

Dr hab. Krzysztof Kluza, prof. SGH  
Katedra Ekonomii Ilościowej  
Kolegium Analiz Ekonomicznych  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
e-mail: kkluz@sgh.waw.pl

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Doroty Miśkiewicz

*p.t. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako źródło finansowania wzmacniające atrakcyjność inwestycyjną gmin w warunkach ograniczeń budżetowych*

napisanej pod kierunkiem dr hab. Magdaleny Ziolo, prof. US

### 1. Podstawa recenzji

Podstawą sporządzenia recenzji jest pismo z dnia 13 października 2021 r. (L.dz. 118/21/EiF) Pana dr hab. Stanisława Hońko, prof. US, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Ekonomii i Finansów Uniwersytetu Szczecińskiego. Przewód doktorski przeprowadzany jest w dyscyplinie finanse.

### 2. Układ pracy

Przedłożone opracowanie liczy 262 strony. Składa się ono z wstępu, zasadniczej części podzielonej na pięć rozdziałów: rdz. 1 (s. 14-74), rdz. 2 (s. 75-104), rdz. 3 (s. 105-130), rdz. 4 (s. 131-190), rdz.5 (s. 191-219), podsumowania, bibliografii, spisu tabel, spisu wykresów i spisu rysunków. Do pracy załączony jest również formularz ankiety badawczej skierowanej do pracowników jednostek samorządu terytorialnego (s. 253-259) oraz ankiety badawczej skierowanej do mieszkańców województwa zachodniopomorskiego (s. 260-262). Ankiety zostały wykorzystane przez Autorkę do badań nad czynnikami kształtującymi atrakcyjność inwestycyjną gmin.

W omawianej pracy na bibliografię składa się ponad 160 publikacji naukowych i raportów (w tym 20 pozycji to publikacje angielsko- i niemieckojęzyczne), 11 aktów prawnych oraz 20 źródeł internetowych (głównie sprawozdań z wykonania budżetów JST).

Oceniam, iż układ pracy jest poprawny i nie budzi zastrzeżeń, a zakres materiałów i narzędzi badawczych wykorzystanych w pracy jest obszerny.

### **3. Hipotezy badawcze i zastosowane metody badawcze**

W przedłożonej rozprawie Autorka weryfikuje hipotezę główną, czy w warunkach ograniczeń budżetowych fundusze strukturalne Unii Europejskiej (UE) stanowią istotną stymulantę atrakcyjności inwestycyjnej gmin. Zarazem formułuje trzy hipotezy pomocnicze:

1. Wykorzystanie funduszy strukturalnych UE do finansowania gminnych wydatków z zakresu infrastruktury gospodarczej silniej wpływa na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gmin, niż w przypadku finansowania infrastruktury społecznej.
2. Gminy miejskie i miejsko-wiejskie wykorzystujące fundusze strukturalne UE do finansowania wydatków budżetowych cechuje wyższa atrakcyjność inwestycyjna niż gminy wiejskie.
3. Pozytywny wpływ funduszy strukturalnych UE na atrakcyjność inwestycyjną gmin jest tym mniejszy, im większy jest wskaźnik zadłużenia gminy.

Jako główny cel rozprawy Autorka określa: opracowanie koncepcji podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej gmin województwa zachodniopomorskiego z wykorzystaniem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w warunkach ograniczeń budżetowych.

W celu weryfikacji przedstawionych hipotez Autorka zastosowała w rozprawie szereg metod badawczych. Obejmują one w szczególności krytyczną analizę literatury przedmiotu (krajowej i międzynarodowej), analizy ilościowe takie jak analiza ekonomiczno-finansowa oraz wielokryterialna analiza porównawcza, a także metodę sondażu diagnostycznego (bezpośrednią i pośrednią), mającą na celu zebranie informacji na temat stanu infrastruktury społecznej i gospodarczej oraz standardów i dobrych praktyk w zarządzaniu finansami JST.

Ogólny dobór metod badawczych w pracy oceniam jako adekwatny do przeprowadzenia weryfikacji przedstawionych hipotez. Należy zauważyć, iż tematyka pracy, odzwierciedlona m.in. w sformułowanych hipotezach, odnosi się do istotnych i aktualnych problemów badawczych. Pogłębienie stanu wiedzy w tym zakresie może dostarczyć cennych wskazówek szczególnie władzom jednostek samorządu terytorialnego odnośnie najbardziej efektywnych form i kierunków realizacji inwestycji samorządowych.

