

Białystok, 21.11.2022 r.

Prof. dr hab. Marzanna Poniatowicz  
Uniwersytet w Białymstoku  
Wydział Ekonomii i Finansów

## RECENZJA

### Rozprawy doktorskiej mgr. MIROŚŁAWA LEGUTKO

pt. *Poziom i kierunki wykorzystania środków z Unii Europejskiej a sytuacja finansowa gmin wiejskich województwa małopolskiego*, napisanej pod kierunkiem dr hab. Iwony Kowalskiej, prof. SGGW

#### 1. Podstawa formalnoprawna i kryteria recenzji

Podstawą formalnoprawną opracowania niniejszej recenzji jest uchwała Rady Dyscypliny Ekonomia i Finanse Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie z dnia 27 września 2022 r., a także pismo z dnia 20 września 2022 r. Przewodniczącego Rady Dyscypliny Ekonomia i Finanse - Pana dr hab. Mariusza Maciejczaka, prof. SGGW, informujące o powołaniu mnie przez wspomnianą Radę na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr. Mirosława Legutko pt. *Poziom i kierunki wykorzystania środków z Unii Europejskiej a sytuacja finansowa gmin wiejskich województwa małopolskiego*.

Zgodnie z wymogami ustawowymi – art. 13. ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789, z późn. zm) oraz w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669, z późn. zm.), rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia przez kandydata pracy naukowej.

Mając na uwadze powyższe, przy ocenie rozprawy doktorskiej mgr. Mirosława Legutko uwzględniono następujące kryteria oceny:

- trafność wyboru i znaczenie podjętej problematyki badawczej oraz oryginalność rozwiązania problemu naukowego,
- poprawność sformułowania celów i hipotez badawczych,
- ocenę struktury rozprawy oraz jej zawartości merytorycznej,

- zastosowaną metodykę badań i poprawność wykorzystania materiałów źródłowych,
- ocenę strony formalnej i edytorskiej rozprawy.

## **2. Ocena wyboru tematu pracy, sformułowania celu i hipotez badawczych**

Celem głównym recenzowanej pracy było określenie zależności pomiędzy poziomem i kierunkami wykorzystania środków z Unii Europejskiej a sytuacją finansową gmin. Jako przykład do analiz empirycznych jej Autorowi posłużyło 121 gmin wiejskich z województwa małopolskiego.

Należy podkreślić, że środki pomocowe UE to istotne źródło finansowania zadań publicznych realizowanych przez samorząd terytorialny w Polsce, a jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce to obok przedsiębiorstw najważniejsza kategoria beneficjentów środków unijnych. Racjonalna absorpcja tych środków przez te jednostki powinna być zawsze efektem przemyślanej i racjonalnej ekonomicznej lokalnej polityki finansowej. Na występujące w tym zakresie dysfunkcje występujące w polskim systemie finansów samorządowych zwracało uwagę już wielu autorów [np. Słodowa-Hełpa, 2005; Galiński, 2009; Jastrzębska, 2011; Hausner, 2013; Poniatowicz, 2016; Tokarski, 2017]. Istotę wspomnianych dysfunkcji trafnie oddaje prof. J. Hausner, wskazując między innymi na powszechne w polskim podsektorze samorządowym praktyki: *finansowania ze środków unijnych przedsięwzięć doraźnych i przypadkowych, słabe wykorzystanie funduszy unijnych jako narzędzia stymulowania zmian rozwojowych*, w konkluzji dodając: *System absorpcji środków europejskich należy pozbawić charakteru ekstensywnego i mechanistycznego. Jego funkcją powinno być nie szybkie wydatkowanie środków unijnych, ale ich mądre wykorzystywanie. Większe tempo wydatkowania w żadnej mierze nie oznacza ich wyższej użyteczności* [Hausner, 2013, s. 81 i 101]. Niewątpliwie, jednym z kluczowych kryteriów decyzyjnych w tym zakresie powinna być również analiza wpływu środków unijnych na systemy finansowe JST jako ich beneficjentów.

