

mgr Marek Długozima

**„DOSTĘPNOŚĆ I WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW Z UE
W GMINACH W POLSCE I NIEMCZECH W LATACH 2014-2017
(STUDIUM PORÓWNAWCZE)”**

Streszczenie rozprawy doktorskiej

Unia Europejska od wielu lat realizuje strategię rozwoju regionalnego „Europa 2020” w partnerstwie z władzami krajowymi i regionalnymi wszystkich państw członkowskich UE. W kolejnej perspektywie budżetowej 2014-2020 na ten cel przeznaczyła środki z pięciu funduszy, w tym z dwóch najistotniejszych dla badanych gmin, a mianowicie: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dostępność środków pomocowych jest niewątpliwą szansą dla odbudowy i rozwoju gmin w Polsce, o czym świadczą zmiany obserwowane w wielu gminach, w tym w gminie Trzebnica. Gmina Trzebnica i jej władze byli wielokrotnie wyróżniani za dynamiczny rozwój gminy. Przykładowo w 2020 roku gmina Trzebnica została uznana za jedną z 30 gmin, które wywarły największy wpływ na rozwój Dolnego Śląska. Gmina mogła zrealizować tak wiele inwestycji dzięki zabezpieczeniu wymaganego wkładu własnego i pozyskaniu środków finansowych z wielu źródeł, w tym z Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020. Na wybór obszaru badawczego i przygotowanie niemieckiej pracy wpłynęły wizyty w gminie partnerskiej w Niemczech, w Bawarii, i możliwość porównania poziomu rozwoju gmin partnerskich.

Celem pracy jest wskazanie rozwiązań, które mogłyby zwiększyć absorpcję środków unijnych przez gminy w Polsce, i przeprowadzenie porównania uwarunkowań normatywnych, finansowych i społecznych w przykładowej gminie w Polsce i Niemczech.

Sformułowano następujące główne hipotezy badawcze, które będą weryfikowane metodami naukowymi:

1. Charakterystyka demograficzna, społeczna, gospodarcza wpływa na zapotrzebowanie lokalnej społeczności i organów gmin na działania ogólnospołeczne i unijne środki finansowe.
2. Mimo precyzyjnych i egzekwowanych wytycznych europejskich i krajowych w zakresie przyznawania i rozliczania dotacji unijnych, nadal można wskazać rozwiązania, które będą zwiększały efektywność wydatkowania środków unijnych, upraszczały rozliczenia i zwiększały absorpcję w polskich gminach.

W rozdziale pierwszym omówiono uwarunkowania historyczne i prawne samorządności w Polsce i Niemczech. Wskazano na podstawy organizacyjno-terytorialne funkcjonowania gmin. Przywołano ideę i zasady samorządu terytorialnego określone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu, którą Polska ratyfikowała i przyjęła do stosowania od 1 marca 1994 roku. Porównano zakres działania i zadania gmin w Polsce i Niemczech. Poddano analizie podział uprawnień i odpowiedzialności oraz zadań między organami gminy i jednostkami gminnymi. Zwrócono również uwagę na udział lokalnej społeczności w zarządzaniu gminą. Przedstawiono zasady i źródła finansowania działalności gmin i uregulowania prawne w przedmiotowym zakresie. Porównano zasady i procedury budżetowe, obowiązki sprawozdawcze gmin z wykonania budżetu oraz zasady nadzoru nad działalnością gmin w Polsce i Niemczech.

Rozdział drugi poświęcono analizie dostępnych dla gmin funduszy europejskich i zasad ich udostępniania oraz rozliczania. Omówiono strategię rozwoju „Europa 2020” w perspektywie finansowania 2014-2020. Szczególną uwagę zwrócono na te fundusze, programy i instrumenty, z których mogły skorzystać badane gminy, w szczególności: regionalne programy operacyjne, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) i instrument Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) – Community Led-Local Development (CLLD) – wzorowany na podejściu LEADER z perspektywy budżetowej 2007-2013. W tym rozdziale, poza przedstawieniem założeń i podstaw prawnych ZIT i RLKS, omówiono ich realizację zarówno w badanych gminach, jak i w jednostkach administracyjnych, do których te gminy należą, a więc w województwie dolnośląskim i kraju związkowym Bawarii. Porównano dokumentację wymaganą przez Lokalne Grupy Działania, która znacząco wpływa na poziom pozyskanego i rozliczonego przez gminy dofinansowania.

