

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr. **Marka Długozimy**

pt.: *Dostępność i wykorzystanie środków z UE w gminach w Polsce i Niemczech w latach 2014-2017 (studium porównawcze)*

Uwagi wstępne

Rozprawa doktorska mgr. Marka Długozimy liczy 193 strony i składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Promotorem pracy jest prof. dr hab. Marian Noga. Przewód doktorski został otwarty w Wyższej Szkole Bankowej we Wrocławiu.

Recenzja przesłanej pracy doktorskiej została sporządzona w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595 z późn. zm.). Zgodnie z wymogami ujętymi w Ustawie, w kolejnych punktach recenzji dokonano oceny pracy doktorskiej, kierując się następującymi kryteriami:

1. Dobór problematyki badawczej i tematu pracy
2. Cel badawczy, hipotezy pracy, metody badawcze
3. Struktura i treść pracy
4. Ocena merytoryczna i formalna pracy
5. Konkluzja końcowa

1. Dobór problematyki badawczej i tematu pracy

Samorząd terytorialny to bardzo ważny podmiot w obecnej rzeczywistości gospodarczej. Gmina jest najmniejszą samodzielną jednostką administracyjną posiadającą osobowość prawną. Znaczenie gmin wzrosło po dokonanej reorganizacji administracyjnej i dlatego podjęty przez Doktoranta temat uważam za ważny i aktualny, zwłaszcza z punktu widzenia poprawy stopnia wykorzystania pozyskanych środków unijnych w polskich gminach. W oparciu o prześledzenie metod pozyskiwania i wykorzystania pieniędzy unijnych zarówno przez gminy niemieckie jak i polskie,

Doktorant formułuje postulaty dotyczące poprawy w tym obszarze działania gmin polskich. Praca ma charakter teoretyczno-poznawczy, z wyraźnym uwypukleniem części praktycznej. Rozprawa zawiera więc silny ładunek pragmatyzmu, co należy ocenić pozytywnie. Takie przesłanie płynie z samego celu rozprawy.

2. Cel badawczy, hipotezy pracy, metody badawcze

Autor przyjął za cel dysertacji wskazanie rozwiązań zwiększających absorpcję środków unijnych przez polskie gminy oraz porównanie uwarunkowań normatywnych, finansowych i społecznych dwóch wybranych gmin: jedną w Polsce, drugą w Niemczech. W oparciu o analizę porównawczą starał się wyjaśnić różnice w podejściu do sposobu wykorzystania środków unijnych w obu gminach. Przyjął następujące hipotezy badawcze:

1. czynniki demograficzne, społeczne i gospodarcze mają wpływ na zapotrzebowanie lokalnej społeczności i organów gmin na działania ogólnospołeczne i środki finansowe;
2. mimo precyzyjnych i egzekwowanych wytycznych europejskich i krajowych w zakresie przyznawania i rozliczania dotacji unijnych, wciąż można wskazać rozwiązania, które będą zwiększały efektywność wydatkowania środków unijnych, upraszczały rozliczenia i zwiększały absorpcję w polskich gminach.

Obie przyjęte hipotezy badawcze zostały w pracy pozytywnie zweryfikowane.

Doktorant wykorzystał przede wszystkim metodę porównawczą. W oparciu o kwerendę literatury oraz obserwacje i wywiady z osobami przygotowującymi dokumentację projektową, rozliczanie projektów i nadzorowanie ich realizacji przedstawił drogę od pomysłu, przez pozyskanie środków do efektu finalnego w postaci konkretnej inwestycji. W pracy zawarł również przepisy dotyczące działania gmin w Polsce i w Niemczech oraz udostępniania środków z funduszy unijnych w perspektywie budżetowej 2014-2020. Wnioskowanie zostało przeprowadzone głównie metodą dedukcyjną. Wykorzystano analizę statystyczną, ekonomiczną oraz związków przyczynowo-skutkowych. Do strony technicznej tej części pracy nie wnoszę zastrzeżeń.