Kolejny, ważny problem związany z przedmiotową problematyką badawczą, który dostrzega Doktorant, to to fakt, że absorpcja środków unijnych przez JST wymaga zabezpieczenia tzw. wkładu własnego na potrzeby realizacji przedsięwzięć współfinansowanych z UE. Zdolności absorpcyjne JST pozostają więc w ścisłej korelacji z kondycją i stanem finansów lokalnych. Dotyczy to zarówno dochodów i wydatków

budżetowych JST (bieżących i kapitałowych), jak i osiągniętych wyników budżetowych (ogólnych i operacyjnych), a także długu samorządowego.

Wszelkie niekorzystne zjawiska, które uwidoczniły się w ostatnich latach w polskim systemie finansów lokalnych (np. obserwowane procesy re-centralizacji i osłabiania samodzielności finansowej JST przez państwo, nakładanie na JST dodatkowych zadań bez adekwatnych rekompensat finansowych, wzrost wydatków bieżących samorządu terytorialnego w związku z koniecznością ograniczania negatywnych skutków aktualnego kryzysu pandemicznego COVID-19 itp.) nie pozostają bez wpływu na możliwości absorpcyjne samorządu terytorialnego, ograniczając je w istotny sposób. Nie wspomnę już o zagrożeniach programu Krajowy Plan Odbudowy (KPO), w ramach którego wstrzymano (w związku z dysfunkcjami w polskim wymiarze sprawiedliwości) łącznie 24 mld euro dotacji i 12 mld euro pożyczek na odbudowę polskiej gospodarki po pandemii. Niestety, wszystko wskazuje na to, że zagrożone mogą być również pieniądze w ramach unijnej polityki spójności 2021-2027 (łącznie ok. 75 mld euro), a więc kluczowe źródło finansowania inwestycji JST.

Wspomniane uwarunkowania powodują, że problematyka badawcza podejmowana w dysertacji, aczkolwiek już nienowa – polskie JST wykorzystują środki unijne w ramach prowadzonej przez siebie gospodarki finansowej od prawie 20 lat – jest i będzie w najbliższej przyszłości, tj. w perspektywie finansowej 2021-2027, problematyką ważną i aktualną. Tym samym pozytywnie oceniam jej wybór przez Doktoranta, zarówno w kontekście teoriopoznawczym, jak i aplikacyjnym.

Autor dysertacji jako problem badawczy określa (cyt.): *próbę odpowiedzi na pytanie jakie są zależności pomiędzy poziomem i kierunkami wykorzystania środków z Unii Europejskiej a sytuacją finansową gmin wiejskich województwa małopolskiego*. Niemal w identyczny sposób definiuje też główny cel pracy, tj. (cyt.): *określenie zależności pomiędzy poziomem i kierunkami wykorzystania środków z Unii Europejskiej a sytuacją finansową gmin wiejskich województwa małopolskiego*. Z takim ujęciem nie do końca mogę się zgodzić. Cel badawczy nie może być utożsamiany z problemem badawczym. Problem badawczy jest zawsze stwierdzeniem pewnego stanu niewiedzy w podejmowanym obszarze badawczym, natomiast cel badawczy określa intencje badacza w konkretnym procesie badawczym. Poprawnie sformułowany problem badawczy w przedmiotowej dysertacji powinien jednoznacznie identyfikować więc określony problem z obszaru finansów lokalnych, który uzasadnia ten proces. Próba odpowiedzi na pytanie (takiego

sformułowania używa Doktorant) nie może być problemem badawczym. Jest nim zawsze stwierdzenie pewnego, zastanego stanu rzeczy, które stało się impulsem do pojęcia badań. W tym konkretnym przypadku może to być przykładowo istniejąca luka poznawcza w zakresie wpływu funduszy europejskich na sytuację finansową gmin niezurbanizowanych w Polsce.