W rozdziale trzecim przedstawiono statystyczną analizę porównawczą badanych gmin na tle regionów, w których są zlokalizowane. Zdiagnozowano wielkość gmin, liczebność mieszkańców, charakterystykę demograficzną populacji, poziom bezrobocia, poziom zabezpieczenia potrzeb socjalnych lokalnej społeczności, poziom świadczonych usług komunalnych, warunki mieszkaniowe, dostęp do placówek oświatowych i kulturalnych, rozwój infrastruktury drogowej, atrakcyjność gmin dla mieszkańców i turystów oraz poziom rozwoju gospodarczego.

Plany inwestycyjne gmin i zadania zrealizowane z udziałem finansowania unijnego porównano w rozdziale czwartym. Przedmiotem analizy w tym rozdziale są również budżety gmin i ich zadłużenie.

Do wielkości dochodów i wydatków oraz zadłużenia gmin odniesiono środki pozyskane z programów pomocowych UE. Oceniono również efektywność wydatkowanych środków. Dokonano wyboru podejścia i metod pozwalających ocenić efektywność w podmiocie nieprowadzącym działalności gospodarczej. Nawiązano do koncepcji nowego zarządzania publicznego (New Public Management – NPM).

W rozdziale piątym zaprezentowano najważniejsze wnioski wysnute po przeprowadzeniu w poprzednich rozdziałach porównań i analiz problemowych. Wskazano na dwie grupy wydatków kwalifikowanych, które ograniczają efektywność wykorzystania środków z funduszy europejskich, a mianowicie: wydatki inwestycyjne i podatek od towarów i usług. Omówiono ponadto zasady księgowe rozliczania wydatków inwestycyjnych z uwzględnieniem Międzynarodowych Standardów Rachunkowości i Krajowych Standardów Rachunkowości. Przedstawiono problemy rozliczeniowe podatku VAT wynikające z konieczności stosowania relacji podziałowych i niejednorodnych interpretacji prawnych. Porównano strukturę dochodów badanych gmin z tytułu podatków. W rozdziale zaprezentowano propozycje rozwiązań zidentyfikowanych problemów.

Na potrzeby pracy przeprowadzono badania w gminie Trzebnica i gminie partnerskiej Kitzingen oraz Lokalnej Grupie Działania LAG Z.I.E.L. Kitzingen e. V. Przeanalizowano dokumentację finansową badanych gmin za lata 2014-2018 oraz dokumentację zrealizowanych w tym okresie projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Tym samym wydłużono okres objęty badaniem o jeden rok w stosunku do zadeklarowanego w tytule pracy ze względu na zakończenie większości projektów objętych badaniem w gminie Trzebnica w roku 2018. Po zakończeniu projektu były dostępne wszystkie konieczne informacje i dane o projekcie. Badania statystyczne wymagały przejrzenia Bazy Danych Lokalnych GUS i nieusystematyzowanych baz danych niemieckich.

W dysertacji zastosowano przede wszystkim metodę porównawczą. Zgłębiając poruszaną problematykę, studiowano literaturę z zakresu finansów, rachunkowości, samorządności oraz przeprowadzono obserwacje i wywiady z osobami zaangażowanymi w przygotowanie dokumentacji projektowej, rozliczanie projektów i nadzorowanie tych procesów. Badaniem objęto również podstawy normatywne działania gmin w Polsce i Niemczech oraz udostępniania środków z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie budżetowej 2014-2020. Wnioskowanie przeprowadzono głównie metodą dedukcyjną. Przeprowadzono analizy: statystyczną, ekonomiczną oraz związków przyczynowo-skutkowych.