3. Struktura i treść pracy

Na pięć rozdziałów dysertacji trzy ostatnie mają wyraźnie charakter pragmatyczny. W pierwszym, po części dotyczącej historii samorządu lokalnego w Polsce i w Niemczech znajdują się informacje o miejscu, zadaniach i źródłach finansowania działalności gmin w obu państwach. Doktorant dokonał również porównania aktów prawnych regulujących działanie samorządów gminnych. W rozdziale drugim Autor analizuje różne rodzaje funduszy europejskich, z których mogą skorzystać gminy. Ten rozdział zawiera już część empiryczną, bowiem omówiono w nim realizację inwestycji finansowanych z funduszy zarówno w wybranych dwóch gminach (Trzebnica i Kitzingen oraz Lokalnej Grupie Działania LAG Z.I.E.L. Kitzingen e.V.), jak również w nadrzędnych jednostkach administracyjnych (województwie dolnośląskim oraz kraju związkowym Bawaria). Rozdział trzeci zawiera analizę porównawczą obu badanych gmin na tle regionów, w których się znajdują. Wybrano między innymi takie dane jak: wielkość gminy, liczebność mieszkańców, stopę bezrobocia, zabezpieczenia socjalne, poziom usług komunalnych, warunki mieszkaniowe, rozwój infrastruktury drogowej, atrakcyjność turystyczną gmin. W czwartym rozdziale porównano plany inwestycyjne gmin i zadania, które zrealizowano dzięki pomocy unijnej. Porównano budżety gmin i ich zadłużenie, oceniono efektywność wykorzystanych środków. Ostatni rozdział zawiera wnioski płynące z przeprowadzonej analizy porównawczej. Zwrócono uwagę na wydatki kwalifikowane ograniczające efektywność wykorzystania środków unijnych; porównano zasady księgowania i rozliczania wydatków inwestycyjnych; i, co istotne, zaproponowano rozwiązania dostrzeżonych problemów. Wyrażna przewaga badań empirycznych nie umniejsza w niczym jakości rozprawy. Sformułowany temat wymagał bowiem takiej konstrukcji pracy, która jest logiczna i zgodna z założonym celem.

4. Ocena merytoryczna i formalna pracy

Rozdział 1

SPECYFIKA DZIAŁALNOŚCI GMINY

Na podstawie przeprowadzonego porównania prawnych podstaw funkcjonowania gmin polskich i niemieckich Doktorant doszedł do wniosku, że różnice nie są aż tak istotne, aby znacząco wpływały na osiągnięte efekty działań samorządów

gminnych. W Polsce nie ma możliwości łączenia funkcji burmistrza z przewodniczącym rady, tak jak w Niemczech. Wydaje się ponadto, że polskie akty prawne bardziej szczegółowo regulują kompetencje i zakres działania gmin. Autonomia gmin niemieckich jest większa. Niemniej, ani gminy polskie, ani niemieckie nie osiągnęły takich dochodów, aby mogły się samofinansować. Dlatego muszą korzystać ze środków zewnętrznych. W rozdziale tym Doktorant dość szczegółowo omówił różnice działania gmin wynikające z przepisów prawnych.

Rozdział 2

UWARUNKOWANIA NORMATYWNE POZYSKANIA I ROZLICZANIA PRZEZ GMINY ŚRODKÓW Z UE W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014-2020

W rozdziale tym Autor szczegółowo wyliczył wszystkie fundusze, z których mogą korzystać gminy i przedstawił ich charakterystykę. Sporo miejsca poświęcił Zintegrowanym Inwestycjom Terytorialnym (ZIT) umożliwiającym skuteczniejsze i efektywniejsze realizowanie programów operacyjnych w latach 2014-2020 w ramach Strategii Europa 2020. Nie rozumiem tylko, dlaczego pisze je raz dużą, a raz małą literą. W kolejnym punkcie rozdziału omówił pozyskiwanie środków z programu LEADER. Zestawił elementy wniosku o przyznanie pomocy wypełniane przez wnioskodawcę w Polsce i w Bawarii, gdzie leży porównywana gmina Kitzingen. Tu już widać dość duże różnice we wnioskach. Niemieckie mają wyższy stopień formalnego uporządkowania i kładą większy nacisk na odpowiedzialność za realizację projektu i rozliczenie środków. Różne są również kryteria walidacji wniosków. Polskie wnioski są bardziej rozbudowane i sformalizowane.