Natomiast sposób sformułowania przez Autora szczegółowych celów badawczych oceniam jako poprawny. Cele te zdefiniowano następująco:

1. *Określenie roli środków z Unii Europejskiej w kształtowaniu się sytuacji finansowej gmin w przeglądzie dorobku naukowego teorii finansów.*
2. *Ocena mechanizmu alokacji środków z Unii Europejskiej z uwzględnieniem specyfiki gmin wiejskich - jako ich beneficjentów.*
3. *Określenie wpływu środków z Unii Europejskiej na wielkość zadłużenia w gminach wiejskich województwa małopolskiego.*
4. *Określenie zależności pomiędzy wysokością dochodów pozyskanych ze środków Unii Europejskiej a wielkością nadwyżki operacyjnej w gminach wiejskich województwa małopolskiego.*
5. *Ocena wpływu środków z Unii Europejskiej na płynność finansową gmin wiejskich województwa małopolskiego.*
6. *Ustalenie wpływu środków z Unii Europejskiej na rozkład wydatków w gminach wiejskich województwa małopolskiego.*
7. *Rozpoznanie opinii skarbników na temat wpływu środków z Unii Europejskiej na sytuację finansową gmin wiejskich województwa małopolskiego oraz skutków społecznych absorpcji.*

Dla potrzeb procesu badawczego w recenzowanej pracy sformułowano cztery hipotezy badawcze. Trzy z nich odnoszą się do zależności środki pomocowe UE – wybrane kategorie finansów lokalnych (H1 – dług, H2 – nadwyżka operacyjna i płynność finansowa, H3 – struktura wydatków budżetowych), natomiast hipoteza ostatnia (H4) dotyczy oceny skutków absorpcji środków UE przez skarbników gmin. Hipotezy badawcze sformułowano w następujący sposób:

**H1:** *Pozyskanie środków z Unii Europejskiej powoduje wzrost zadłużenia gmin wiejskich w województwie małopolskim.*



**H2:** *Wzrost dochodów ze środków Unii Europejskiej powoduje zmniejszenie się nadwyżki operacyjnej oraz obniżenie płynności finansowej gmin wiejskich województwa małopolskiego.*

**H3:** *Pozyskanie środków z Unii Europejskiej powoduje istotne zmiany w strukturze wydatków gmin wiejskich w województwie małopolskim.*

**H4:** *Skarbnicy gmin pozytywnie oceniają skutki społeczne absorpcji środków z Unii Europejskiej, a negatywnie ich wpływ na sytuację finansową gmin wiejskich województwa małopolskiego.*

Nie bardzo natomiast rozumiem, dlaczego Doktorant zdecydował się wyłącznie na szczegółowe hipotezy badawcze, rezygnując z hipotezy głównej. Uważam, że sformułowanie takiej hipotezy zwiększyłoby przejrzystość/czytelność procesu badawczego z punktu widzenia wymogu powiązania hipotez badawczych z celami badawczymi, tj. zasadą powiązania celu głównego pracy z hipotezą główną oraz celów szczegółowych z hipotezami szczegółowymi.

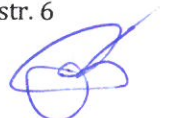
### **3. Ocena struktury dysertacji oraz jej zawartości merytorycznej**

Recenzowana dysertacja liczy 233 strony. Składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów, podsumowania i wniosków, bibliografii, spisu tabel, spisu rysunków oraz aneksu. Autor pracy zastosował przy tym dość niekonwencjonalne rozwiązanie, określając problem badawczy, cele i hipotezy badawcze nie we wstępie pracy, jak to się zwykle czyni w pracach naukowych tego typu, ale w oddzielnym wyodrębnionym rozdziale metodycznym. Wstęp natomiast potraktował wyłącznie jako swoiste zagajenie tematu, w którym w syntetyczny sposób wyjaśnił przyczyny zainteresowania się przedmiotową problematyką badawczą, tj. absorpcją środków unijnych przez gminy nieurbanizowane, a także zaprezentował strukturę pracy. W tej części dysertacji Autor zwraca między innymi uwagę na fakt, że środki unijne mogą z jednej strony pomóc w rozwiązywaniu problemów finansowych JST, jednak z drugiej strony, niewłaściwie wykorzystywane mogą same stać się źródłem tych problemów. Deklarowaną intencją Autora jest więc zbadanie zależności między poziomem i kierunkami wykorzystania środków UE, a sytuacją finansową gmin wiejskich jako ich beneficjentów. W opinii Doktoranta, takie ukierunkowanie badań może przyczynić się do wypełnienia istniejącej luki badawczej w podsektorze finansów samorządowych.

