

prof. zw. dr hab. Elżbieta Skrzypek
Katedra Zarządzania Jakością i Wiedzą
UMCS Lublin

**Recenzja pracy doktorskiej mgr Bartłomieja Suchodolskiego na temat:
Ekonomiczno-społeczne problemy rozwoju powiatów a ich sytuacja dochodowa,
Promotor: prof. zw. dr hab. Marian Podstawka, promotor pomocniczy dr inż. Anna
Milewska, SGGW, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2018, stron 260.**

1. Uzasadnienie podjęcia tematu pracy

Podjęty temat pracy doktorskiej jest ważny, aktualny, posiada charakter naukowy. Poświęcony został pokazaniu zależności jakie zachodzą pomiędzy ekonomiczno-społecznym poziomem rozwoju powiatów a ich sytuacją dochodową. Podjęte badania mają ważne znaczenie z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia.

2. Cele pracy

Celem pracy jest identyfikacja zależności pomiędzy poziomem ekonomiczno-społecznego rozwoju powiatów a ich sytuacją dochodową w latach 2010-2015.

Cele szczegółowe pracy:

- ocena zróżnicowania rozwoju powiatów należących do grupy powiatów nisko i wysoko rozwiniętych
- ocena sytuacji dochodowej powiatów zaliczonych do grup najbogatszych i najbiedniejszych powiatów w Polsce z uwzględnieniem i bez uwzględnienia dochodów otrzymanych w ramach części wyrównawczej oraz równoważącej subwencji ogólnej a także wpłat dokonanych na część równoważącą
- ocena wpływu części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej na zmniejszenie różnic w poziomie dochodów i poziomie rozwoju powiatów w grupach powiatów najbogatszych i najbiedniejszych
- ocena sytuacji dochodowej powiatów, które w latach 2010-2015 przynajmniej raz zmieniły swoją przynależność do grup powiatów najbogatszych i najbiedniejszych
- ocena poziomu rozwoju ekonomiczno-społecznego powiatów, które w latach 2010-2015 przynajmniej raz zmieniły swoją przynależność do grupy powiatów nisko lub wysoko rozwiniętych

3. Hipotezy:

1. W Polsce występuje zróżnicowanie poziomu rozwoju lokalnego na szczeblu powiatów
2. Istnieje ujemna zależność pomiędzy wielkością dochodów ogółem per capita powiatów a poziomem ich ekonomiczno-społecznego rozwoju
3. System subwencjonowania powiatów nie przyczynia się do wyrównywania ich sytuacji dochodowej i różnic w poziomie rozwoju ekonomiczno-społecznego

4. Przedmiot badań



Przedmiotem badań była prezentacja i ocena korelacji występujących pomiędzy poziomem ekonomiczno-społecznego rozwoju powiatów a ich sytuacją dochodową. Oprócz tego dokonano oceny wpływu mechanizmu wyrównawczego subwencji ogólnej na zmniejszenie dysproporcji w poziomie dochodów i w poziomie rozwoju badanych powiatów. Badanie dotyczyło lat 2010-2015.

5. Metody badawcze:

Analiza literatury z zakresu rozwoju lokalnego, finansów publicznych, finansów jednostek samorządu terytorialnego, źródeł pozyskiwania dochodów przez powiaty oraz prawnych uregulowań działalności samorządu terytorialnego

Badania empiryczne: retrospektywna analiza poziomu rozwoju powiatów i ich sytuacji dochodowej. Badania miały charakter ex post i dotyczyły lat 2010-2015.. Wykorzystano materiały statystyczne GUS, Regionalnych Izb Obrachunkowych i Ministerstwa Finansów.

W pracy wykorzystano takie metody badawcze jak: analiza dokumentów, analiza ekonomiczna, analiza statystyczna oraz sondaż diagnostyczny..

6. Ocena merytoryczna pracy

Praca posiada dwie warstwy teoretyczną i empiryczną, które wzajemnie uzupełniają się tworząc logiczną całość. Autor ukazuje rolę sektora samorządowego w rozwoju lokalnym. Odnosi się do potrzeby jako kategorii ekonomicznej. Wskazuje na rolę samorządu terytorialnego w zaspokojeniu zbiorowych potrzeb i dostarczaniu dóbr publicznych. Omawia podstawy prawne działania administracji samorządowej. Wskazuje na pięć zasad, na których opiera się model samorządu terytorialnego, podkreśla znaczenie samorządu w świetle teorii rozwoju lokalnego. Dokonuje przeglądu definicji, w podsumowaniu wskazuje, że rozwój lokalny to pojęcie wielowymiarowe, obrazuje proces pozytywnych zmian ilościowych i jakościowych zachodzących w społeczeństwie i gospodarczym funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Omawia zachodzące zmiany w kierunku zharmonizowania i systematycznego działania społeczności lokalnej, władzy lokalnej i pozostałych podmiotów. Wskazuje, że uzasadnienie zainteresowania problematyką lokalną wynika ze wzrostu konfliktów w gospodarowaniu przestrzenią, poszukiwania nowych źródeł wspomagania rozwoju ekonomiczno-społecznego, z wykorzystania cech lokalności w procesach innowacji i rozwoju oraz ze znaczenia rozwoju lokalnego w procesie transformacji systemowej w Polsce.