#### 4. Ocena merytoryczna pracy

Rozdział 1 rozprawy ma charakter przeglądu literatury. Poświęcony jest omówieniu zagadnienia atrakcyjności inwestycyjnej gmin oraz jej powiązań z teoriami rozwoju lokalnego. Autorka bardzo szeroko analizuje badane zagadnienie, przywołując i porównując kilkanaście różnych definicji atrakcyjności inwestycyjnej oraz omawia związane z nimi kryteria opisowe. Podobnie, omówione zostały pojęcia rozwoju, regionu i rozwoju regionalnego, a także czynniki stymulujące rozwój regionalny oraz determinanty atrakcyjności inwestycyjnej gmin. W rozdziale tym omówione zostały również narzędzia i instrumenty stanowiące aparat regionalnej polityki państwa, szczególnie w kontekście poprawy atrakcyjności inwestycyjnej gmin, a także sposoby pomiaru atrakcyjności gmin w oparciu o metody wielokryterialne.

Podsumowując rozdział 1, w rozdziale tym szeroko jest przytoczony dorobek badawczy polskich ośrodków naukowych w przedmiotowej dziedzinie z ostatnich dwudziestu lat. Przegląd ten stanowi wartościowe opracowanie. Zarazem, oprócz przytaczania poglądów z poszczególnych prac naukowych, Autorka sporadycznie dokonuje własnej oceny krytycznej prezentowanych badań i metod, wskazując na przykład na mankamenty stosowania podejścia tzw. rzeczywistej atrakcyjności inwestycyjnej przy analizie atrakcyjności regionu. Słabością tej części pracy jest natomiast brak próby przeprowadzenia syntezy z omawianych badań, tak aby wskazać aktualnie dominujący pogląd w nauce.

W rozdziale 2 rozprawy Autorka dokonuje omówienia form i instrumentów wsparcia finansowego z Unii Europejskiej, z ukierunkowaniem na bezzwrotne formy pomocy. Omawiane są trzy okresy programowania Unii Europejskiej, które dotyczyły Polski, czyli lata 2004-2006, 2007-2013 oraz 2014-2020, a także geneza wspólnotowych polityk regionalnych. W rozdziale 2 opisane są syntetycznie zarówno zasady konstytuujące polityki regionalne jak i działania wynikające z poszczególnych Programów Operacyjnych, Funduszu Spójności i pokrewnych polityk wspólnotowych. Zgodnie z tematyką badawczą niniejszej rozprawy, istotne miejsce poświęcone jest tu jednostkom samorządu terytorialnego. Zasygnalizowane są tu także zmiany w gospodarce finansowej samorządów (szczególnie po kątem ich zdolności do zadłużania), mające na celu odpowiednią absorpcję środków unijnych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020. Na koniec przedstawione są wybrane zagadnienia dotyczące powiązań pomiędzy absorpcją środków unijnych a atrakcyjnością inwestycyjną gmin. Stanowią one wartościowe uzupełnienie tego rozdziału.

Oprócz ostatniej części poświęconej atrakcyjności inwestycyjnej gmin, Rozdział 2 w dużym stopniu ma charakter informacyjno-statystyczny. Zaprezentowane w nim dane są potrzebne z perspektywy logiki całej rozprawy. Jako pewną słabość tego rozdziału można wskazać, iż

zawiera on relatywnie niewiele danych liczbowych nt. Perspektywy Finansowej 2014-2020, pomimo iż niniejsza praca została złożona w 2020 r.

Rozdział 3 pracy omawia zagadnienia związane z ograniczeniami budżetowymi w organizacjach. Ta złożona tematyka przedstawiona jest dogłębnie przez Autorkę z wykorzystaniem zarówno literatury polskiej jak i światowej. Punktem wyjścia do rozważań są tu badania J. Kornai'a nad systemem ograniczeń budżetowych. Autorka sprawnie uzupełnia te nurty badań o tematykę miękkiego i twardego ograniczenia budżetowego w gminach oraz ich wpływu na możliwość wykorzystanie środków pomocowych z funduszy unijnych. Omówione są też przesłanki niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego w warunkach twardego ograniczenia budżetowego.

Pewnym pomieszczeniem obszarów pojęciowych w rozdziale 3 jest wprowadzenie w nim również podziału na twarde i miękkie determinanty atrakcyjności inwestycyjnej (rozumiane jako: determinanty miękkie - infrastruktura społeczna, edukacja i kultura, chłonność rynku, zasoby pracy itp; determinanty twarde - infrastruktura gospodarcza, dostępność transportowa, lokalizacja względem dużych aglomeracji, poziom rozwoju gospodarczego itp.). Zagadnienia te nie są bezpośrednio związane z pojęciem ograniczenia budżetowego.