We wspomnianym już wcześniej rozdziale 1. zatytułowanym *Założenia metodyczne* zawarto charakterystykę podejścia badawczego zastosowanego w przedmiotowej dysertacji. Określono tu przedmiot i cel badań, problem badawczy oraz hipotezy badawcze przewidziane przez Autora do weryfikacji w procesie badawczym. Wskazano na źródła danych wykorzystanych w procesie badawczym oraz na zastosowane metody i narzędzia badawcze. Zawarto również uzasadnienie wyboru obiektów badawczych, tj. gmin wiejskich województwa małopolskiego, wskazując między innymi na fakt, że (cyt.): *Dotychczas problematyka oddziaływania środków unijnych na sytuację finansową gmin wiejskich województwa małopolskiego nie była przedmiotem badań. Koncentrowano się bowiem głównie na wpływie funduszy strukturalnych na rozwój gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw. W tej części pracy opisano wreszcie najważniejsze metody badawcze wykorzystane przez Doktoranta w procesie przetwarzania i prezentacji danych, a także zastosowane narzędzia badawcze, w tym między kwestionariusz ankiety wysłanej do skarbników gmin wiejskich w województwie małopolskim.*

W rozdziale 2. zatytułowanym *Absorpcja środków unijnych jako paradygmat rozwoju nauk o finansach* wyjaśniono kluczowe kategorie związane z tym procesem, w tym między innymi następujące pojęcia: polityka spójności, fundusze europejskie, zdolność absorpcyjna. Określono również znaczenie procesu absorpcji środków UE w aspekcie określonych teorii ekonomicznych. Przedstawiono też kluczowe problemy związane z absorpcją środków UE analizowane w kontekście sytuacji finansowej gmin (np. wysoki zakres biurokratyzacji procesu, koszty transakcyjne związane z pomocą UE, konieczność zapewnienia tzw. wkładu własnego przez beneficjenta, koszty nietrafionych inwestycji unijnych itp.).

Kolejny, tj. rozdział 3. recenzowanej pracy zatytułowano *Mechanizm alokacji przepływów pieniężnych z udziałem środków Unii Europejskiej w gminach*. Dokonano w nim identyfikacji priorytetów wynikających z polityki spójności UE w kontekście możliwości wsparcia rozwoju społecznego - gospodarczego polskich gmin. Opisano tu kluczowe w tym zakresie europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz związane z nimi cele wsparcia, uwzględniając przy tym specyfikę dwóch ostatnich perspektyw finansowych UE, tj. dotyczących lat 2007-2013 oraz 2014-2020. Scharakteryzowano też zasady wdrażania funduszy europejskich (tzw. ustalania kopert finansowych) wynikające między innymi z takich dokumentów jak *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia w latach 2007-2013*, czy też *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Umowa*



