

Prof. zw. dr hab. Teresa Famulska  
Katedra Finansów Publicznych  
Wydział Finansów i Ubezpieczeń  
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## **Recenzja**

**rozprawy doktorskiej mgr Agnieszki Krzemińskiej pt. „Budżet bieżący jako instrument gospodarki finansowej jednostek samorządu gminnego” napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Marka Dylewskiego na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego**

### **1. Ocena formalna**

Przedstawiona do recenzji rozprawa jest dziełem obszernym. Obejmuje 285 stron treści oraz zestawienie bibliograficzne. Praca podzielona została na pięć rozdziałów, które poprzedzono wstępem oraz opatrzone zakończeniem. Zastosowano jednolity podział rozdziałów wyodrębniając tylko podrozdziały (trzy, cztery lub pięć). Konstrukcja opracowania jest stosowna, kolejne części logiczne poprawnie następują po sobie, tworząc zwartą całość odpowiednio podporządkowaną tematowi. Pozytywnego odnotowania wymaga również zachowanie właściwych proporcji objętościowych pomiędzy poszczególnymi rozdziałami.

Recenzowana dysertacja oparta jest na trafnie dobranych, zróżnicowanych źródłach, w tym zwartych i artykułowych pozycjach literatury przedmiotu, aktach prawnych oraz dokumentach publikowanych przez wybrane instytucje i organizacje (krajowe, zagraniczne i międzynarodowe). Łącznie sięgnięto do około trzystu źródeł, wśród nich do ponad pięćdziesięciu pozycji zagranicznych, głównie w języku angielskim. Wykorzystane źródła stanowią dowód, że Autorka dobrze zna stan wiedzy na rozważany temat.

Pod względem redakcyjno-technicznym praca jest staranna, nie wyklucza to jednak pewnych uwag, spośród których pozwalam sobie podnieść następujące:

- w zestawieniu bibliograficznym, sporządzonym co do zasady poprawnie, znajdują sporo usterek, m. in. w przypadku niektórych pozycji literatury nie podano

wydawnictwa (np. s. 286 poz. 2 i 9; s. 293 poz. 9 i 13), w innych brak roku i/lub miejsca wydania (np. s. 292 poz. 5; s. 298 poz. 3 od dołu), są też pozycje określające wyłącznie tytuły podawanych źródeł (np. s. 294 poz. 1 i 4); usterki zawiera również zestawienie aktów prawnych, przykładowo, dwukrotnie podana została ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (s. 304);

- w sporządzaniu przypisów nie zadbano o zachowanie jednolitych reguł poprawnego powoływania tych samych źródeł. Uwaga dotyczy zarówno pozycji literatury, jak i aktów prawnych;
- źródła części prezentacji (tabel, rysunków) nie są podane z odpowiednią dokładnością, między innymi jako źródło tabeli 25 (s. 169) określono: „Opracowanie własne na podstawie danych Regionalnych Izb Obrachunkowych” co trudno uznać za precyzyjne;
- nie zawsze zachowane zostały zasady pisowni tytułów czasopism, np. s. 13 przypis 13;
- w pracy pojawiają się sformułowania charakterystyczne dla korespondencji urzędowej typu „powyżej/poniżej” (np. s. 7, 95, 109, 130), które rażą w dziele naukowym.

Dodatkowo, Autorka nie ustrzegła się pewnych niedociągnięć redakcyjnych, np. w tytule podrozdziału 1.4 zauważam amfibolię.