Autor rozprawy słusznie wskazuje, że rozwój lokalny to proces świadomy i celowy kształtowania zmian w kierunku bardziej pożądanym, akceptowanym społecznie i ekonomicznie, zgodnie z wymogami racjonalnego gospodarowania przestrzenią, ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego. Określił cele stojące przed rozwojem lokalnym (dokonał przeglądu literatury). Przedstawił wybrane teorie służące wyjaśnieniu problemów związanych z rozwojem lokalnym. Podkreśla bardzo duży wpływ działań podejmowanych przez jednostki lokalnego samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym. Wskazuje na możliwości stymulowania rozwoju lokalnego i stwarzanie korzystnych warunków poprzez rozwój infrastruktury, przyciąganie inwestorów z zewnątrz, wspieranie przedsiębiorstw lokalnych. Podkreśla, że wiąże się to z ponoszeniem znacznych wydatków z budżetu jednostki lokalnej.

Omawia czynniki i bariery rozwoju lokalnego. Wskazuje na czynniki materialne i niematerialne. Wskazuje na czynniki zaproponowane przez klasyków : praca, kapitał, ziemia. Inny podział to czynniki ekonomiczne, społeczne, techniczne, technologiczne i ekologiczne. Wskazuje 11 czynników, przedstawia podział na czynniki nowoczesne i tradycyjne, wewnętrzne i zewnętrzne, polityczno-ustrojowe, społeczne, ekonomiczne, przestrzenne, zewnętrzne i wewnętrzne, mikro i makroekonomiczne, twarde i miękkie. Wskazuje na potrzebę łącznego, kompleksowego rozpatrywania czynników rozwoju lokalnego, które są determinantami rozwoju. Wskazuje na potrzebę uwzględniania



warunków rozwoju, które stanowią ogół możliwości mających wpływ na dynamikę i kierunki rozwoju społeczno-ekonomicznego. Podkreśla, że o czynnikach rozwoju poszczególnych obszarów decyduje stopień i skala występujących warunków rozwoju. Wskazuje i uzasadnia znaczenie potencjału endogenicznego. Autor rozprawy skłania się ku przyjęciu dwustopniowego podziału czynników rozwoju lokalnego na endogeniczne i egzogeniczne oraz (za Rogowską) podziału na czynniki ekonomiczne, społeczne, przestrzenne, ekologiczne, polityczno-ustrojowe, techniczne i lokalne. Kolejno omawia bariery rozwojowe, wskazuje na systemowe (powszechne) i zróżnicowane przestrzennie bariery ekonomiczne, społeczne, techniczne, technologiczne, ekologiczne.

W dysertacji doktorant wskazał także na negatywne konsekwencje rozwoju powiatów, w tym zmniejszanie powierzchni terenów zielonych, zanieczyszczenie powietrza, nieracjonalne wykorzystanie terenów miejskich i podmiejskich, nieodpowiednie relacje między rozwojem ekonomicznym i społecznym. Podkreśla, że rozwój ekonomiczno-społeczny powiatu to proces cechujący się wysokim stopniem złożoności, powinien mieć postać rozwoju zrównoważonego, zapewniać równowagę pomiędzy celami ekonomicznymi, społecznymi i jakością środowiska.

