

Page 1

. Informacje wstępne

Praca doktorska mgr Joanny Gołębiewskiej-Kokoszki liczy 352 strony i została otrzymana do recenzji przy piśmie Dziekana Wydziału Nauk Politycznych Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora w dniu 2 grudnia 2014r.

Praca składa się z pięciu rozdziałów, wstępu i zakończenia, bibliografii, spisów oraz 5 załączników.

Ilustrację rozważań i analiz stanowi 36 tabel statystycznych oraz 29 wykresów i 4 schematy.

Wykazane w Bibliografii pozycje książkowe i artykułowe obejmują 73 pozycje literatury (polskojęzycznej) oraz 11 aktów prawnych. Brak netografii; chociaż autorka pod tabelami powołuje się na strony www.

Praca ma charakter wielodyscyplinarny,

2. Cel pracy, hipoteza i metody badawcze

Problematyka finansów samorządowych jest przedmiotem badań i opisu w polskiej literaturze ekonomicznej w niewielkim zakresie; stąd podjęcie tej tematyki przez autorkę jest trafne. Badania naukowe w obszarze JST stanowić mogą istotne parcie dla poprawy funkcjonowania samorządów.

Obszerny zakres informacyjno-analityczny i dobra aparatura pojęciowa świadczą o znacznej wiedzy i kompetencji autorki w badanym obszarze.

Przyjęte cele w niniejszej pracy doktorskiej dotyczą głównie politologii oraz finansów i są to:

- analiza polityki finansowej gmin w ujęciu teoretycznym i praktyczne odzwierciedlenie tej gospodarki na przykładzie powiatu węgrowskiego,
- analiza związków polityki inwestycyjnej samorządu z efektywnym zarządzaniem gminą,

- analiza społeczno-gospodarczych efektów polityki finansowej gmin.

Page 2

zar

W odniesieniu do celu drugiego autorka dysertacji nie zaprezentowała definicji efektywnego zarządzania gminą ani też kryteriów i metod badania tych związków; nie przedstawiono też szerszych badań dotyczących „efektywnego zarządzania”.

Autorka postawiła następujące trzy hipotezy rozprawy:

1/ dodatkowe dochody do budżetu gminy zwiększyły finansową zdolność do inwestowania tych gmin,

- hipoteza ta została udowodniona,

2/ skala, rozmieszczenie, struktura realizowanych inwestycji jest uzależniona od jakości za

ISO

zarządzania gminną,

- w pracy nie dokonano szerszej falsyfikacji hipotezy z punktu widzenia związku jakości zarządzania i działalności inwestycyjnej; weryfikacją (ale niedostateczną) tej hipotezy miało być kilka stron ogólnych rozważań nt. zarządzania w gminie (pkt. 4.4 pracy) – niestety nie wynikają z nich dostateczne dowody takich związków,

3/ istnieją związki między polityką finansową gmin a ich lokalnym rozwojem,

- hipoteza ta została pozytywnie zweryfikowana w pracy.

Nie zostały w części metodologicznej Wstępu wyraźnie określone kryteria oceny i mierniki polityki finansowej samorządu terytorialnego, którymi autorka miała zamiar posłużyć się w ramach przyjętego modelu badawczego (są one rozproszone w dalszym tekście). Natomiast w rozdz. III, IV i IV ograniczono się do analizy źródeł i wartości dochodów, kierunków i wartości wydatków, wyniku finansowego budżetów i ich zadłużenia (niekiedy dynamiki i struktury ww. wielkości absolutnych), w tym poziomu w wyrażeniu wartościowym i dynamiki - co jest modelem badawczym uproszczonym. Pojawiły się wprawdzie elementy analizy działalności windykacyjnej jednak fragmentaryczne. Należy jednak podkreślić, że nie jest to praca z finansów lecz z politologii.

Zastosowanych zostało kilka metod dla weryfikacji hipotez, tj; analiza literatury i aktów prawnych, analiza dokumentów źródłowych gmin, analiza systemowa, analiza danych statystycznych. Autorka wymienia także metodę wywiadów kierowanych z pracownikami ale bez szerszej charakterystyki tej metody, jak też nie przywołuje w tekście wyników uzyskanych tą metodą. Gminy poddane analizie można potraktować jako studia przypadków. Autorka skoncentrowała się na eksponowaniu pozytywnych działań i efektów uzyskanych przez badane gminy; brak jest analizy krytycznej braków i nieprawidłowości w badanych

lomu

podmiotach.