Cel pracy został osiągnięty a postawione hipotezy badawcze zostały zweryfikowane pozytywnie.

W toku prowadzonych badań sformułowano trzy ostateczne wnioski. W zasadach kwalifikowalności wydatków skupiono się głównie na wymaganiach formalno-dokumentacyjnych. W zakresie pomiaru wydatków odesłano do krajowych przepisów prawa. W gminie Trzebnica większość zrealizowanych projektów polegała na wybudowaniu, modernizacji i kompleksowym remoncie (ulepszeniu) obiektów budowlanych. Tym samym prawidłowe ustalenie kosztów wytworzenia środków trwałych było podstawą ustalenia kosztów refundowanych. Zgodnie z wytycznymi zobowiązano beneficjenta do realizowania prac budowlanych zgodnie z prawem budowlanym i przestrzegania w ramach ewidencji wydatków przepisów bilansowych. Tym samym ustalenie kosztu wytworzenia obiektów budowlanych powinno skutkować wyodrębnieniem wydatków na środki trwałe w budowie zgodnie z Krajowym Standardem Rachunkowości nr 11 (KSR 11), czyli z wyłączeniem kosztów przejściowego zatrzymania prac budowlanych i remontowych. W rozliczeniu kosztów zrealizowanych budów nie uwzględniono kosztów zatrzymania. Tym samym koszty inwestycji, w tym kwalifikowalne, były zawyżone. Stosowanie KSR 11 skutkowałoby poprawą efektywności wykorzystania środków z funduszy UE, o co cały czas zabiega UE.

Kolejnym problemem w zakresie kwalifikowalności wydatków jest rozliczanie podatku od towarów i usług (VAT). UE zezwala na finansowanie z dotacji tej części podatku VAT, która dotyczy zakupów niezwiązanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. W gminach o takiej działalności można mówić wówczas, gdy jest ona realizowana na podstawie umów cywilnoprawnych. Aby poprawnie ustalić VAT do refundacji, gminy mają obowiązek ustalania proporcji odliczania podatku naliczonego od zakupów wykorzystywanych do celów mieszanych. Dodatkowo gminy mają problemy z ustaleniem, czy dotacje otrzymane z UE są kosztami kwalifikowalnymi, czy powinny powiększyć podstawę opodatkowania podatkiem od sprzedaży towarów i usług. Interpretacje i orzecznictwo w tym zakresie kształtuje się już od wielu lat i nadal nie ma jednolitego stanowiska w tym zakresie.

Według autora pracy rozwiązaniem ułatwiającym rozliczenia dotacji w gminach byłaby reguła przyjęta w ramach programu LEADER w Bawarii, a mianowicie wyłączenie z wydatków kwalifikowalnych podatku VAT w całości. Oczywiście zaproponowane rozwiązanie będzie wymagało sfinansowania VAT-u niepodliczalnego z własnych dochodów budżetowych gminy.

Z drugiej jednak strony, pozwoli uwolnić część środków w programach pomocowych i przeznaczyć na kolejne projekty.

Zaproponowane rozwiązania w zakresie zmiany zasad kwalifikowalności wydatków będą wymagały zwiększonego zaangażowania środków własnych beneficjentów. W przypadku jednostek sektora finansów publicznych, takich jak gminy, oznacza to konieczność zwiększenia wkładu własnego w realizowanych projektach przy ograniczonych środkach budżetowych. Aby realizować plany inwestycyjne, gminy musiałyby pozyskać dodatkowe dochody. Analiza dochodów gmin niemieckich pozwoliła na sformułowanie kolejnego wniosku, będącego uzupełniającym rozwiązaniem do dwóch wcześniejszych. Autor proponuje zmianę w systemie podatkowym w Polsce tak, aby jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy stanowiące rdzeń samorządności i realizujące większość potrzeb lokalnej społeczności, mogły w większym stopniu dysponować podatkami wypracowanymi przez lokalną społeczność, np. poprzez zwiększenie udziału gmin we wpływach z tytułu podatku dochodowego od podmiotów prawnych.