twierdzą, że kryzys finansowy jest widoczny w Polsce i hamuje rozwój kraju. Takiego zdania jest 83% ankietowanych, przeciwne poglądy prezentuje zaledwie 3%. Ocena ankietowanych jest w pełni uzasadniona. Nawet jeżeli Polska nie doświadcza załamania gospodarczego, to zła sytuacja w krajach UE wpłynęła także na kondycję finansową Polski. Obecnie relacje pomiędzy gospodarkami państw UE są ściśle, gospodarki są zależne od siebie nawzajem, dlatego kryzys w innych krajach członkowskich wpływa także na stan polskiej ekonomii.

Respondenci boją się nie tylko skutków kryzysu finansowego, niektórzy obawiają się również przyjęcia przez Polskę waluty euro. Prawie jedna trzecia (29%) uważa, że euro przyniesie ich samorządowi więcej strat niż korzyści. Przeciwnego zdania jest 8% ankietowanych, a jedna dziesiąta jest przekonana, że strat będzie tyle samo co korzyści. Aż połowa ankietowanych nie potrafi jednak ocenić tych skutków.

Ośmiu na dziesięciu przedstawiciele samorządu terytorialnego jednoznacznie twierdzi, że kryzys finansowy jest widoczny w Polsce i hamuje rozwój kraju.

Połowa ankietowanych nie potrafi ocenić wpływu, jaki na ich samorząd będzie miało wprowadzenie euro, a 29% uważa, że przyniesie ono więcej strat niż korzyści.



Wykres 19.
Ocena skutków
wprowadzenia euro
w Polsce

Źródło: Badanie ISP 2013

Jak pokazują z odpowiedzi ankietowanych, tak duży odsetek osób negatywnie nastawionych do euro wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, ze strachu przed wzrostem cen towarów oraz usług i jednoczesnym brakiem jakichkolwiek zmian w wielkości płacy. Po drugie, przedstawiciele samorządu terytorialnego uważają, że Polska gospodarka nie jest jeszcze na odpowiednim stopniu rozwoju i wejście do strefy euro przyniosłoby tak katastrofalne rezultaty jak w Grecji. Po trzecie, niechęć respondentów budzi przekazanie części uprawnień z poziomu narodowego do organów ponadnarodowych (takich jak Europejski Bank Centralny). Po czwarte, pojawiają się głosy, że Polska, wstępując do strefy euro, będzie musiała dokładać i pomagać innym państwom Unii obecnie pogrążonym w kryzysie. Po piąte wreszcie, że Polski nie stać na pokrycie kosztów wprowadzenia tej waluty we własnym kraju.

Natomiast osoby, które uważają, że przyjęcie waluty euro przyniesie Polsce więcej korzyści niż strat, argumentują swoją odpowiedź najczęściej tezą o zlikwidowaniu ryzyka kursowego dzięki tej walucie, co ułatwi prowadzenie działalności międzynarodowej przedsiębiorcom oraz wymianę handlową, a samorządom pozwoli na prostsze zdobywanie i rozliczanie dotacji europejskich. Niektórzy uważają, że euro doprowadzi do silniejszego włączenia Polski w unijne struktury gospodarcze i zapewni stabilizację państwa.

Analizując stosunek przedstawicieli polskich samorządów do wprowadzenia waluty euro i skutków, jakie może to wywołać, trzeba zwrócić szczególną uwagę na to, że ponad połowa badanych (53%) wybrała odpowiedź „trudno powiedzieć”. Oznacza to, że większości pracowników samorządów nie włączono jeszcze do dyskusji o euro i po prostu nie wiedzą, jaki to będzie miało wpływ na stan polskiej gospodarki.



Dziesięć lat członkostwa to wiele pozytywów...

Z badania ISP wynika, że reprezentanci samorządu terytorialnego bardzo dobrze oceniają 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zdecydowana większość uważa, że integracja ze strukturami europejskimi przyniosła zarówno Polsce, jak i samorządowi, który reprezentują, więcej korzyści niż strat. Głównymi korzyściami, jakie niesie Polakom członkostwo w UE, jest możliwość wyjazdu do innego państwa unijnego bez konieczności poddawania się kontroli na granicy i stania w długich kolejkach na przejściach. Jednocześnie samorządowcy zaznaczają, że dzięki członkostwu Polacy mogą podejmować pracę w różnych miejscach w Europie. Przyglądając się procesowi integracji z poziomu własnego samorządu, ankietowani wskazują, że dzięki UE do ich regionu napływają fundusze pozwalające realizować nowe inwestycje, że rozwija się infrastruktura drogowa, sportowa i szeroko pojęta infrastruktura społeczna.