Ważnym problemem podjętym w kolejnej części dysertacji jest rola powiatów w rozwoju lokalnym. Powiaty wykonują zadania uzupełniające i wyrównawcze, własne i zlecone. Autor dokonał oceny uwarunkowań rozwojowych powiatów. Wskazał na przyczyny występowania różnic w poziomie rozwoju powiatów np. niejednakowy dostęp do czynników produkcji, różna ich jakość, różny potencjał tkwiący w mieszkańcach, ich aktywności, przedsiębiorczości i kreatywności. Wskazał, że uwarunkowania rozwojowe obejmują uwarunkowania przestrzenno-środowiskowe, społeczno-gospodarcze (demografia, wiek, bezrobocie, edukacja, podmioty gospodarcze, działalność rolnicza, opieka zdrowotna, pomoc społeczna, bezpieczeństwo, kapitał społeczny (wartości, normy etyczne) i infrastrukturalne. Wszystkie uwarunkowania społeczno-gospodarcze i infrastrukturalne rozwoju wiążą się z poziomem dochodów powiatu. Powiat może te uwarunkowania kształtować, ale wymaga to ponoszenia znacznych wydatków. Doktorant podkreśla, że podstawowym uwarunkowaniem rozwoju powiatu jest poziom jego dochodów budżetowych i związany z tym poziom wydatków prorozwojowych oraz zdolność do kreowania i wprowadzania innowacji. Innowacyjność powiatu to zdolność do wprowadzania zmian, reform, rozwiązań nowatorskich w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego oraz poprawa sposobu funkcjonowania mechanizmów rozwoju. We współczesnej gospodarce opartej na wiedzy innowacje stanowią istotne źródła przewagi rozwojowej, a nabywanie zdolności innowacyjnych to fundament pojęcia uczącego się powiatu. Koncepcja uczącego się powiatu oparta jest na założeniu mówiącym, że dla konkurencyjności powiatu kluczowe znaczenie ma jego zdolność do tworzenia specyficznych zasobów, za które uznaje się zwłaszcza umiejętności i wiedzę.

Konkurencyjność lokalnych jednostek samorządu terytorialnego to stan względnie trwałej przewagi konkurencyjnej nad rywalami, osiągany i utrzymywany dzięki jej wyższym walorom lokalizacyjnym oraz większym zdolnościom i umiejętnościom konkurowania. Decydują o niej kapitał produkcyjny, ludzki, kreatywność, infrastrukturalny, socjo-instytucjonalny (sieci i stowarzyszenia biznesowe, organizacje publiczne) oraz kulturowy. Autor pracy podjął próbę oceny udziału samorządu powiatowego w procesie rozwoju lokalnego. Wskazał, że kształtowanie rozwoju lokalnego to proces mający na celu ustalenie zadań, sposobów i środków racjonalnego użytkowania i zagospodarowania przestrzeni w celu poprawy jakości życia mieszkańców. Władze powiatu w obszarze rozwoju lokalnego realizują dwie funkcje: pobudzające i dynamizujące czyli stymulujące. Ponadto realizują funkcje regulacyjne, przeciwdziałające pojawiającym się sprzecznościom i konfliktom i eliminują lub ograniczają skutki pojawiających się barier rozwojowych. Wskazał cele rozwoju powiatu: zaspokojenie potrzeb mieszkańców, kreowanie wzrostu gospodarczego i przedsiębiorczości, zapewnienie trwałości i zrównoważenia rozwoju i sprawności instytucjonalnej, dbałości o odpowiednie funkcjonowanie systemów lokalnych w ich relacjach wewnętrznych i zewnętrznych. Odnosił się do funkcji zarządzania (planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolowanie). Podkreśla bardzo dużą rolę planowania, w tym planowania strategicznego. Wskazuje na następujące motywy opracowania strategii przez

organizacje publiczne: polityczny, technokratyczny, ekonomiczny, biurokratyczny i populistyczny. Wskazuje także na konieczność kompleksowego podejścia do analizowanego problemu.

Pan mgr B. Suchodolski podkreśla konieczność aktualizacji strategii rozwoju. Wskazuje na instrumenty wspierania przedsiębiorczości (tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej, działania promocyjno-organizacyjne, korzystne warunki do podejmowania i rozszerzania działalności, pomoc publiczna. Przywołuje myśl P. Drucker, który podkreśla, że trzeba tworzyć klimat sprzyjający rozwojowi przedsiębiorczości i innowacyjności ale stosować zarządzania ukierunkowane na ciągłe poszukiwanie i tworzenie, wdrażanie innowacji i wykorzystywanie pojawiających się okazji i możliwości do zwiększania potencjału konkurencyjności.

Autor pracy kolejno przedstawia syntetyczne mierniki obrazujące poziom rozwoju lokalnego oraz dokonuje ich oceny. Przedstawia ich charakterystykę. Podkreśla, że miernik ma wyrażać podstawowe treści, nie należy mnożyć liczby mierników, mierniki powinny być ze sobą powiązane. Wskazuje na mierniki ilościowe i jakościowe (mierniki dynamiki, natężenia, gęstości, strukturalne. Ponadto mierniki wg formy wyrażane są w postaci naturalnej (jednostki fizyczne) i wartościowej (w zł). Mierniki ze względu na charakter mogą być syntetyczne (agregaty makroekonomiczne) oraz szczegółowe (konkretne wielkości różnych zjawisk gospodarczych i społecznych). Ponadto występują mierniki określające bezwzględnie wartości różnych zjawisk i procesów, mierniki obrazujące relacje jednych wartości do innych oraz mierniki o charakterze społecznym i ekonomicznym.

