

Poznań 15.03.2024r.

dr hab. Maciej Cieślukowski, prof. UEP

Katedra Finansów Publicznych

Instytut Finansów

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

**Recenzja dorobku naukowego, dydaktycznego i organizacyjnego dr Katarzyny Owsiak  
w postępowaniu habilitacyjnym  
w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse**

1. Przesłanki formalno-prawne recenzji

Postępowanie habilitacyjne prowadzone jest przez Radę Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Podstawą prawną do wykonania recenzji jest uchwała rzeczonyj Rady z dnia 11 grudnia 2023 r. przekazana pismem z dnia 12 grudnia 2023 r. przez Pana Prof. dr hab. Pawła Lulę Prorektora ds. Nauki Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

2. Sylwetka naukowa Habilitantki

Dr Katarzyna Owsiak ukończyła studia magisterskie w 1997 roku na Wydziale Ekonomii, Kierunku Finanse i Bankowość w Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Stopień doktora nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia zdobyła w 2005 roku na podstawie dysertacji „Dług samorządu terytorialnego a bezpieczeństwo finansów publicznych”. Promotorem rozprawy był prof. dr hab. Jan Głuchowski, a recenzentami prof. dr hab. Krystyna Znanięcka oraz prof. dr hab. Ryszard Wierzba. Od października 1997 roku Habilitantka zatrudniona jest w macierzystej uczelni i katedrze. W latach 1997 – 2005 zatrudniona była w Katedrze Finansów Akademii Ekonomicznej w Krakowie na stanowisku asystenta. Obecnie, w wyniku zmian organizacyjnych w uczelni, pracuje w Katedrze Finansów Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na stanowisku adiunkta.

Zainteresowania naukowe Habilitantki obejmują szeroko rozumiane finanse ze szczególnym uwzględnieniem finansów publicznych, w tym finansów samorządu terytorialnego.

Przez cały okres zatrudnienia Habilitantka wielokrotnie podnosiła swoje kwalifikacje naukowe, dydaktyczne, a także biznesowe w dziedzinie finansów uczestnicząc w licznych studiach, kursach i szkoleniach. Warto odnotować, że Habilitantka biegle włada trzema językami obcymi, tj. angielskim, francuskim i rosyjskim.

### 3. Ocena wiodącego osiągnięcia naukowego

Pani dr Katarzyna Owsiak wskazała monografię pt.: „Dług w polityce finansowej gmin” jako wiodące osiągnięcie naukowe. Pozycja ta została opublikowana przez Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne w 2023 roku. Recenzentami wydawniczymi monografii są osoby o uznanym dorobku naukowym z zakresu finansów samorządu terytorialnego prof. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak oraz dr hab. Marek Dylewski, profesor Wyższej Szkoły Bankowej.

Praca składa się ze wstępu, 6 rozdziałów, podsumowania, bibliografii, spisu tabel i rysunków oraz załączników, łącznie liczy 412 stron. Układ pracy jest logiczny i odpowiedni do podjętej problematyki. Zarówno struktura, jak i treść pracy odpowiadają tytułowi.

Habilitantka rozpoczyna wstęp, jak zakładam, od uzasadnienia podjęcia problematyki badawczej. Na początku przedstawiono przyczyny i pojęcie długu, jego cechy oraz znaczenie w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego. Wskazano jednocześnie kontrowersje w interpretacji tych kategorii. Sam wybór problematyki długu samorządowego jako przedmiotu pracy habilitacyjnej uznaję oczywiście za trafny, aktualny i bardzo ważny tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Jednak Autorka nie konkluduje w klarowny sposób dlaczego podjęła taką problematykę, i nie wskazuje na czym polega problem badawczy, który chce rozwiązać. Nie mniej po lekturze można wskazać, że praca wypełnia pewną lukę w ujęciu badawczym długu samorządowego. Wyraża się to głównie w wielowymiarowej analizie efektów zaciągania długu przez gminy uwzględniającej takie zmienne jak: rodzaj gmin (miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie), zakres terytorialny (kraj, województwo małopolskie), przedmiot oddziaływania długu (m.in. wpływ na rozwój infrastruktury, wpływ na dochody własne), rodzaj polityki finansowej względem długu (polityka konserwatywna) oraz źródło pożyczki (budżet państwa). Szczególnie interesujące jest przy tym podejście do gmin jako podmiotów wykorzystujących instrumenty dłużne w finansowaniu działań rozwojowych. Cała analiza porównawcza daje interesujące i cenne wnioski tak dla teorii, jak i praktyki finansów gmin.