Dzięki integracji z Unią Europejską polskie samorządy lepiej odnajdują się również na arenie międzynarodowej i łatwiej nawiązują kontakty z nowymi europejskimi partnerami.

Szczególnym aspektem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, z perspektywy samorządowej, są fundusze europejskie. Ich ogromny wpływ na funkcjonowanie wielu samorządów jest widoczny gołym okiem. O fundusze europejskie aplikują praktycznie wszyscy (spośród 767 osób, które wzięły udział w ankiecie, zaledwie jedna potwierdziła, że jej samorząd nie aplikuje o dotacje), a znakomita większość przyznaje również, że środki te mają znaczący wpływ na rozwój regionu, który reprezentują. Fundusze przeznaczane są na różne działania, zarówno te o charakterze miękkim, czyli szkolenia i warsztaty, jak i twardym, np. budowa i modernizacja dróg oraz budynków. Ankietowani oceniają, że środki europejskie są przez nich dobrze wykorzystane.

... z których korzysta wiele podmiotów...

Na integracji Polski z Unią jedni korzystają więcej, inni mniej. W kontekście międzynarodowym i relacji pomiędzy państwami wewnątrz Unii, zdaniem ankietowanych, na polskiej obecności w UE korzysta przede wszystkim sama Polska bądź w równym stopniu Polska i państwa Piętnastki. Widać więc wyraźnie, że większość respondentów nie uważa, aby potencjał ich kraju był wykorzystywany przez starych członków UE wyłącznie dla ich własnych celów.

Beneficjentami polskiego członkostwa w UE nie są jednak w równym stopniu, w oczach respondentów, wszystkie grupy społeczne. Badani najczęściej wskazują polityków jako grupę, która zyskuje najwięcej dzięki integracji eu-

ropejskiej. Na członkostwie korzystają też rolnicy, którzy uznawani są przez ankietowanych za największych beneficjentów funduszy europejskich. Zdaniem przedstawicieli samorządu terytorialnego, inne grupy, takie jak studenci, ludzie młodzi czy przedsiębiorcy prywatni, również mogą być zaliczone do grona czerpiących korzyści z członkostwa w UE.

...ale wiele jest jeszcze do osiągnięcia.

Mimo że 10 lat polskiego członkostwa w UE, z perspektywy samorządowej, wypada bardzo pozytywnie, ankietowani dostrzegają również problemy, z którymi musiały lub wciąż muszą się mierzyć samorządy. Wyjazdy do pracy za granicę to nie tylko szansa na lepsze zarobki, ale również zagrożenie prowadzące często do rozpadu rodzin i powstawania problemu eurosierot. Fundusze europejskie stwarzają szansę na rozwój regionu, ale ich wykorzystanie okupione jest pokonaniem wielu kłopotów i utrudnień w dostępie do nich – biurokracją i koniecznością znalezienia finansowego wkładu własnego do projektów. Co więcej, według połowy ankietowanych, wielkość dostępnych dla samorządów funduszy europejskich jest ciągle niewystarczająca.

Nie wszystkie grupy społeczne korzystają na integracji tak intensywnie, jak politycy i rolnicy. Reprezentanci samorządu terytorialnego zauważają również tych wykluczonych – emerytów i osoby bezrobotne. Unia Europejska stara się prowadzić politykę chroniącą osoby gorzej radzące sobie na rynku pracy i ukierunkowaną na pomoc bezrobotnym, ale w oczach ankietowanych, ta polityka nie odnosi żadnego sukcesu.

Poważnym utrudnieniem jest także wszechogarniający strach przed kryzysem gospodarczym. Zdecydowana większość badanych dostrzega jego negatywny wpływ na polską gospodarkę i jest niechętna wprowadzeniu waluty euro w Polsce, co łączy się z powszechną niewiedzą na temat wpływu, jaki na gospodarkę oraz budżety domowe może mieć przyjęcie euro.

Probleatów do rozwiązania pozostaje więc sporo. Jednakże wiedzą, że korzyści z członkostwa w UE przewyższają ponoszone przez Polskę i samorządy koszty, powinna motywować do jeszcze większego zaangażowania się regionalnych władz w kształtowanie polityki europejskiej. W dobie przenoszenia kompetencji na poziom lokalny samorządy będą miały do powiedzenia na forum UE coraz więcej, i powinny z tego korzystać dla dobra własnego i swoich mieszkańców.

Nota o autorze:

Łukasz Wenerski – analityk i koordynator projektów w Programie Europejskim Instytutu Spraw Publicznych. Absolwent Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (licencjat stosunków międzynarodowych, licencjat europeistyki) oraz Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego (magister europeistyki). Specjalizuje się w następujących zagadnieniach: polityka wschodnia Unii Europejskiej, Rosja, Partnerstwo Wschodnie, polska polityka zagraniczna i europejska.