Autor pracy omawia 26 mierników, w tym 15 społecznych i 11 ekonomicznych (tab. 14). Poziom rozwoju lokalnego powinien być opisywany za pomocą zestawu cech statystycznych. Tu wykorzystuje się mierniki syntetyczne, w tym metody bezwzorcowe, niewykorzystujące wzorca rozwoju, oraz metody wzorcowe, oparte na konstruowaniu wzorca rozwoju, który stanowi punkt odniesienia dla wyznaczania poziomu rozwoju. Jedną z bardziej znanych metod wzorca rozwoju jest zaproponowana przez Z. Hellwiga w 1968 roku, została ona dokładnie omówiona przez Autora niniejszej dysertacji, przedstawiono także sposób jej wykorzystania.

Mgr Suchodolski odnosi się także do metod bezwzorcowych. W rozdziale III pokazuje rozwój ekonomiczno-społeczny powiatów i poziom ich dochodów. Omawia dochody własne jako źródło finansowania rozwoju ekonomiczno-społecznego powiatów. Wskazuje na dwie ustawy, które regulują kwestie gospodarki finansowej (ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 roku i o finansach publicznych z 2009 roku). Wskazuje, że budżet powiatu rozumie jako plan finansowy, gdzie gromadzone są środki i realizowane zadania, ogólny fundusz (gdzie ma miejsce powiązanie dochodów i wydatków, norma prawna uchwalona przez organ stanowiący powiatu, która upoważnia organ wykonawczy do gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków. Podkreśla, że Konstytucja RP gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach odpowiednio do przypadających im zadań. Wraz ze zmianą zadań i kompetencji j.s.t. muszą mieć miejsce zmiany w podziale dochodów publicznych. Systemy finansowe powinny być zróżnicowane i elastyczne. Dochody j.s.t. obejmują (art. 167 Konstytucji RP): dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa. Dochody własne pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie danej wspólnoty, przekazane jej z mocy prawa, w całości i bezterminowo. Podkreśla się związek dochodów własnych z lokalną bazą ekonomiczną. Dochody te zapewniają niezależność w podejmowaniu decyzji i stwarzają szanse na pełniejsze pokrycie potrzeb członków wspólnoty i podniesienie standardu świadczonych im usług. Autor wskazał (art. 5 Ustawy o dochodach j.s.t.) pozycje dochodów (11 pozycji, s. 105). Ważnym źródłem dochodów własnych powiatów jest udział we wpływach z podatku dochodowego osób fizycznych (10,25%), od osób prawnych (1,40%). Autor pracy wskazuje, że udział dochodów własnych powiatów ziemskich w latach 2010-2015 systematycznie wzrastał (2010 r. 28,2%, 2015 r. 33,5%). Podobnie wpływy z PIT i CiT w dochodach ogółem powiatów ziemskich wzrosły (2010r. 13%, 2015r. 18,3%). Dochody własne powiatów bez podatków stanowiły w latach 2010 - 2015 15% całkowitych dochodów powiatów. Miasta na prawach powiatu to gminy wykonujące

zadania powiatu (ustawa z 1998 roku o samorządzie powiatowym). W tab. 16 s. 106 Autor pracy zamieścił udziały dochodów własnych i wpływów z PIT i CIT miast na prawach powiatu i ich dochody w latach 2010 i 2015. Udział dochodów własnych był rzędu 63%, udział w podatku PIT i CIT to około 6% całości dochodów. Subwencja ogólna to źródło finansowania rozwoju ekonomiczno-społecznego powiatów. Autor pracy uzasadnia potrzebę stosowania transferów zasilających budżety samorządowe. Wskazuje na rolę najważniejszego narzędzia jakim jest subwencja ogólna (świadczenie publiczno-prawne państwa na rzecz innych podmiotów publicznych o charakterze bezzwrotnym, ogólnym, bezwarunkowym i nieodpłatnym). Omawia cechy subwencji oraz podkreśla jej roszczeniowy i obligatoryjny charakter. Wskazuje na odniesienie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego do subwencji, przypomina, że kwoty subwencji ogólnej dla powiatów określa ustawa budżetowa. Subwencje obejmują część wyrównawczą, równoważącą i oświatową, przy czym wyrównawcza i oświatowa to transfer wertykalny, a równoważąca to transfer horyzontalny. Część wyrównawcza to kwota podstawowa oraz uzupełniająca. Autor omawia kryteria przyznawania i sposób obliczania kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej (tab. 17. s. 122). Przedstawia ponadto sposób obliczania kwoty podstawowej i uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Wskaźniki dochodów podatkowych na 1 mieszkańca dla wszystkich powiatów w kraju oraz wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca powiatu publikuje corocznie Ministerstwo Finansów. Autor wskazuje, że ponad 80% powiatów ogółem w Polsce w latach 2010-2015 otrzymało środki z wyrównawczej subwencji ogólnej. Odnosi się także do drugiej składowej subwencji ogólnej jaką jest jej część równoważąca (dotyczy powiatów, gdzie wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie (P) jest większy niż 110% wskaźnika dochodów dla wszystkich powiatów (Pp) - Ustawa z 13 XI 2003 o dochodach j.s.t. Pokazuje sposób obliczania rocznej wypłaty zobowiązanego powiatu na część równoważącą subwencji ogólnej (tab. 22,23). Liczba powiatów dokonujących wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej to około 15% powiatów, większość to miasta na prawach powiatu (tab.24 i 25). Podkreśla, że w latach 2010-2015 ponad połowa powiatów grodzkich i od 5-7% powiatów ziemskich. dokonywała wpłat.