Sposób wnioskowania i merytoryczność wniosków jest w zasadzie poprawna.

2

Page 3

We

zez

3. Główne osiągnięcia i luki w pracy

Kluczową część dysertacji stanowi analiza i ocena polityki finansowej (w tym gospodarki finansowej) wybranych gmin powiatu węgrowskiego. Autorka podjęła próbę analizy i weryfikacji hipotez poprzez wielodyscyplinarne podejście; tj. w płaszczyźnie prawa, politologii, historii gospodarczej i finansów – co stanowi walor pracy. Język pracy jest poprawny (niewiele błędów literowych). Układ pracy jest w zasadzie logiczny (kilka fragmentów budzi zastrzeżenia), natomiast przejrzystość pracy jest niska, co wynika z wielu

powtórzeń tych samych informacji i obciążenia tekstu setkami liczb powtarzanych z tabel. Dorobek pracy należy ocenić pozytywnie w warstwie teoretycznej i informacyjnej. Walorem pracy jest zaprezentowana obszerna baza statystyczna w formie tabel i załączników, a także własne definicje polityki finansowej, gospodarki finansowej i inne. Natomiast poziom prac analityczno-statystycznych i redakcja tekstu budzą zastrzeżenia.

Należy podkreślić przydatność dla praktyki tego rodzaju prac, traktujących o finansach samorządowych; recenzowana praca ma duże walory praktyczystyczne.

Do osiągnięć badawczych zaprezentowanych w pracy należy zaliczyć:

- rozważania teoretyczne dotyczące prawnych i politycznych aspektów zmian regulacji samorządu terytorialnego, w tym w okresie transformacji ustrojowej kraju (m. in. własne definicje),

- identyfikację oraz klasyfikację czynników polityki finansowej samorządów gminnych,

- opracowanie i analiza studiów przypadków 5 gmin w obszarze polityki finansowej.

Luki w analizie zjawisk i w dowodzeniu hipotez wiążą się przede wszystkim z doborem modelu badawczego w obszarze ekonomicznym, w tym kryteriów i mierników analizy.

Ograniczono je do analizy jakościowej realizacji strategii rozwoju gmin oraz do mierników struktury i dynamiki, wskaźników samodzielności dochodowej i wydatkowej;

fragmentarycznie odniesiono się do miernika windykacji należności. Brak jest pogłębionej analizy opartej na: wskaźnikach procentowego wykonania planów finansowych, wskaźnika relacji zadłużenia do normy, wskaźników płynności, wskaźników windykacji należności, wskaźnik ściągalsności podatków, wskaźnika płatności zobowiązań w dniach, wskaźnika relacji struktury i dynamik do średnich wskaźników krajowych (lub do tzw. grupy rówieśniczej), wskaźników korelacji. Opisano bardzo ważny wskaźnik Gg dotyczący dochodów podatkowych (s. 211) - jednak go nie zastosowano do analizy.

Warsztat analizy finansowej JST mógłby być znacznie lepszy; nie wykorzystano pełnych możliwości falsyfikacji hipotez badawczych.

3

Page 4

Wątpliwości i krytyczne uwagi budzą następujące fragmenty pracy:

1/ Wstęp – zawiera zakres badań, opis metod badawczych, cel i hipotezy (s 11-12) oraz uzasadnienie tematu. Brakuje uzasadnienia dlaczego wybrano do badań powiat węgrowski.

Na str. 16-17 zamieszczono wykaz części publikacji które są w Bibliografii; co wydaje się zbędne. Autorka stwierdza (s 17) że układ i treść pracy są podporządkowane rozwiązaniu problemu badawczego – ale jakiego? W pracy sformułowano 3 hipotezy a nie problem.

2/ Rozdział 1 – dotyczy teoretycznych aspektów polityki finansowej JST. Opiera się głównie na cytatach z literatury i aktów prawnych;

- autorka powołuje się na modele samorządu w Europie ale ich nie precyzuje (s. 26),

- s. 52 – błędne sformułowanie, iż wynikiem kontroli NIK jest wskazanie niedostatków w podstawach prawnych (...); przede wszystkim są nim zalecenia pokontrolne i ich egzekwowanie,

- S. 54 – analizowany ważny problem związany z subwencjami budżetu państwa nie został poparty danymi statystycznymi.