W pracy jasno określono cel główny oraz 6 celów szczegółowych, z celami powiązano 5 hipotez badawczych. Hipotezy generalnie są poprawnie sformułowane, jednak mają one zbyt zachowawczy charakter. Autorka we wszystkie hipotezy niepotrzebnie wkomponowała słowo „może”, co powoduje że hipotezy zawsze można zweryfikować pozytywnie lub negatywnie niezależnie od osiągniętych wyników. Mam wrażenie, że Autorka obawiała się negatywnej weryfikacji postawionych hipotez, całkowicie niepotrzebnie. W tej części pracy zabrakło przejrzystego powiązania problemu badawczego z celami.

Rozdziały 1 i 2 mają charakter literaturowy. W pierwszym rozdziale przedstawiono dług publiczny jako kategorię ekonomiczną. Wyjaśniono m.in. pojęcie i rodzaje długu publicznego, przedstawiono ewolucję ważniejszych poglądów na temat długu, a także przedstawiono znaczenie długu w kontekście sprawiedliwości międzypokoleniowej oraz stabilności finansów publicznych. Rozdział kończy się wskazaniem głównych kierunków badań nad długiem publicznym po 1989 roku. Szczególnie wartościowe pod kątem poznawczym uznaję rozważania na temat wpływu długu na stabilność finansów publicznych. Aspekt ten stał się szczególnie istotny po kryzysie finansowym 2008. Przedmiotem dyskusji są bowiem przesłanki dalszego utrzymania tzw. reguł fiskalnych w sytuacji dużej zmienności otoczenia makroekonomicznego. Oryginalne i wartościowe jest również ujęcie długu w podziale na „dobry” i „zły”. Taki podział może ułatwić decydentom i społeczeństwu zrozumienie znaczenia długu publicznego w gospodarce. Szkoda jedynie, że autorka w kontekście tej analizy nie uwzględniła najważniejszych rodzajów samorządowych instrumentów dłużnych, tj. obligacji komunalnych i kredytów.

W drugim rozdziale omówiono kategorię długu samorządowego. Wyjaśniono pojęcie długu lokalnego oraz znaczenie długu w finansowaniu lokalnych dóbr publicznych i alokacji zasobów. Ten ostatni aspekt rozpatrywany jest w kontekście decentralizacji finansów publicznych. W rozdziale przedstawiono również przyczyny zaciągania długu lokalnego, ryzyko w zadłużeniu samorządów oraz metody zarządzania długiem. Rozdział kończy się wskazaniem kontrowersji wokół długu lokalnego. Szczególnie warta uwagi jest część nt. roli długu w alokacji zasobów w warunkach decentralizacji finansów publicznych. Problematyce tej relatywnie niewiele miejsca poświęca się w literaturze przedmiotu. Autorka słusznie rozpoczyna wywód od teorii federalizmu fiskalnego i stara się w niej umiejscowić dług lokalny. Następnie wskazuje na tzw. złotą zasadę zadłużenia, według której długiem krótkookresowym powinny być finansowane wydatki bieżące, a długiem długookresowym – wydatki majątkowe. Wartościowym z poznawczego i praktycznego punktu widzenia jest również ostatnia część rozdziału. Autorka trafnie wskazuje na główne kontrowersje związane z zarządzaniem długiem