Część oświatową subwencji ogólnej ustala się dla wszystkich j.s.t. corocznie (ustawa budżetowa) Minister do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów i reprezentacji j.s.t. określa w drodze rozporządzenia sposób podziału tej subwencji (uwzględnia typy i rodzaje szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopnie awansu zawodowego nauczycieli, liczbę uczniów w szkołach i placówkach. Subwencje dla powiatów w latach 2010-2015 stanowiły 33% łącznej subwencji ogólnej dla j.s.t. Zdecydowana większość środków z łącznej subwencji ogólnej dla j.s.t. to część oświatowa 2010r. 74,2%, 2015r. 78,64%, udział subwencji dla powiatów w części oświatowej subwencji dla j.s.t. to 35%. Doktorant podkreśla, że subwencja ogólna stanowiła ponad 40% całkowitego dochodu powiatów ziemskich, druga część wyrównawcza i równoważąca stanowiła około 2,5% całości dochodów powiatów ziemskich. Łącznie część wyrównawcza i równoważąca to 9-10% całkowitych dochodów powiatów ziemskich. W przypadku miast grodzkich subwencja ogólna stanowiła około 20% całkowitych dochodów. Doktorant wskazał, że dominująca część subwencji to część oświatowa. Część równoważąca i wyrównawcza to około 1%.

Mgr Suchodolski odniósł się w pracy do dotacji wskazując, że dotacje celowe są ważnym źródłem finansowania rozwoju ekonomiczno- społecznego powiatów. Pełnią one funkcje ekonomiczne, polityczne, kontrolne. Jest to wertykalny transfer środków o charakterze bezzwrotnym i nieodpłatnym, związanych z realizacją interesu publicznego. Transfer ten ma charakter celowy, środki muszą być wykorzystane na konkretnie oznaczone zadania. Dotacje przyjmują postać celowych obligatoryjnych i celowych fakultatywnych. Obligatoryjne przekazywane są z budżetu państwa, a fakultatywne cechuje dobrowolność państwa w ich przekazywaniu. Udział dotacji w przypadku powiatów ziemskich stanowił 25% a grodzkich około 1/6 całkowitych dochodów. Wśród dotacji szczególnie ważne były dotacje inwestycyjne, przeznaczone na rozwój infrastruktury powiatu.

W dalszej kolejności doktorant pokazuje zróżnicowanie dochodów per capita w Polsce, pokazuje jak kształtowały się roczne dochody powiatów ziemskich i grodzkich w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg województw w latach 2010-2015. Miasta na prawach powiatu to liczące więcej niż 100 tys. ludzi od 31 XII 1998 roku oraz te, które przestały być siedzibami województw. Autor pracy uzasadnił dlaczego w dalszych analizach uwzględnił będzie tylko powiaty ziemskie. Wskazuje determinanty określające źródła finansowania rozwoju ekonomiczno-społecznego powiatu. Podkreśla, że między rozwojem lokalnym a finansami powiatu występują powiązania i uwarunkowania. Istnieje konieczność powiązania planowania rozwoju i prognozowania jego oddziaływania na koszty i dochody. Wskazuje ponadto, że w gospodarce finansowej powiatu można wyróżnić dwa czynniki definiujące możliwości rozwoju powiatu. Są to dochody własne i wydatki inwestycyjne (zależą od globalnych dochodów, wydatków bieżących i środków obcych pozyskiwanych z zewnątrz. Ich efektem są nowe urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej i społecznej. Źródła finansowania projektów inwestycyjnych obejmują: dochody budżetowe, udziały mieszkańców i podmiotów prywatnych w realizacji inwestycji publicznych, nadwyżki budżetowe z ubiegłych lat, środki z funduszy celowych, środki z funduszy pomocowych zza granicy, kredyty, pożyczki, leasing, środki z emisji obligacji municypalnych.

Słusznie podkreśla, że decyzje o wyborze źródeł finansowania inwestycji powinny wynikać z bieżących i strategicznych planów funkcjonowania danego powiatu.