*Partnerstwa* oraz polskich regulacji odnoszących się do zagadnień zasad realizacji poszczególnych programów pomocowych UE w analizowanych okresach programowania. Autor dysertacji porównując zmiany instytucjonalne dotyczące dwóch okresów programowania konkluduje (cyt.): *w wprogramowaniu unijnym 2014-2020 w porównaniu z programowaniem 2007-2013 nastąpiło zwiększenie alokacji na rzecz regionalnych programów operacyjnych oraz wyraźne zmniejszenie wydatków na projekty „miękkie”, podkreślając jednocześnie, że taka zmiana w alokacji środków unijnych mogła być szczególnie ważna dla przedstawicieli władz samorządowych ze szczebla gmin, w kontekście oceny możliwości realizacji ich strategii lokalnych.* W tej części dysertacji akcentowany jest również wzrost znaczenia w pomocy UE zwrotnych instrumentów wsparcia, tj. instrumentów inżynierii finansowej. Instrumenty te charakteryzują się atrybutem odnawialności dla kolejnych beneficjentów. Oznacza to, że otrzymane przez JST środki muszą zostać zwrócone i w ten sposób mogą być redystrybuowane do kolejnych beneficjentów samorządowych. Wielokrotne, czyli tzw. rewolwingowe wykorzystanie środków zapewnia niewątpliwie ich wyższą efektywność, chociaż jak podkreśla jednocześnie w swojej pracy Doktorant, gminy wiejskie korzystają w zasadzie głównie z instrumentów bezzwrotnych, tj. instrumentów dotacyjnych. W tej samej części pracy przedstawiono też specyfikę gmin wiejskich województwa małopolskiego jako beneficjentów pomocy UE, z uwzględnieniem ich zróżnicowanej kondycji finansowej, przy czym oceny tej kondycji dokonano według metodologii stosowanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową (RIO) w Krakowie. Przedstawiono też możliwości wsparcia unijnego adresowanego do JST, dotyczące różnych aspektów i problemów rozwoju społeczno-gospodarczego (np. infrastruktury energetycznej, wodno-kanalizacyjnej, transportowej, społecznej, ochrony zdrowia, edukacji i jakości kształcenia, rewitalizacji i termomodernizacji, ochrony środowiska i infrastruktury turystycznej, rozwoju przedsiębiorczości, promocji gospodarczej, produkcji energii ze źródeł odnawialnych, technologii informacyjnych i komunikacyjnych, bezrobocia i rynku pracy, ograniczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, kultury i ochrony zabytków itp.). Doktorant skoncentrował się tu jednak wyłącznie na perspektywie finansowej 2014-2020, podając argument (cyt.): *kontynuacji głównych kierunków działań z udziałem środków unijnych dla gmin wiejskich w programowaniu 2014-2020 w stosunku do programowania 2007-2013.* Szczerze mówiąc sformułowane w tak ogólny sposób uzasadnienie pominięcia wcześniejszego okresu programowania (2007-2013) nie do końca mnie przekonuje, więc

już w tym miejscu recenzji formułuję moje pierwsze, następujące pytanie do Doktoranta: *Proszę o porównanie zróżnicowanych możliwości wsparcia finansowego rozwoju gmin wiejskich ze środków unijnych w kontekście specyfiki programowania dwóch perspektyw finansowych UE, tj. 2014-2020 i 2007-2013.*

W analizowanym rozdziale 3. opisano również techniczne aspekty i zasady procesu aplikowania o środki unijne, a tym między innymi takie kwestie jak np.: tryb konkursowy wyboru projektów przeznaczonych do dofinansowania, zasady oceny formalnej i merytorycznej zgłoszonych projektów, problem kwalifikowalności kosztów przewidzianych w projekcie, możliwości aplikowania o środki UE poza trybem konkursowym itp. Zaprezentowano też konkretne dane empiryczne obrazujące skalę absorpcji środków unijnych w Polsce oraz analizowanym województwie małopolskim – według działów klasyfikacji budżetowej, tym razem już z uwzględnieniem dwóch perspektyw finansowych, tj. 2007-2013 i 2014-2020. Ostatni natomiast aspekt podejmowany w tej części pracy dotyczy zagadnień prawidłowości wydatkowania funduszy unijnych i związanego z tym systemu kontroli.

Kolejny rozdział recenzowanej pracy, tj. rozdział 4. zatytułowano *Stan finansów gmin wiejskich województwa małopolskiego*. W tej części dysertacji Doktorant odniósł się do konkretnych indykatorów obrazujących tę sytuację w analizowanych gminach województwa małopolskiego, takich jak np.: (1) zadłużenie JST i formalnoprawne limity długu lokalnego; (2) nadwyżka operacyjna decydująca o potencjale inwestycyjnym oraz możliwościach spłaty długu przez JST; (3) wskaźniki płynności finansowej obrazujące zdolność JST do wywiązywania się z bieżących zobowiązań finansowych. Dokonano tu również analizy struktury wydatków gmin wiejskich województwa małopolskiego.