Rozdział 3

STATYSTYCZNA CHARAKTERYSTYKA DOLNEGO ŚLĄSKA I BAWARII, A NA ICH TLE GMINY TRZEBNICA I MIASTA-GMINY KITZINGEN

Ten rozdział mógł brzmieć: *Statystyczna charakterystyka Dolnego Śląska i Bawarii oraz gminy Trzebnica i miasta-gminy Kitzingen*. Doktorant przedstawił szczegółową charakterystykę gmin pod względem powierzchni, liczby i struktury ludności, płci, stopy bezrobocia, liczby żłobków, przedszkoli, szkół, liczby uczniów, opieki zdrowotnej, sieci dróg itp. Nie ma sensu wymieniać kolejne parametry. Moja uwaga dotyczy sposobu prezentacji. Znacznie lepiej byłoby, gdyby dane zawarte w kolejnych tabelach nie dotyczyły osobno gminy Trzebnica i gminy Kitzingen, ale gdyby

w jednej tabeli podawać konkretne dane zarówno polskiej, jak i niemieckiej gminy. Byłoby to o wiele bardziej czytelne i od razu można byłoby porównać poszczególne dane w obu gminach, a nie szukać danego parametru w innej tabeli, tym bardziej, że przesłana praca w wersji elektronicznej nie sprzyja takiemu szukaniu. Z przeprowadzonej analizy danych wynika, że poziom życia w polskiej gminie, mimo iż się poprawia, jest niższy niż w gminie niemieckiej.

Rozdział 4.

ANALIZA ŚRODKÓW POZYSKANYCH W LATACH 2014-2018 PRZEZ GMINĘ TRZEBNICA I MIASTO-GMINĘ KITZINGEN

W tym rozdziale Doktorant zaprezentował strukturę wydatków pozyskanych środków w obu gminach. Gmina Trzebnica wydała na cele inwestycyjne w badanych latach 2014-2018 112 518 000 zł, a gmina Kitzingen zaledwie ok. 225 000 zł. Polska gmina z UE otrzymała ok. 14 411 000 zł, co stanowi niecałe 13% poniesionych nakładów. Największe wydatki gmina Trzebnica przeznaczyła na transport, oświatę i gospodarkę komunalną. Gmina niemiecka największe wydatki poniosła na inwestycje szkolne, budownictwo i transport oraz wsparcie finansowe obiektów publicznych. Jednak budżet gminy Kitzingen jest prawie trzykrotnie większy niż gminy polskiej. W 2018 r. wydatki na 1 mieszkańca w gminie Kitzingen wynosiły 14,8 tys. zł, w gminie Trzebnica 4,6 tys. zł. Widać z tego, że niemiecka gmina jest bogatsza. Jej dochody i wydatki 2018 r. wynosiły ok. 322 mln zł, co świadczy o zrównoważonym budżecie i braku długu. W tym samym roku gmina Trzebnica wykazała dochody na poziomie ok. 112 mln zł a wydatki stanowiły ok. 126 mln zł. W rozdziale tym Doktorant przedstawił różne definicje efektywności, jednak na potrzeby pracy przyjął trzy. Uważam, że takie zestawienie definicji było zbyteczne, jednak rozumiem intencje; chodziło o zwiększenie liczby publikacji w postaci opracowań zwartych. Z analizy danych wynika, że obie gminy efektywnie wydały środki pomocowe z funduszy UE, ponieważ wszystkie projekty zostały przyjęte i rozliczone.

Rozdział 5.

PROPOZYCJE ZMIAN W REGULACJACH NORMATYWNYCH W POLSCE W CELU ZWIĘKSZENIA STOPNIA WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UNIJNYCH (NA PODSTAWIE ZIDENTYFIKOWANYCH BARIER POZYSKANIA ŚRODKÓW W BADANYCH GMINACH W LATACH 2014-2018)

Też zmieniałabym tytuł, ponieważ jest zbyt długi. Mógłby brzmieć: *Propozycje zmian w regulacjach normatywnych w Polsce zwiększające stopień wykorzystania środków unijnych*. Tekst w nawiasie można było pominąć i zamieścić w treści. W tym rozdziale Doktorant wskazał na możliwe zmiany prawne zmierzające do lepszego wykorzystania środków unijnych. Oczywiście są to tylko propozycje, które trudno będzie osobie fizycznej, jaką jest Autor dysertacji starać się wprowadzić w życie. Niemniej, samą dyskusję wokół ewentualnych zmian i zwrócenie uwagi na możliwość poprawy sytuacji w obszarze pozyskiwania i rozliczania unijnych środków finansowych należy ocenić pozytywnie. Stanowi to oryginalny, autorski wkład w podjęte rozważania, niezależnie od możliwości ich wykorzystania w praktyce.