Ważną częścią recenzowanej pracy jest rozdział czwarty, w którym pokazano mechanizm subwencjonowania powiatów i jego powiązania z wyrównywaniem ich sytuacji dochodowej oraz wspieranie rozwoju lokalnego w latach 2010-2015. Autor ocenił zróżnicowanie dochodowe badanych powiatów. Powiaty ziemskie podzielono na cztery grupy. Polska podzielona jest na bogatą Polskę A na zachód od Wisły i biedną Polskę B na wschód od Wisły. Przykładowo w najbiedniejszych powiatach, w tym w lubelskim tylko jeden powiat puławski należy do najbogatszych, w woj. śląskim z 17 aż 14 zaliczono do najbogatszych powiatów i żadnego nie zaliczono do najbiedniejszych. Dokonując oceny zróżnicowania sytuacji dochodowej powiatów porównano mediany i średnie uzyskiwanych przez nie dochodów ogółem, dokonano analizy kwot per capita subwencji ogólnej otrzymanej przez powiaty najbiedniejsze i najbogatsze oraz pokazano procentowe udziały poszczególnych źródeł dochodów w budżetach badanych jednostek.

Analiza prowadzona przez Autora pokazała także kształtowanie się omawianych wielkości w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Pokazano także kształtowanie się średnich dochodów własnych dotacji i subwencji na osobę w powiatach najbogatszych i najbiedniejszych.

W pracy dokonano analizy udziału dochodów własnych, dotacji i subwencji w dochodach powiatów. Ponadto analizie i ocenie poddano kształtowanie się udziałów dochodów z podatku od osób fizycznych i prawnych w całkowitych dochodach własnych powiatów najbogatszych i najbiedniejszych. W strukturze dochodów z tych źródeł dominowały podatek dochodowy od osób fizycznych. Udział ten był zróżnicowany i wahał się od 16% do 80% w grupie powiatów najbogatszych (s. 163). Znaczenie podatków CIT było symboliczne (za wyjątkiem powiatu polkowickiego- Zagłębie Miedziowe). W strukturze subwencji dominowała subwencja oświatowa.

Analizowano i oceniono także wyrównawczą i równoważącą część subwencji. W podsumowaniu Autor pracy stwierdza, że:

- analiza dochodów całkowitych wskazuje na ich duże zróżnicowanie,
- o zamożności powiatu decyduje liczba jego mieszkańców,
- budżety powiatów bogatych i biednych różniły się strukturą ważności poszczególnych źródeł dochodów (najbogatsze- dochody własne, najbiedniejsze- subwencja ogólna),

- odnotowano tendencję do wzrostu znaczenia dochodów własnych kosztem spadku ważności środków pochodzących z redystrybucji dochodów,
- środki w części wyrównawczej i równoważącej w obu grupach różniły się kilkakrotnie,
- redystrybucja dochodów prowadziła do wzrostu dochodów per capita w powiatach biednych (dochody te były wyższe w powiatach najbiedniejszych w stosunku do najbogatszych),
- dochody PIT i CIT były wyższe w powiatach najbogatszych.

Doktorant przeprowadził ocenę wpływu subwencji ogólnej na wyrównanie poziomu dochodów powiatów dla przyjętej próby badawczej stwierdzając, że poziom zróżnicowania dochodowego powiatów został zmierzony przy wykorzystaniu współczynnika zmienności. Przyjęto skalę: 0-20% małe zróżnicowanie, 20-40% średnie, 40-60% duże i ponad 60% bardzo duże. Zróżnicowanie przekraczało ponad 70%. Wahania w poszczególnych latach uniemożliwiły określenie jednoznacznego trendu zmian. Sytuacja dochodowa powiatów bogatych była bardziej wyrównana niż biednych. Autor badał efektywność działania mechanizmu wyrównawczego subwencji ogólnej w wyrównywaniu poziomu dochodów powiatów. Dowodzi, że (tab. 45) wpływał on pozytywnie na zmniejszenie poziomu zróżnicowania dochodów badanych powiatów. Kolejno (tab. 46 i 47) przeprowadzono analizę zmienności dochodów per capita i wpływu części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej na ich wyrównywanie. Wpływ ten okazał się pozytywny, bo oddziaływał na zmniejszenie zróżnicowania dochodowego badanych powiatów. Jest to zaprzeczenie części hipotezy III, wg której system subwencjonowania powiatów nie przyczynia się do wyrównywania ich sytuacji dochodowej i różnic w poziomie rozwoju ekonomiczno-społecznego. Autor stwierdza, że siła i tempo w jakim następował proces wyrównywania dysproporcji w poziomie dochodów powiatów nie były wystarczające.