Przedostatnia część pracy, tj. rozdział 5. ma charakter *stricte* empiryczny. Zatytułowano ją *Oddziaływanie środków z Unii Europejskiej na sytuację finansową gmin wiejskich województwa małopolskiego*. Posiłkując się danymi ze sprawozdań budżetowych zaprezentowano wyniki własnych badań ilościowych mających na celu określenie wpływu absorpcji na określone parametry finansów lokalnych, tj. dług, nadwyżkę operacyjną, płynność finansową oraz strukturę wydatków budżetowych w 121 gminach wiejskich analizowanego województwa. Testowaniu statystycznemu poddano łącznie osiem modeli statystycznych (w tym: 4 modele liniowe i 4 mieszane).

W rozdziale 6. pracy zatytułowanym *Ocena wpływu środków z Unii Europejskiej na sytuację finansową gmin wiejskich województwa małopolskiego w opinii ich skarbników*



opisano wyniki własnych badań ankietowych przeprowadzonych przez Doktoranta w II kw. 2019 r. Sformalizowany kwestionariusz ankiety wysłano pocztą elektroniczną do skarbników gmin jako głównych księgowych budżetu, a tym samym osób najlepiej zorientowanych w problematyce gospodarki finansowej JST. Kwestionariusz ankiety obejmował łącznie 24 pytania (zamknięte i otwarte), dotyczące w ujęciu syntetycznym trzech następujących kategorii zagadnień: (1) Ocena dotychczasowego stanu kondycji finansowej gmin wiejskich w związku z absorpcją środków z Unii; (2) Aspekty społeczne w krótko i długoterminowej strategii finansowania gmin wiejskich województwa małopolskiego ze środków UE; (3) Propozycje zmian w zakresie gospodarki finansowej gmin wiejskich w związku z absorpcją środków z Unii Europejskiej. Co istotne, Doktorantowi udało się uzyskać relatywnie wysoki wskaźnik zwrotności kwestionariusza ankiety, tj. na poziomie 92,5% badanej populacji, co należy ocenić pozytywnie w kontekście reprezentatywności uzyskanych wyników badań.

W *Podsumowaniu i wnioskach* Doktorat odniósł się do rezultatów weryfikacji sformułowanych wcześniej czterech hipotez badawczych. Dwie z nich zweryfikowano pozytywnie, tj. hipotezy H1 i H3 odnoszące się do wpływu środków UE na zadłużenie gmin wiejskich województwa małopolskiego oraz na strukturę wydatków budżetowych. Hipoteza H2 została natomiast sfalsyfikowana przez Doktoranta w procesie badawczym. Tym samym nie potwierdzono, że wzrost dochodów budżetowych z UE powoduje zmniejszenie nadwyżki operacyjnej oraz obniżenie płynności finansowej badanych gmin. Z kolei ostatnią hipotezę, tj. H4 zweryfikowano częściowo pozytywnie. Z przeprowadzonych badań ankietowych wynikało, że skarbnicy pozytywnie ocenili skutki społeczne absorpcji środków UE, natomiast w odniesieniu do wpływu tych środków na sytuację finansową gmin ich ocena nie była już tak jednoznaczna (od braku wpływu do bardzo dużego wpływu negatywnego).

Konkludując tę część mojej opinii, strukturę recenzowanej pracy oceniam jako uporządkowaną, przejrzystą i logiczną, zgodną z zasadą spójności merytorycznej oraz wzajemnego wynikania treści poszczególnych rozdziałów/podrozdziałów. Doktorant wykazał się dużą wiedzą, dojrzałością badawczą oraz umiejętnością poprawnego łączenia w pracy naukowej zarówno aspektów teoretycznych odnoszących się do problematyki absorpcji środków unijnych i finansów lokalnych, jak i analiz o charakterze empirycznym, odnoszących się do praktyki gospodarczej. Struktura dysertacji w prawidłowy sposób



komponuje się również z celami i hipotezami badawczymi określonymi przez Doktoranta w rozdziale metodycznym dysertacji.