lokalnym i zalicza do nich: granice zadłużania się władz lokalnych, problem długu ukrytego oraz stosunek społeczeństwa do długu. Z kolei niedosyt budzi punkt poświęcony ryzyku w zadłużaniu samorządów. Autorka ogranicza wywód głównie do pobieżnego przedstawienia głównych kategorii ryzyka. Szkoda, że w części empirycznej pracy nie przeprowadzono, chociaż ogólnej, analizy pod kątem ryzyka związanego z zadłużeniem samorządów. W punkcie dotyczącym zarządzania długiem lokalnym (pkt 2.6.) zabrakło głębszej analizy porównawczej głównych narzędzi pożyczkowych, tj. obligacji komunalnych i kredytu.

Trzeci rozdział ma już charakter literaturowo-empiryczny, w części został również napisany na podstawie aktów prawnych regulujących sektor finansów publicznych w Polsce. W rozdziale tym autorka przedstawia wielkość i strukturę zadłużenia samorządów w kraju w latach 2010 – 2020. W tym miejscu warto podkreślić wnioski wypływające z punktu 3.3. rozdziału, a mianowicie, że dług jest trwałą i strukturalną cechą sektora samorządowego w Polsce. Dług ten mierzony zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i udziałem w państwowym długu publicznym ulega oczywiście fluktuacji w zależności od potrzeb pożyczkowych samorządów, jednak cały czas stanowi istotne źródło finansowania wydatków. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera dyskusja nt. świadomego zarządzania długiem i związanym z nim ryzykiem.

Interesujące dane wynikają z analizy segmentacji gmin przeprowadzonej w punktach 3.5. i 3.6. rozdziału. Z tabeli 3.7. wynika, że w zdecydowanej większości gmin w Polsce dług mieści się w granicach od 15,1 do 45,0% ich dochodów ogółem, przy czym liczba gmin z niższymi wskaźnikami zadłużenia wyraźnie wzrastała kosztem gmin z najwyższymi wskaźnikami. W punkcie 3.6. pogłębiono segmentację gmin według podanego wskaźnika o jego zmienność. Analizę przeprowadzono dla całej Polski oraz na przykładzie województwa małopolskiego, a wyniki sklasyfikowano w czterech grupach względem średniej wartości wskaźnika zadłużenia. Badania zakończono analizą struktury gmin według stopnia skupienia i rodzaju gminy. Generalnie z badania wynika, że gminy wiejskie i miejsko-wiejskie mają mniejsze możliwości regulowania zadłużenia od gmin miejskich. W Małopolsce przeważają gminy wiejskie z relatywnie niższym poziomem zadłużenia.

Rozdziały 4 i 5 mają charakter empiryczny, stanowią najważniejsze i najbardziej wartościowe, pod kątem poznawczym i naukowym, części pracy. W rozdziale 4 autorka bada efekty zaciągania długu przez gminy głównie w kontekście ich potencjału rozwojowego. Z tego też względu słusznie poddano analizie wpływ długu i dochodów własnych na kluczową infrastrukturę techniczną (infrastruktura wodociągowa i kanalizacyjna). Badania przeprowadzono dla Polski i województwa małopolskiego odpowiednio w przekroju gmin