Kolejnym, bardzo ważnym problemem z punktu widzenia realizacji celów niniejszej dysertacji jest ocena zróżnicowania poziomu ekonomiczno-społecznego rozwoju powiatów z zastosowaniem taksonomicznego miernika rozwoju Hellwiga. Wykorzystanie miernika umożliwiło uporządkowanie zbioru danych powiatów od 1 do 130 (z których każdy został opisany zbiorem cech diagnostycznych (stymulant i destymulant). Dane pochodziły z GUS (Bank Danych Lokalnych) i publikacji GUS. Wybrano 26 zmiennych obrazujących rozwój ekonomiczno-społeczny powiatów (s. 175-176 pracy). Po ich ustaleniu wyeliminowano zmienne quasi-stałe przy pomocy współczynnika zmienności cech. Ze względu na niską zmienność odrzucono cztery zmienne tj. odsetek ludności w wieku produkcyjnym, liczbę mieszkańców na 1000 mieszkańców, współczynnik skolaryzacji netto, frekwencję wyborczą w I turze wyborów samorządowych w 2010 roku i w wyborach do rad powiatu w 2014 roku. Kolejno obliczono współczynniki Pearsona (siła związku między zmiennymi wyrażonymi w wartościach nominalnych). Z badania wykluczono mocno skorelowane zmienne (dotyczyło to zmiennej "korzystający z sieci kanalizacyjnej". Ostatecznie otrzymano 21 zmiennych (tab. 48). Skonstruowano macierz zestandaryzowanych wartości i wyznaczono wzorzec rozwoju, czyli abstrakcyjny powiat o współrzędnych zestandaryzowanych, gdzie wartości były stymulantami lub destymulantami. Destymulantą była tylko stopa bezrobocia. Kolejno dla każdego z powiatów obliczono jego odległość od wzorca. W ten sposób wyznaczono wskaźniki syntetyczne dla każdego powiatu. Taksonomiczny miernik rozwoju Hellwiga dla przyjętych wartości z przedziału [0,1]. Im bardziej wartości cech danego powiatu były zbliżone do wzorca, tym poziom rozwoju ekonomiczno-społecznego był wyższy. Kolejno podzielono powiaty na klasy różniące się pod względem poziomu rozwoju ekonomiczno-społecznego. Klasyfikacja powiatów wg poziomu rozwoju odbywała się z wykorzystaniem średniej arytmetycznej ich odległości od wzorca. Powiaty podzielono na grupy o niskim i wysokim poziomie rozwoju (tab. 49, 50). W tab. 51 pokazano odległości poszczególnych powiatów od przyjętych wzorców rozwoju. Z badań wynika podstawa do pozytywnej weryfikacji hipotezy zakładającej zróżnicowanie poziomu rozwoju lokalnego na szczeblu powiatów Ponadto stopień zróżnicowania w latach 2010-2015 utrzymywał się na porównywalnym poziomie. W dalszej

kolejności dokonano oceny zależności pomiędzy poziomem dochodów powiatów a ich poziomem rozwoju. Zweryfikowano pozytywnie postawioną hipotezę oraz jej II część mówiącą, że system subwencjonowania powiatów nie przyczynia się do wyrównywania ich sytuacji dochodowej i różnic w poziomie rozwoju ekonomiczno-społecznego. Autor podjął się oceny sytuacji dochodowej i poziomu rozwoju powiatów, które w badanym okresie zmieniały swoją przynależność do wyodrębnionych grup w ramach próby badawczej. Stwierdził, że rozwarstwienie dochodowe w obrębie każdej z grup powiatów migrujących jest nieznaczące.