## 2. Ocena merytoryczna

Wybór tematu rozprawy jest trafny i właściwie uzasadniony przez Autorkę. Recenzowana dysertacja wpisuje się w szerszy nurt badań i poszukiwań dotyczących finansowych aspektów funkcjonowania współczesnego państwa. Autorka skoncentrowała swe rozważania na finansach gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, czyniąc budżet bieżący zasadniczym przedmiotem dociekań naukowych. Budżet bieżący jest ważnym instrumentem, który jednostki samorządu terytorialnego powinny wykorzystywać w racjonalnym zarządzaniu środkami publicznymi oraz w ograniczaniu zadłużenia. Sformułowane pytanie badawcze o związek wymogu równoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi z kierunkami wydatkowania środków publicznych przez jednostki samorządu gminnego uznaję za oryginalne, zaś ujęcie kompleksowe rozpatrywanego problemu nadaje pracy nowatorski charakter. Rozważane zagadnienie jest aktualne, zwłaszcza w polskich realiach poszukiwań prawidłowego kształtu rozwiązań w zakresie systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Reasumując, podjętą problematykę – jako

kom

ważną, oryginalną, aktualną, o znacznych walorach aplikacyjnych – uznać należy za stosowny przedmiot dysertacji doktorskiej.

Punkt wyjścia pracy stanowi uporządkowanie terminologiczne, które jest bardzo istotne dla dalszych wywodów. Dokonano przeglądu definicji pojęcia samorządu terytorialnego w różnych ujęciach, w tym politycznym, socjologicznym, ekonomicznym, organizacyjnym, sięgając przy tym zarówno do literatury przedmiotu, jak i określonych oficjalnych dokumentów o charakterze międzynarodowym. Przeprowadzono również dojrzały dyskurs dotyczący pojęć „gospodarka finansowa” oraz „gospodarka finansowa samorządu terytorialnego”. Zidentyfikowano także pozycję samorządu terytorialnego w różnych modelach struktury organizacyjnej państwa, wyodrębniając przy tym podmioty federalne, unitarne oraz regionalne. Wątek teoretyczny umiejętnie połączono z analizą praktyki, prezentując strukturę samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wybranych krajów (Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji, Danii). Rozważaniami objęto również rozwiązania stosowane w kilku państwach pozaeuropejskich (Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia, Tajlandia). Praktyki i doświadczenia zagraniczne Autorka uczyniła tłem do szczegółowego rozwinięcia problematyki zakresu, znaczenia oraz zasad gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W dalszej kolejności przedmiotem dociekań – zgodnie z tematem rozprawy – uczyniono gminę i jej zadania, koncentrując się przy tym na polskich rozwiązaniach. Oceniając ogólnie tę część pracy (rozdział pierwszy), pomimo że nie wnosi ona znacząco nowych treści do stanu wiedzy istniejącego w literaturze przedmiotu w rozpatrywanej problematyce, uznaję ją za stosowne wprowadzenie do dalszego postępowania badawczego.

Kolejne wywody (rozdział drugi) dotyczą budżetu gminy jako podstawowego instrumentu gospodarowania przez nią środkami publicznym. Autorka rozpoczyna od prezentacji i oceny systemów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w wybranych państwach pozaeuropejskich (Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia) oraz europejskich (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania). Przeprowadzona analiza porównawcza pozwoliła Autorce na wykazanie, że wprowadzenie zasad rynkowych do sektora publicznego wraz z nowoczesnymi metodami zarządzania oraz podziałem budżetu na bieżący i inwestycyjny jest lepszym rozwiązaniem niż tradycyjne zarządzanie zasobami publicznymi. Pozostałą część rozdziału zajęło kompleksowe omówienie kategorii budżetu gminy. Obok zdefiniowania w różnych aspektach rozpatrywanego pojęcia, przedmiotem dociekań uczyniono cechy i funkcje gminnego budżetu oraz przesłanki (prawne, ekonomiczne, polityczne i administracyjne) jego istnienia. Podjęto również zagadnienia konstrukcji budżetu

*Wm*

gminy i procedury budżetowej w jego zakresie. Uwzględniono także kategorię wieloletniej prognozy finansowej. Opiniowany rozdział, podobnie jak pierwszy, ma charakter wprowadzający. Za wartościowe dla dalszych rozważań należy uznać między innymi zwrócenie uwagi na problem ograniczeń samodzielności władz gminy w konstruowaniu budżetu oraz rozpatrywanie kwestii równowagi budżetu gminy ze szczególnym skoncentrowaniem na jego zrównoważeniu w części bieżącej.