miejskich, wiejskich oraz miejsko-wiejskich. Zakres i wielowymiarowość przedmiotu badań przesądziły o zastosowaniu metody analizy panelowej. Badania zostały przeprowadzone poprawnie, z dochowaniem należytej staranności metodycznej, w efekcie czego zostały sformułowane obiektywne, aczkolwiek w części, niejednoznaczne wnioski. Generalnie dług miał większy wpływ na rozwój sieci kanalizacyjnej od dochodów własnych w gminach miejskich niż w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Z kolei w gminach wiejskich dług miał największe znaczenie w rozwoju sieci wodociągowej. W przypadku badań gmin województwa małopolskiego ciekawy okazał się paradoks polegający na tym, że największy wpływ na długość sieci kanalizacyjnej miały wydatki na obsługę długu. Autorka jednocześnie wskazuje na potrzebę dalszych pogłębionych badań w tym zakresie. Ważnym wnioskiem z badań jest również stwierdzenie, że dług pozytywnie wpływa na wzrost dochodów własnych gmin, ale nie jest to jego głównym celem. Natomiast zaniechanie zaciągania długu w celach rozwojowych prowadzi do utraty przez gminy korzyści. Oczywiście w praktyce zdarzają się negatywne przykłady wpływu zadłużenia na rozwój gmin w Polsce (np. Rewal, Ostrowice, Krzywca), jednak są to przypadki raczej związane ze słabym zarządzaniem gminą i długiem. Konkludując, utożsamiam się ze stwierdzeniem, że gminy w Polsce, przy obecnym systemie dochodów własnych, powinny finansować rozwój długiem, oczywiście pod warunkiem odpowiedzialnego zarządzania pożyczką i związanym z nią ryzykiem.

Rozdział 5 stanowi bardzo interesującą i oryginalną analizę wybranych gmin z różnych województw pod kątem prowadzenia bardzo konserwatywnej polityki zadłużenia, tj. nieposiadania długu. W 2020 roku takich gmin było zaledwie 85 na prawie 2,5 tys., natomiast do szczegółowszej analizy wybrano 12 gmin z 10 województw (Tabela 5.2.). Przyczyny niezadłużania się badanych gmin okazały się bardzo różne, począwszy m.in. od ich cech naturalnych, poziomu rozwoju, zdolności dochodowej, zainteresowania środkami zewnętrznymi, a kończąc na świadomej polityce. Mimo, że takie gminy stanowią relatywnie niewielki odsetek, to są warte szczególnej uwagi i powinny być przedmiotem pogłębionych badań.

Pewien niedosyt w tej części pracy budzi pominięcie w analizie głównych narzędzi zaciągania długu lokalnego, czyli emisji obligacji komunalnych oraz kredytu, i ich wpływu na lokalne otoczenie. Autorka za zmienną objaśnianą przyjęła dług lokalny w kategoriach ogólnych. Zdaję sobie sprawę, że dodatkowy podział w znacznym stopniu rozszerzyłby analizę, nie mniej, wnioski nawet o dużym stopniu uogólnienia, byłyby wartościowe.

Część empiryczną pracy zamyka rozdział 6 poświęcony państwu jako pożyczkodawcy ostatniej instancji. W rozdziale autorka w wyczerpujący i przejrzysty sposób omawia zasady i

praktykę udzielania pożyczek samorządom z budżetu państwa w danym okresie. Badania pokazują, że samorządy wnioskuje o pożyczkę z różnych przyczyn, niekoniecznie wynikających z trudnej sytuacji finansowej. Na szczególną uwagę zasługuje analiza poświęcona programom naprawczym. Autorka podkreśla, że pożyczka z budżetu państwa z reguły pozwalała gminom pomyślnie przeprowadzić restrukturyzację zadłużenia i wprowadzić założone działania naprawcze. Rozdział kończy analiza wyników badań ankietowych wśród gmin objętych pomocą ratunkową państwa (ostatecznie 15 na 31 gmin wzięło udział w badaniu) na temat oceny systemu udzielania pożyczek. Respondenci generalnie pozytywnie ocenili funkcjonowanie pożyczek ratunkowych. W rezultacie pożyczkę można ocenić jako efektywne narzędzie pomocy państwa samorządom.

Podsumowanie pracy zostało skonstruowane poprawnie metodycznie. Autorka w syntetyczny sposób odnosi się do osiągniętych rezultatów badawczych, postawionych celów i hipotez. Formułuje również potencjalne obszary przyszłych badań również w powiązaniu z naukami o polityce, o socjologii oraz naukami prawnymi.