Zweryfikowano hipotezę zakładającą, że istnieje ujemna zależność pomiędzy wielkością dochodu per capita powiatów a poziomem ich rozwoju ekonomiczno-społecznego w odniesieniu do powiatów migrujących. Autor przedstawił także ocenę uwarunkowań rozwoju lokalnego i mechanizmu subwencji ogólnej, wyrażonej przez przedstawicieli władz badanych powiatów. Przeprowadził sondaż diagnostyczny z wykorzystaniem ankiety w sierpniu i wrześniu 2017 roku wśród przedstawicieli władz badanych powiatów (starostów, wice starostów, skarbników i sekretarzy) odnośnie znaczenia i skuteczności części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej w procesie wyrównywania różnic w poziomie dochodów i poziomie rozwoju powiatów i czynników powodujących te różnice. Wysłano 189 ankiet, odesłano 55, co stanowi 29,1%. Pogrupowano powiaty na podstawie deklarowania uzyskiwanych przez ich jednostki dochodów per capita na poziomie poniżej średniej dla całego kraju (44 powiaty) oraz powyżej średniej (11 powiatów). Małe liczebności grup i zbieżności odpowiedzi spowodowały, że omówiono wyniki analizy dla 55 powiatów. Odpowiedzi udzieliło 30 skarbników, 8 sekretarzy, 4 starostów i 13 inne. Wyniki badań wskazują, że 98,2% respondentów (54 powiaty) uznało, że wysokość dochodów własnych nie wystarcza do realizacji zadań, 96,4% (53) uznało za potrzebne przyznawanie powiatom części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej. Kolejno respondenci ocenili poziom rozwoju ekonomiczno-społecznego powiatów. Określili czynniki pozafinansowe wpływające na sytuację dochodową powiatu. (najważniejsza rola liczby małych, średnich i dużych przedsiębiorstw w powiecie). Określili też źródła dochodów (dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe)- najważniejsze subwencja ogólna. Oceniono wpływ części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej na podnoszenie poziomu rozwoju ekonomiczno-społecznego w badanych powiatach. Badano opinie dotyczące obowiązku dokonywania przez powiaty uzyskujące wskaźnik dochodów podatkowych powyżej 110% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów, wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej, odpowiedzi były zróżnicowane (s. 208) Pytano też o określenie znaczenia części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej przyznawanej powiatom dla realizacji powierzonych im zadań oraz o sposób obliczania części wyrównawczej subwencji ogólnej dla powiatów. Zapytano ponadto o zmiany jakie powinny być wprowadzone w mechanizmie przyznawania części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej (s. 209-210). Pytano też o realne działania, jakie mogłyby wpływać na poprawę funkcjonowania gospodarki finansowej i polepszenie sytuacji dochodowej powiatów- wskazano możliwe rozwiązania (s. 211). Respondenci określili też wskaźniki, które opisują poziom społecznego i ekonomicznego rozwoju powiatu (tab. 65 i 66). Respondenci zapytani zostali o obszary problemowe w powiatach, w odpowiedzi wskazali na brak miejsc pracy, zły stan dróg, słaby dostęp do opieki zdrowotnej.

Pracę zamyka zakończenie, w którym Autor odnosi się do celów pracy i hipotez badawczych.

7. Podstawy teoretyczne pracy

Praca oparta została na dobrych podstawach teoretycznych. Autor oparł swoje rozważania na 176 pracach, 21 aktach prawnych, 41 artykułach i 13 pozycjach netografii. Przywołał 10 prac obcojęzycznych Bibliografia jest aktualna, poprawnie dobrana i odpowiednio wykorzystana. Jest wystarczająca dla realizacji celów postawionych przed pracą. Percepcję treści pracy ułatwia 25 rysunków i 71 tabel.

8. Uwagi wymagające ustosunkowania się Autora formułuję w postaci pytań:

1. Jakie czynniki pogłębiają regionalne zróżnicowanie rozwoju lokalnego
2. Jakie warunki muszą być spełnione, by powiat stał się „powiatem uczącym się”
3. Jaka jest przydatność analizy SWOT w zarządzaniu powiatem
4. Jak ocenia Pan partnerstwo publiczno-prawne i jego rolę w finansowaniu przedsięwzięć

9. Ocena ogólna pracy doktorskiej

1. Praca spełnia ustawowe wymagania stawiane pracom doktorskim, jest poprawna pod względem formalnym i merytorycznym, posiada oryginalny charakter wyrażający się w sposobie rozwiązania postawionego problemu badawczego.
2. Cele postawione przed pracą zostały osiągnięte a hipotezy pracy zweryfikowane. Umożliwił to poznawczy, metodyczny i praktyczny charakter podjętej rozprawy.
3. Przyjęte i wykorzystane metody badawcze są poprawne i umożliwiły osiągnięcie celów postawionych przed pracą.
4. Praca dowodzi odpowiedniej wiedzy i umiejętności Doktoranta w zakresie badania i oceny zjawisk ekonomicznych
5. Praca rozszerza dorobek nauk ekonomicznych i dowodzi posiadania przez Doktoranta rozwiniętego warsztatu badawczego oraz wystarczającej wiedzy do prowadzenia dalszych badań naukowych w obszarze nauk ekonomicznych.

10. Wniosek końcowy

Biorąc pod uwagę merytoryczną i formalną ocenę pracy doktorskiej stwierdzam, że spełnia ona wymagania stawiane pracom doktorskim, zawarte w Ustawie o tytule i stopniach naukowych i wnoszę do Rady Wydziału Nauk Ekonomicznych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie o dopuszczenie do publicznej obrony rozprawy mgr Bartłomieja Suchodolskiego pt. „Ekonomiczno-społeczne problemy rozwoju powiatów a ich sytuacja dochodowa”. Przedstawiona do recenzji praca daje podstawę do ubiegania się o stopień doktora nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia.

Lublin, 15 luty 2018.