Następny fragment opracowania (rozdział trzeci) poświęcono budżetowi bieżącemu i jego znaczeniu w systemie budżetowym gminy. Zaproponowane przez Autorkę ujęcie rozpatrywanej problematyki jest oryginalne, a to za sprawą przedstawienia kategorii budżetu bieżącego w perspektywie różnych koncepcji budżetowania w sektorze publicznym, w tym budżetowania klasycznego i zadaniowego, oraz różnych metod planowania budżetowego. Osiągnięciem jest również prezentacja konstrukcji budżetu bieżącego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w kilku wybranych krajach (Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia, Niemcy, Wielka Brytania). Dalsze wnikliwe analizy pozwoliły na sformułowanie wniosków dotyczących wyodrębnienia w budżecie gminy części bieżącej i inwestycyjnej. W uogólnionej konkluzji Autorka stwierdza (s. 158), że wyodrębnienie to sprzyja racjonalnemu gospodarowaniu środkami publicznymi. Podkreśla również (s. 167), iż budżet bieżący pozwala odejść od administrowania środkami publicznymi na rzecz zarządzania nimi.

Pozostała część pracy (rozdziały czwarty i piąty) to analiza i ocena w aspekcie przyjętej hipotezy badawczej funkcjonowania gminnego budżetu bieżącego w praktyce. Materiał empiryczny został trafnie dobrany pod względem podmiotowym, przedmiotowym oraz czasowym. Zgromadzone dane pochodzą z różnych źródeł, w tym z Regionalnych Izb Obrachunkowych w Poznaniu i Lublinie, Banku Danych Lokalnych, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Finansów. Sięgnięto również do baz Biuletynu Informacji Publicznej. Pozyskany materiał poddano wielostronnej analizie, która pozwoliła na sformułowanie określonych ocen i wniosków. Za szczególnie wartościowe w warstwie empirycznej rozprawy uznaje:

- zastosowanie w postępowaniu badawczym dwustopniowej procedury – (1) badania ilościowego i (2) badania jakościowego, w tym dobór próby do analiz jakościowych na podstawie wyników badań ilościowych;
- opracowanie i wykorzystanie w badaniach oryginalnego narzędzia (zestawu mierników) pomiaru zależności pomiędzy zrównoważeniem wydatków bieżących dochodami bieżącymi a kierunkami wydatkowania środków przez gminne jednostki samorządowe;

*Nkon*

- identyfikację zależności pomiędzy nadwyżką operacyjną a wydatkami majątkowymi w badanych jednostkach samorządu terytorialnego oraz między relacją dochodów bieżących do wydatków bieżących a udziałem wydatków majątkowych w wydatkach ogółem tych jednostek;
- ustalenie korelacji między nadwyżką operacyjną a (1) zobowiązaniami oraz (2) rozchodami gminnych jednostek budżetowych objętych badaniami;
- wykazanie związku pomiędzy zasobnością/samodzielnością finansową badanych gmin a przeznaczaniem przez nie nadwyżki operacyjnej na inwestycje;
- zaproponowanie autorskich scenariuszy, wraz z wykazaniem ich zalet i wad, zastosowania budżetowania bieżącego w procesie planowania krótkookresowego (cztery scenariusze) oraz długookresowego (trzy scenariusze) w gminie;
- sformułowanie skonkretyzowanych wniosków przyszłościowych dotyczących równoważenia budżetu bieżącego gminnych jednostek samorządowych, zarówno pod adresem prawodawcy (postulaty *de lege ferenda*), jak i organów gminy.