Oceniając formalną stronę dysertacji należy zwrócić uwagę na dostrzeżone błędy literowe i gramatyczne, które zamieściłam poniżej:

s. 5. „Na wybór obszaru badawczego i przygotowanie niemniejszej pracy wpłynęły wizyty w gminie partnerskiej w Niemczech, ...” – niniejszej pracy.

s. 10. „Regulacje konstytucyjne samorządności terytorialnej w Niemiec ...” – w Niemczech.

s. 19-21 tabela 1.4. Zestawiając akty prawne niemieckie regulujące działalność samorządową gmin mógł Autor w nawiasach podawać treść aktu po polsku, a przynajmniej daty podawać po polsku.

s. 21. „...poszczególnych szczebli władcy samorządowej.” – władzy.

s. 27, 39 i 159 Doktorant podaje nazwę Regionalne Izby Rozrachunkowe, a nie jak powinno być poprawnie Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO).

s. 86. Tabela 3.1. *Powierzchnia i ludność gminy Trzebnica i województwa dolnośląskiego na 31.12.2018 roku*. Tak brzmi tytuł tabeli, w której najpierw są dane dotyczące województwa, a potem Trzebnicy. Należało zmienić kolejność w tytule. Podobna uwaga dotyczy tabeli 3.8. na s. 89.

„Miasto realizuje potrzeby mieszkańców gminy w zakresie: e szkolnictwa podstawowego ...” – chyba chodzi o szkolnictwo, a nie e-szkolnictwo.

s. 113. „Przebudowa były współfinansowana ...” – była.

s. 122. „Gmin Trzebnica nie przekroczyła ...” – Gmina.

s. 160. „Gminą Trzebnica pozyskała ...” – Gmina.

s. 162. „W ocenie wykorzystano mierniki i wskaźniki stosowane w rozliczaniu ...” – stosowane.

Kilka razy w tekście Doktorant pisze: do dnia ukończenia pracy, sugerując, że niektóre programy trwają i nie zostały w pełni zrealizowane. Nigdzie jednak nie mogłam znaleźć tej granicznej daty. Moim zdaniem należało to zaznaczyć we wstępie.

W tytule pracy Doktorant podaje lata 2014-2017, tymczasem wiele danych dotyczy też roku 2018. Nawet dwa ostatnie rozdziały ujęły lata 2014-2018. Wprawdzie Autor zwrócił na to uwagę we wstępie, ale nie wyjaśnił przyczyny rozbieżności, co należało uczynić.

6. Konkluzja końcowa

Za mocne strony pracy uważam:

- zebranie wielu danych służących porównaniu dwóch gmin: Trzebnicy i Kitzingen,
- szczegółowe przedstawienie pozyskiwanych i wydatkowanych środków unijnych w badanych latach 2014-2018 w obu gminach,
- propozycje zmian w prawie i rachunkowości zasugerowane przez Doktoranta, które pozwoliłyby na dysponowanie większymi kwotami własnymi gmin polskich.

Za pewne niedociągnięcia pracy uważam:

- odrębne zestawienia danych gminy Trzebnica i gminy Kitzingen, utrudniające bieżące dokonywanie porównań,
- rozbieżności między okresem badań ujętym w tytule rozprawy a rzeczywistymi latami objętymi badaniami,
- dostrzeżone błędy literowe, na które zwróciłam uwagę w recenzji.

Mam też poważne wątpliwości co do tego, czy wybrane do porównania gminy są na tyle reprezentatywne, aby można było na ich podstawie formułować ogólne wnioski oraz czy wystarczy porównać tylko dwie gminy, nawet gdyby były reprezentatywne, aby móc dokonywać daleko idących uogólnień. Mam nadzieję, że podczas obrony Doktorant przekona mnie do słuszności swojego wyboru.

Mimo sformułowanych wątpliwości i zauważonych usterek stwierdzam, że mocne strony przeważają nad słabszymi. Uważam zatem, że przedstawiona do recenzji rozprawa spełnia w stopniu zadowalającym wymagania stawiane pracom doktorskim i wnoszę o dopuszczenie mgr. Marka Długozimy do publicznej obrony.