W rozdziale 4 pracy zawarte jest omówienie metodologii i wyników przeprowadzonych przez Autorkę badań empirycznych. Celem tych badań była weryfikacja sformułowanych w rozprawie hipotez badawczych, jak również opracowanie koncepcji poprawy atrakcyjności inwestycyjnej gmin województwa zachodniopomorskiego z wykorzystaniem środków unijnych.

Badania obejmowały dwie grupy procedur. Z jednej strony polegały na analizie statystycznej wszystkich gmin województwa zachodniopomorskiego (113 jednostek) w oparciu o zestaw 29 mierników charakteryzujących te gminy pod kątem infrastruktury społecznej (18 mierników) i infrastruktury gospodarczej (11 mierników), analizowanych na przestrzeni lat 2004-2017. Z drugiej strony były to sondaże przeprowadzone przez Autorkę wśród pracowników i mieszkańców gmin województwa zachodniopomorskiego. Wywiadami objęte zostało 34 gmin (30% populacji) oraz 304 mieszkańców. Badania ankietowe również koncentrowały się na zagadnieniach związanych z infrastrukturą społeczną i gospodarczą gmin – m.in. jej standardem, realizowanymi inwestycjami, źródłami finansowania etc (*vide* wzory ankiet zamieszone w załącznikach nr 1 i nr 2 do rozprawy doktorskiej) - dostarczając Autorce informacje o charakterze jakościowym, niedostępne w oficjalnych danych sprawozdawczych.

Przeprowadzanie na potrzeby pracy własnych badań ankietowych przez Autorkę stanowi mocną stronę tego opracowania. Dostarczają one szereg interesujących informacji na temat

czynników mających wpływ na (postrzeganą) atrakcyjność inwestycyjną gmin. Wnioski z tych badań omówione są w kolejnym rozdziale pracy.

Mankamentem tej części pracy (rdz. 4) jest brak przeprowadzenia wielowymiarowych analiz wyników bądź analiz dla wybranych podgrup respondentów lub rodzajów odpowiedzi. Tego typu zebrany materiał badawczy z powodzeniem nadaje się bowiem na sformalizowanie wyciąganych wniosków w oparciu o modele regresji logistycznej. Tego wysiłku Autorka w niniejszej pracy nie podjęła; należy liczyć, iż zdecyduje się na to w przyszłości, kontynuując swoje zainteresowania badawcze.

Pewne słabości posiada także analiza gmin oparta o mierniki opisujące ich infrastrukturę społeczną i gospodarczą. W analizie tej do porównań poszczególnych gmin Autorka wykorzystała metodę normalizacji cech. Następnie podzieliła gminy wg. uzyskanej średniej wartości znormalizowanych cech na cztery grupy - o punktacji: 1) niższej niż średnia minus odchylenie standardowe, 2) zawartej w przedziale między średnią a średnią pomniejszoną o odchylenie standardowe, 3) zawartej w przedziale między średnią a średnią powiększoną o odchylenie standardowe oraz 4) wyższej niż średnia plus odchylenie standardowe. W ten sposób zostały uzyskane rankingi gmin pod kątem infrastruktury społecznej i infrastruktury gospodarczej. Zastosowane przez Autorkę podejście posiada jednak mankamenty. Przede wszystkim explicite zakłada równe wagi czyli jednakowe znaczenie wszystkich mierników wybranych do określenia atrakcyjności gminy. Jest to założenie mocno dyskusyjne, aczkolwiek stosowane także w szeregu innych badań. Po drugie, część ze stosowanych mierników jest bardzo podobna (niesie ze sobą podobną informację), a nie zostało wyjaśnione przez Autorkę, dlaczego została użyta w obu postaciach (np. „współczynnik skolaryzacji brutto szkoły podstawowe na 1000 mieszkańców” oraz „współczynnik skolaryzacji netto szkoły podstawowe na 1000 mieszkańców”). Przy modelowaniu mierniki te wykazałyby zapewne współliniowość. To powoduje, że uzyskane wyniki można zakwestionować. Zarazem w Tabeli 4.2, część 2, cecha  $X_5$  i  $X_6$  ma dokładnie takie samo brzmienie („długość czynnej sieci gazowej na 100 km<sup>2</sup>”). Możliwe, że jednym z tych mierników miała być „długość czynnej sieci kanalizacyjnej na 100 km<sup>2</sup>”. Stosunkowo uboga jest również interpretacja wyników uzyskanych tą metodą badawczą i ich implikacji na weryfikację hipotez badawczych postawionych w niniejszej dysertacji.