3/ Rozdział 2 – przedstawia charakterystykę systemu finansowego JST w świetle regulacji prawnych. Analizę poparto dwoma tabelami statystycznymi, zawierającymi ogólne dane.

Cytaty aktów prawnych wydają się być zbyt obszerne (wykraczają poza temat). Brak odwołania się do badań zrealizowanych w kraju w tym zakresie w ostatnich latach;

- s. 70 – wymienione funkcje budżetu są niekompletne (cytowane za J. Kaleta), brakuje funkcji redystrybucyjnej oraz fiskalnej,

- s. 87 – lista dochodów podatkowych jest niepełna, np. brak dochodów z prywatyzacji, brak

dochodów z emisji weksli własnych i trasowanych.

4/ Rozdział 3 – o przesłankach polityki finansowej badanych gmin zawiera charakterystykę gmin powiatu, charakterystykę budżetów i polityki podatkowej;

- pkt. 3.1. charakterystyka geograficzna zawiera mało istotne z punktu widzenia tematu szczegóły; np. ile km od Węgrowa leży Sokołów; brak natomiast identyfikacji głównych potrzeb rozwojowych,

- pkt. 3.2. wbrew tytułowi w dużej części tekst prezentuje zamiast sytuacji Węgrowa kryzys w Polsce. Jest to błąd merytoryczny – w Polsce nie było żadnego kryzysu, a PKB był stale dodatni. Charakterystykę powiatu zaczęto od szczegółów nt. kanalizacji (s. 167) zamiast problemów zatrudnienia, średniej płacy, dostępu do zdrowia i edukacji itd., co stanowi pomieszanie rangi problemów,

- S. 165 – brak statystyki dot. liczby firm, wielkości obrotów, stopy bezrobocia,

Page 5

- s. 166 – omawiane spowolnienie gospodarcze i zmiany PKB kraju – nie są związane z tematem tego punktu,

- pkt. 3.2.1. – szczegółowy opis rezerwowych terenów inwestycyjnych w świetle tytułu pkt. wydaje się nieaktualny i zbędny,

s. 170 – „kultura fizyczna jest chroniona przez prawo” – jest to błąd merytoryczny,

- s. 173 - powtórzenie informacji o liniach kolejowych,

- pkt. 3.2.2. – ocena sytuacji gospodarczej nie jest poparta danymi statystycznymi,

- s. 176 – tab. 3 – brak wyliczenia dynamiki i struktury w % oraz nieprawidłowy komentarz o stabilności sytuacji (dynamika 144,8% wydatków w 2010r. nie świadczy o stabilności),

- s. 188 i nast. - analiza budżetów jest płytka, brak obliczeń % wykonania planu, dynamiki i struktury w %. Opinia, iż na tej podstawie można ustalić możliwości inwestycyjne i kierunki (...), jest zatem nietrafna.

5/Rozdział 4 – opisuje politykę inwestycyjną w gminach podlegających badaniu. Brak jest przywołania w tekście dokumentów gmin wykorzystanych (cytowanych) przez autorkę oraz nie przywołano stosownych załączników zamieszczonych w pracy. Tekst jest przeładowany liczbami powtarzаныmi z tabel. Przepisane obszernie fragmenty dokumentów gminnych nie zostały zsyntetyzowane i ujednocicone co do formy prezentacji,

- s. 221 – wydaje się zbędne dla tematu rozdziału szerokie omawianie celów oraz zadań starych i nieaktualnych programów akcesyjnych UE,

- s. 229 – wykaz szczegółowych prac budowlanych na rynku (podobnie na s. 230, 238, 239, 242) jest absolutnie zbędny,

- s. 261 tabl. 15; dane w tej tabeli zostały przepisane z tabel nr 16, 17 i następnych -co czyni tą tabelę zbędną,

- s. 251 – pkt. 4.4. nt. jakości zarządzania finansami w zasadzie nic nie mówi o tej jakości lecz o personelu urzędów gminnych i o strukturach organizacyjnych – jak to koreluje z jakością zarządzania? Brak określenia kryteriów oceny jakości zarządzania (np. terminowość decyzji, system informacji, zakres monitoringu). Nie zdefiniowano używanego tu pojęcia „aktywne formy zarządzania finansami”. Tekst prezentuje słabą logikę wywodu,

- s. 255 – obszerny wykaz obowiązków pracowników kadr w gminie stanowi zbędny tekst, nie mający nic wspólnego z tytułem punktu.