#### **4. Zastosowana metodyka badań i poprawność wykorzystania materiałów źródłowych**

Doktorant wykazał się umiejętnością poprawnego wykorzystania zróżnicowanych źródeł, metod i narzędzi badawczych. Przeprowadzono między innymi analizę literatury przedmiotu, odnoszącej się zarówno do teorii finansów lokalnych jak i problematyki absorpcji środków unijnych. Z kolei do opracowania części empirycznej pracy Doktorant w prawidłowy i poprawny merytorycznie sposób wykorzystał dane pochodzące ze sprawozdań budżetowych Rb-27S (dotyczących wykonania planu dochodów budżetowych), Rb-28S (dotyczących wykonania planu wydatków budżetowych), Rb-NDS (informujących o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego), Rb-Z (o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji), Rb-UZ (rocznych sprawozdań uzupełniających o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych), a także dane pochodzące ze skonsolidowanych bilansów gmin, wieloletnich prognoz finansowych (WPF) oraz z systemu informatycznego BESTI@ i Banku Danych Lokalnych.

Jako metody przetwarzania i prezentacji danych wykorzystano między innymi analizę wskaźnikową do oceny sytuacji finansowej gmin wiejskich, a także szereg szczegółowych metod ilościowych z zakresu statystyki opisowej jak i matematycznej. W ostatnim z wymienionych aspektów szczególnie wysoko oceniam rozdział 5., traktując go jako twórczy i oryginalny wkład Doktoranta w metodykę oceny sposobu oddziaływania środków unijnych na sytuację finansową gmin wiejskich. W dysertacji umiejętnie wykorzystano też wspomniane już wcześniej badania ankietowe jako narzędzie wzbogacające jakościową ocenę zależności zachodzących w obszarze badawczym: absorpcja środków pomocowych UE – zmiany sytuacji finansowej JST.

Autor prawidłowo wykorzystał literaturę przedmiotu, powołując się na nią w przypisach pracy. Bibliografia zawarta na końcu dysertacji liczy 184 pozycje. Dodatkowo, zestawienie obejmuje również 36 aktów prawnych oraz bibliografię tekstów internetowych (netografię), w której ujęto łącznie 27 pozycji.

## 5. Ocena strony formalnej i edytorskiej rozprawy

Recenzowana praca wyróżnia się dużą starannością edytorską. Została napisana poprawnym językiem, co sprawia że czyta się ją bardzo dobrze i z przyjemnością. Atuty przedmiotowej dysertacji to: logiczna narracja, brak błędów stylistycznych i interpunkcyjnych, a także poprawnie wykonane odwołania do literatury. Świadczy to nie tylko o starannej korekcie autorskiej dokonanej przez Autora, ale również o dobrym opanowaniu przez Doktoranta warsztatu pisania pracy naukowej.

## 6. Uwagi krytyczne

Na wstępie chciałabym podkreślić, że zaprezentowane poniżej uwagi krytyczne dotyczące recenzowanej dysertacji, w wielu przypadkach mają charakter polemiczny i nie podważają walorów naukowych dysertacji oraz mojej ogólnej, pozytywnej jej oceny. Zaprezentowano je poniżej.

Po pierwsze, o ile w pracy relatywnie wyczerpująco opisano zagadnienia teoretyczne dotyczące absorpcji środków unijnych jako paradygmatu rozwoju nauk o finansach, o tyle zastrzeżenia może budzić fakt pominięcia w dysertacji wielu kwestii teorii finansów lokalnych, ściśle powiązanych z przedmiotową problematyką badawczą. Zabrakło tu przykładowo wyjaśnienia teoretycznego podstawowych kategorii finansów samorządowych, takich jak np.: *dochody własne JST, samodzielność dochodowa i wydatkowa JST* jako determinanta zdolności absorpcyjnych, *zdolność zadłużeniowa* oraz *potencjał inwestycyjny JST* itp. W kontekście analizowanej w dysertacji sytuacji finansowej gmin wiejskich pożądane byłoby również teoretyczne wyjaśnienie pojęcia *stabilności finansowej JST* jako kategorii ściśle powiązanej z tym zagadnieniem.