Ostatni z zasadniczych rozdziałów pracy (rozdział 5) zawiera rekomendacje Autorki odnośnie działań i dobrych praktyk służących poprawie atrakcyjności inwestycyjnej gmin województwa zachodniopomorskiego. W szczególności dotyczą one zagadnień związanych z finansowaniem infrastruktury gospodarczej i społecznej a także ułatwień w realizacji projektów z wykorzystaniem środków unijnych. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły należy zauważyć, iż w rozdziale 5 pracy sformułowane jest szereg wartościowych postulatów dla legislatorów jak i przedstawicieli organów wykonawczych gmin.

Jednocześnie, część rekomendacji przedstawionych w rozdziale 5 jest stosunkowo ogólnie sformułowana. Wybrane z nich nie są też dokładnie omówione. Przykładowo, zestawienie rekomendacji w zakresie zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej gmin, bez pogłębionego komentarza, zawiera tabela 5.4. Zarazem na tabeli tej kończy się już (wręcz urywa) rozdział 5. W mojej ocenie w tej części pracy odczuwa się brak pełniejszego omówienia uzyskanych rezultatów badań. Sytuacja ta częściowo jest niwelowana przez syntetyczne omówienie całej pracy, w tym uzyskanych wyników i rezultatów weryfikacji hipotez, w znajdującym się na końcu rozprawy Podsumowaniu. Wszelako, z samej swej natury Podsumowanie to zawiera również bardzo skrótowy opis uzyskanych przez Autorkę rezultatów.

Konkludując, całość pracy układa się w logiczną całość. Pomimo powyżej wskazanych jej mankamentów stanowi ona wartościowe opracowanie. Jej niewątpliwą zaletą jest wykorzystanie w pracy zgromadzonego przez Autorkę materiału badawczego zgromadzonego w oparciu o przeprowadzone badania ankietowe wśród pracowników jednostek samorządu terytorialnego i mieszkańców gmin.

## **5. Ocena pracy pod kątem formalnym i redakcyjnym**

Niniejsza rozprawa napisana jest poprawną polszczyzną, choć czasem pojawiają się w niej słowa obcojęzyczne jak np. *automotive*, które z powodzeniem można by zastąpić polskimi wyrażeniami. Okazjonalnie występują też w pracy zdania zbyt złożone albo sformułowania, których brzmienie można by poprawić (np. tytuł rozdziału 5.1).

W pracy sporadycznie występują literówki i drobne błędy edytorskie. Zdarzają się również błędy w nazwisku cytowanego autora (np. A. Roszkowski zamiast A. Raszkowski).

Zawarte w pracy tabele, wykresy i rysunki są czytelne oraz ułatwiają analizę omawianych zagadnień i interpretację uzyskanych w badaniach wyników.

Pomimo wskazanych powyżej mankamentów pracę można ocenić jako zredagowaną poprawnie. Zarazem jej układ, i odpowiadający mu tok rozumowania, są spójne logicznie. Wykorzystana w pracy literatura jest dobrze dobrana zarówno pod względem tematycznym jak i jakościowym oraz jest odpowiednio zróżnicowana. Podobnie właściwie zostały dobrane użyte w pracy akty prawne.

## **6. Podsumowanie**

Autorka w przedłożonej dysertacji zajmuje się ważną i aktualną tematyką badawczą, posiadającą również istotne implikacje dla działań podejmowanych przez jednostki

samorządu terytorialnego. Autorka w pracy dostarcza dowodów na poprawność hipotezy głównej jak i hipotez pomocniczych. Silną stroną niniejszej dysertacji jest dokonany przegląd prac badawczych w przedmiotowej tematyce, w szczególności dotyczących koncepcji rozwoju regionalnego i determinant poprawy atrakcyjności inwestycyjnej gmin. Bardzo dużym atutem pracy jest również wykorzystanie w niej przeprowadzonych przez Autorkę własnych badań ankietowych wśród jednostek samorządu terytorialnego i mieszkańców województwa zachodniopomorskiego. Wszelako, w pracy nie został w pełni wykorzystany analitycznie zebrany materiał badawczy, w szczególności z perspektywy możliwości konstrukcji stosownych modeli ekonometrycznych dla badanego zjawiska. Możliwe, iż materiał ten posłuży Autorce do kolejnych badań w przyszłości, do czego ją zachęcam.

Przedłożona dysertacja stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego. Zarazem potwierdza, iż mgr Dorota Miśkiewicz wykazuje na odpowiednim poziomie ogólną wiedzę teoretyczną w swej dyscyplinie naukowej oraz posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Zawarte w recenzji uwagi krytyczne nie podważają ogólnej pozytywnej oceny przedłożonego opracowania.

**Stwierdzam, że oceniana dysertacja Pani mgr Doroty Miśkiewicz spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim i może być dopuszczona do publicznej obrony.**



Warszawa, 23 grudnia 2021 r.