6/ Rozdział 5 traktuje o analizie i ocenie polityki finansowej badanych gmin. Omówiono podstawowe wskaźniki oceny sytuacji finansowej (s. 259) zastosowane do analizy (patrz uwagi w preambule pkt. 3 recenzji);

- s. 259 powtórzono wcześniej podaną definicję samodzielności finansowej,

5

Page 6

- s. 261 i nast. dane dotyczące struktury i dynamiki budżetów powinny być prezentowane w

tabelach a nie zamulać tekst analizy,

- s. 277 (także s. 294) – „samorząd (...) podobnie jak cały system finansów publicznych przeżywa od 2008 roku kryzys finansowy...” Potem: „przejawem trudności finansowych...”
- zatem kryzys czy trudności – bo to zasadnicza różnica. Polski nie dotknął żaden kryzys finansowy w 2008 r. i takie opinie są błędne. Natomiast trudności finansowe budżetu występują od dziesiątek lat i to w wielu krajach a nie tylko w Polsce,
- s. 299 – stwierdzenie że fundusze z UE zostały dobrze wykorzystane jest nieudokumentowane; w pracy nie ma żadnej pogłębionej analizy na ten temat,
- s. 302 – informacje o powierzchni powiatu, ludności, zatrudnieniu itp. są powtórzeniem wcześniejszego tekstu i nie dotyczą tematu tego punktu (brak logiki wyvodu),
- pkt. 5.3. – zawiera reasumpcję oceny polityki finansowej w samych superlatywach. Czy nie ma żadnych negatywów?
- pkt. 5.3.2. - streszczony (choć zbył obszernie) dokument strategiczny powiatu ważny jest dla dalszych ocen ekonomicznych. Dlatego powinien on być na początku rozdziału jako punkt odniesienia do porównań (brak logiki). Niestety nie podano źródła cytowanego dokumentu.
- 71 Zakończenie - poprawnie odnosi się do celu i hipotez oraz głównych problemów wynikających z analizy. Kończy je zestaw trafnych wniosków dla praktyki gospodarczej.
- nie można podzielić opinii autorki, iż hipoteza II została udowodniona (zob. pkt. 5), opinia do ppkt. 4.4). Brak jest udowodnienia związków przyczynowo - skutkowych.
- s. 320 wniosek 3 – budzi wątpliwości; dlaczego wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania ma wpływać na skuteczność inwestycji? Skuteczność jest kategorią prakseologiczną; nie widzę związku.

4. Aparatura pojęciowa oraz uwagi redakcyjne

W pracy generalnie poprawnie zdefiniowano pojęcia stosowane w warstwie informacyjnej i analityczno-wnioskowej. Pojęcie polityki finansowej (s. 8) i samodzielności ekonomicznej (s. 46) stanowią własne definicje autorki; szkoda jednak, że nie został dokonany przegląd definicji z literatury. Dotyczy to także definicji gospodarki finansowej (s. 65); ma ona jednak charakter dyskusyjny i niepełny. M. in. brakuje w niej następujących elementów: zasady efektywności, zarządzania płynnością, należnościami i zobowiązaniami, efektywnego gospodarowania wolnymi nadwyżkami środków (zob. pojęcie gospodarki finansowej w: Leksykon finansowo-bankowy, PWE, Warszawa, 1991, s. 136).

Używane pojęcia i język ekonomiczny rozprawy nie budzą zastrzeżeń.

no-

*

*

*

6

Page 7

Redakcja pracy ma szereg wad, występują liczne powtórzenia tych samych informacji, kilka fragmentów nie pasuje do logiki wyvodu danego punktu. Praca jest mało przejrzysta ze względu na setki liczb przytaczanych w tekście, które stanowią powtórzenie liczb ujętych w tabelach oraz operowanie liczbami bezwzględnyymi zamiast wskaźnikami struktury i dynamiki. Spowodowało to nieuzasadniony rozrost objętości pracy.