Po drugie, w części pracy odnoszącej się do instrumentów limitacji długu lokalnego (s. 92-96) Doktorant pominął wątek najnowszych zmian legislacyjnych dotyczących konstrukcji i zasad wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ). Zaprezentowana w pracy formuła obliczania przedmiotowego wskaźnika (s. 93-94) ma już w pewnym sensie charakter historyczny. Nie może być przy tym argumentem fakt, że analizy empiryczne zawarte w pracy dotyczą okresu sprzed jej legislacyjnej modyfikacji. Na stronie tytułowej dysertacji widnieje rok 2022, a to obliguje Autora do zaprezentowania aktualnego stanu prawnego, tj. uwzględniającego nowelizację ustawy o finansach publicznych z grudnia 2018 r. W związku z powyższym, w tym miejscu recenzji formułuję moje kolejne, tj. drugie pytanie do Doktoranta, na które chciałabym usłyszeć

odpowieź podczas obrony pracy doktorskiej. Brzmi ono następująco: *Proszę opisać i ocenić skuteczność obowiązujących aktualnie w polskim systemie prawnym lokalnych reguł fiskalnych limitujących zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego.*

Po trzecie, uważam że w recenzowanej pracy zbyt ogólnikowo potraktowano wątek efektywności ekonomicznej inwestycji samorządowych współfinansowanych z funduszy UE. Jeśli już Doktorant w ogóle się do niego odniósł to raczej w aspekcie ogólnym efektywnego zarządzania funduszami UE (np. s. 38-40), niż z perspektywy beneficjenta samorządowego. Tymczasem zewnętrzne środki finansowe mogą kreować warunki do trwałego rozwoju lokalnego tylko pod warunkiem właściwego ich ukierunkowania i efektywnego zastosowania. Polska praktyka gospodarcza dostarcza niestety wielu przykładów nieefektywnej, czasami wręcz absurdalnej polityki absorpcyjnej JST odnoszącej się do środków pomocowych UE (przykłady: zimne termy w Lidzbarku Warmińskim, pływająca scena na Wiśle we Włocławku, aquapark w Słupsku itp.).

Moje kolejne uwagi mają charakter typowo redakcyjny, tj. techniczny. Pierwsza z nich odnosi się do szczegółowych celów badawczych (s. 13-14), a konkretnie do powtarzającego się w nich sformułowania *środków z Unii Europejskiej*, które zastąpiłabym raczej sformułowaniem *środków Unii Europejskiej*. Ta sama uwaga odnosi się zresztą to tytułu rozdziału 5. oraz zawartych w nim podrozdziałów 5.1., 5.2., 5.3 i 5.4. Kolejna kwestia, to dość niefortunne rozwiązanie edytorskie zastosowane przez Doktoranta w bibliografii zawartej na końcu pracy polegające na połączeniu w ramach jednej jej części nie tylko publikacji książkowych i artykułów z czasopism naukowych, ale także szeregu źródeł bibliograficznych mających charakter dokumentów (np. sprawozdań finansowych odnoszących się do określonych kategorii finansów samorządowych, dokumentów strategicznych i programowych dotyczących województwa małopolskiego, dokumentów ministerialnych itp.). Taki łączny sposób prezentacji materiałów źródłowych o zupełnie różnym charakterze powoduje, że bibliografia sprawia wrażenie mało przejrzystej i nieuporządkowanej.

## **7. Konkluzja końcowa**

Po szczegółowym zapoznaniu się z rozprawą doktorską Pana mgr. Mirosława Legutko, nt. *Poziom i kierunki wykorzystania środków z Unii Europejskiej a sytuacja finansowa gmin wiejskich województwa małopolskiego*, w konkluzji stwierdzam, że zarówno treść recenzowanej pracy, jak i jej układ odpowiadają zadaniu badawczemu przedstawionemu

w jej tytule. Dysertację oceniam pozytywnie, uznając że stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu badawczego. Mgr Mirosław Legutko wykazał się dużą wiedzą w dyscyplinie naukowej *ekonomia i finanse*, dowodząc jednocześnie swojej pełnej przydatności do prowadzenia samodzielnych badań naukowych.

Reasumując, stwierdzam że przedmiotowa dysertacja spełnia wymogi formalne określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1789) w związku z art. 179 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018 poz. 1669). Wobec powyższego, wnoszę o przyjęcie recenzowanej rozprawy przez Radę Dyscypliny Ekonomia i Finanse Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie oraz o dopuszczenie jej do publicznej obrony.