Zastosowane w rozprawie metody badawcze są adekwatne do założonych celów pracy, stwarzają również przesłanki zapewniające wiarygodność wnioskowania. Wysokiej oceny wymaga także sposób prezentacji wyników badań (liczne zestawienia tabelaryczne i graficzne). Nie sposób nie podkreślić ujawniającej się w całym postępowaniu badawczym wnikliwości Autorki.

Oceniając pracę bardzo pozytywnie pragnę zgłosić kilka uwag.

Autorka poddała weryfikacji następującą hipotezę badawczą (s. 7): „Obowiązek równoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi może w sposób znaczący wpływać na kierunki wydatkowania środków publicznych przez gminy”. Opowiadałabym się za sformułowaniem bardziej jednoznacznej (ostrej) hipotezy, czyli zamiast „mogą (...) wpływać” moim zdaniem powinno być „(...) wpływają”.

Nie zgadzam się z Autorką, która przyjęła, że (s. 8) „w celu weryfikacji hipotezy została również dokonana charakterystyka województwa wielkopolskiego i lubelskiego oraz gmin badanych województw”. W mojej ocenie charakterystyka ta (s. 177-196) nie służy weryfikacji hipotezy, powinna natomiast zostać wykorzystana dla uzasadnienia zakresu podmiotowego badań, czego nie znajduję w pracy.

Jednym z walorów rozprawy jest zastosowanie elementów międzynarodowej komparatystyki finansowej. Autorka prezentuje, analizuje i ocenia określone rozwiązania ze sfery rozpatrywanej problematyki w wybranych europejskich i pozaeuropejskich państwach.

*Mam*

Zabrakło jednak klarownego uzasadnienia dlaczego właśnie te a nie inne państwa objęto postępowaniem badawczym.

W opracowaniu Autorka błędnie odwołuje się do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (np. s. 15) podczas gdy jest to Europejska Karta Samorządu Lokalnego (por. „Dziennik Ustaw” 2006, nr 134, poz. 1107).

Uwagi krytyczne nasuwa opracowanie wstępu rozprawy, w tym oczekiwań nie spełnia prezentacja struktury/zawartości dzieła. Charakterystyka poszczególnych rozdziałów jest bardzo ogólna i nie wykazuje (oprócz opisu rozdziału czwartego) pożądaných odniesień do celów rozprawy. Standardowym elementem wstępu jest określenie dnia obowiązywania regulacji prawnych, do których nawiązuje się w treści („stan prawny na (...))”, czego brak w recenzowanej dysertacji. Trudno również uznać za prawidłowe powielanie znacznych fragmentów wstępu w treści pracy (lub odwrotnie – fragmentów treści we wstępie), por. s. 7-8 i 171-172; s. 9 i 171.

Podniesione przez mnie uwagi nie podważają walorów naukowych rozprawy.

### **Konkluzja**

Recenzowana praca stanowi samodzielne rozwiązanie istotnego zagadnienia naukowego o dużym znaczeniu dla praktyki. Elementy oryginalności dostrzegam w określeniu problematyki badawczej, podejściu do tematyki oraz osiągniętych wynikach badań, które Autorka umiejętnie zinterpretowała. Pani mgr Agnieszka Krzemińska wykazała się w rozprawie wiedzą z dziedziny nauk ekonomicznych, w szczególności z finansów. Praca stanowi wkład w rozwój tej dyscypliny. Przedstawione w rozprawie wnioski i oceny mające swe podstawy w rzetelnych badaniach oraz studiach literatury, wskazują, że Autorka potrafi posługiwać się naukowymi metodami pracy.

W konkluzji stwierdzam, że dysertacja Pani mgr Agnieszki Krzemińskiej pt. „Budżet bieżący jako instrument gospodarki finansowej jednostek samorządu gminnego”, zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym, odpowiada wymogom ustawowym stawianym rozprawom doktorskim. W związku z tym wnoszę o:

**dopuszczenie pracy Pani mgr Agnieszki Krzemińskiej do publicznej obrony.**



Katowice, 2 września 2017 r.