Zauważone zostały następujące wady i błędy redakcyjne w pracy:

- wielokrotne powtórzenia informacji i liczb oraz nazw publikacji w odnośnikach (zwykle używa się op.cit. lub ibidem; przykład s. 47-53 wielokrotnie przytaczana pełna nazwa pracy M. Jastrzębskiej).
- wielokrotnie występujące puste miejsca na stronach pracy - związane jest to zapewne z brakiem przywoływania nr tabeli w tekście, a stosowanie błędnej redakcyjnie formuły: „poniższa tabela.....”,

- wszystkie wykresy nie posiadają legendy, należy się domyślać jakie wielkości zostały przyjęte na osiach współrzędnych,
- pojawiające się truizmy w rodzaju: JST operują pieniądzem - s. 65, do szkół ponadgimnazjalnych uczęszczają dzieci z okolicznych gmin – s. 163, powtarzanie formuły „Węgrów jest gminą w powiecie... - s. 175 i nast., „zakupione komputery (...) przekazano sprzęt osobom, które przyjęły je na stan”, „dotację celową przekazano na konto Starostwa...” - s. 239, oraz używanie terminu ilość (np. gmin) zamiast liczba,
- s. 87 i 94 - powtórzenie dotyczące tekstu o dotacjach,
- s. 99, 101 – powtórzenia definicji decentralizacji,
- s. 137-138 – przepisanie dużej liczby danych statystycznych z tabel, co utrudnia percepcję tekstu i jest niecelowe,

oraz

s. 175 powtórzenie informacji o ustalaniu przez ministra finansów maksymalnych stawek podatków,

- s. 176 – tabl. 3,4 i nast. źródło danych podane jest nieprecyzyjnie,
- s. 176 i następne wykres 1 pod tabelą nr 3 oraz kolejne wykresy obrazują te same dane, które są w tabelach, zatem są zbędne. Tytuły ww. tabel i wykresów pt. Struktura (...) są błędne – zawierają wielkości bezwzględne w zł, a strukturę przedstawia się w %,
 - s. 204 – śródtytuł bez numeracji,
 - s. 233-34 - powtórzono w tekście szereg liczb z tabel, co czyni tekst mało przejrzystym,
 - s. 299 powtórzenie listy inwestycji zrealizowanych w gminach z poprzedniego rozdziału, (tego rodzaju wykazy powinny być w załącznikach),

- Zaw

Page 8

kan

- s. 317-319 - powtarzanie kolejny raz w Zakończeniu wielu liczb przytoczonych już wielokrotnie w teście nie jest uzasadnione.

5. Ocena źródeł wykorzystanych w pracy

Liczba publikacji na których oparto analizy jest niewielka; szkoda że nie przywołano zagranicznych prac naukowych w części teoretycznej; chociaż praca jest osadzona w realiach polskich, zatem nie było to niezbędne. Wykazana liczba publikacji jest skromna. Bibliografia nie zawiera publikacji autorki rozprawy.

Faktycznie liczba publikacji jest jednak większa, bowiem szereg pozycji wymienionych w odnośnikach nie zostało umieszczone w Bibliografii. Na przykład: s. 101 – cytowane prace Drwiłło i Glinieckiej oraz Dąbrowskiej-Romanowskiej, s. 103 – Gilowska „Finansowanie samorządu...”, s. 104 - prace Langa, Wróblewskiego i Zawadzkiego, s. 158 – prace Kołodziejczyk i Swat oraz inne. Kilka pozycji monograficznych jest przestarzałych i w zasadzie nieaktualnych (np. Kaleta J. Gospodarka budżetowa, 1980); zbyt mało jest najnowszych artykułów. W tekście są czasami przywoływane i analizowane dokumenty planistyczne i sprawozdawcze gmin, jednak bez podania szczegółowego źródła, brak też spisu tych dokumentów, z których korzystała doktorantka – co nie świadczy dobrze o rzetelności.

6. Konkluzje

Autorka podjęła trudny problem analizy wielodyscyplinarnej polityki finansowej gmin; mając zapewne na uwadze bariery dostępu do danych analitycznych. Praca ma duże walory praktyczystyczne, a pogłębione studia przypadków - stanowią zarówno przyczynek dla teorii funkcjonowania samorządu jak i dla praktyki gospodarczej.

Walory dysertacji, pomimo pewnych słabości warsztatowo-redakcyjnych oraz uwag przedstawionych powyżej, a także nieprzekonującego dowodzenia moim zdaniem, jednej z postawionych w pracy hipotez, uzasadniają opinię, iż praca doktorska spełnia warunki dopuszczenia do publicznej obrony w świetle Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach

naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65/2003, poz. 595 z późniejszymi zmianami).