Dokonując sumarycznej oceny monografii, zestawiając przy tym jej mocne i słabsze strony, jednoznacznie mogę stwierdzić, że poziom merytoryczny monografii jest adekwatny do wymagań stawianym pracom habilitacyjnym. Praca wnosi znaczny wkład w rozwój dyscypliny ekonomia i finanse, czyli stanowi istotne osiągnięcie naukowe. Składają się na to następujące przesłanki:

- bardzo dobry przegląd teorii, literatury i osiągnięć badawczych w zakresie długu publicznego,
- rozpoznanie determinant kształtujących dług samorządowy,
- rozpoznanie zadłużenia lokalnego jako trwałej cechy finansów gmin w Polsce,
- zaproponowanie oryginalnej i wielowymiarowej metodyki badania efektów zaciągania długu przez gminy,
- identyfikacja gmin o konserwatywnej polityce finansowej wobec długu,
- przeprowadzenie oceny znaczenia pożyczki z budżetu państwa w polityce finansowej gmin na podstawie własnych badań ankietowych.

#### 4. Ocena pozostałego dorobku naukowego i publikacyjnego oraz współpracy międzynarodowej

Pani dr Katarzyna Owsiak oprócz badanej monografii zgłosiła do oceny 33 pozycje naukowe pogrupowane w 4 główne kategorie tematyczne: „Koncepcje funkcjonowania samorządu terytorialnego” (5 pozycji), „Finanse jednostek samorządu terytorialnego w zmiennym otoczeniu regulacyjnym (13 pozycji sklasyfikowanych w 4 podgrupach), „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego” (3 pozycje), „Współczesne problemy finansów publicznych” (7 pozycji), „Współczesny system finansowy” (5 pozycji). Przedstawione publikacje ukazały się w okresie 2008 – 2022. Zostały one napisane w językach polskim, angielskim, francuskim i rosyjskim. Ukazały się w popularnych czasopismach krajowych i zagranicznych, pracach zbiorowych oraz materiałach konferencyjnych krajowych i zagranicznych. Problematyka zawarta w publikacjach ściśle wiąże się z zainteresowaniami naukowymi Habilitantki. Pozycje w językach polskim i angielskim oceniam wysoko pod względem merytorycznym i językowym, chociaż nie zostały one opublikowane w wysoko punktowanych czasopismach. Z przedstawionego zestawienia wynika, że najpłodniejszy okres twórczy autorki, naturalnie związany z jej rozwojem naukowym, przypada na lata 2010 – 2019, a więc kończy się wraz z wprowadzeniem w życie w 2018 roku tzw. Konstytucji dla Nauki zmieniającej zasady funkcjonowania sektora szkolnictwa wyższego. W kontekście tych zmian przedstawiony dorobek naukowy, będący uzupełnieniem do monografii, uznaję za adekwatny do danego okresu i wystarczający do pozytywnej oceny.

Rozpoznawalność dorobku naukowego Habilitantki mierzona liczbą cytowań wyraża się następującymi wielkościami: 8 - Web of Science B, 2 - Scopus, 8 - Scopus B, 67 – BazEkon, 84 - inne źródła. Łączna liczba cytowań wynosi 159, w tym 42 cytowania publikacji. Przedstawione powyżej wielkości wraz z analizą jakościową dorobku potwierdzają zadowalającą aktywność naukową Pani dr Katarzyny Owsiak, dobrą rozpoznawalność w środowisku naukowym adekwatną do uzyskania stopnia doktora habilitowanego.

Habilitantka w badanym okresie aktywnie współpracowała z ośrodkami zagranicznymi i krajowymi. W pierwszym przypadku chodzi o Państwowy Uniwersytet Ekonomiki i Finansów w Sankt Petersburgu (odbycie stażu naukowego), Tarnopolski Narodowy Uniwersytet Ekonomiczny (obecnie Zachodnioeuropejski Narodowy Uniwersytet-West Ukrainian National University) oraz Caucasus University w Tibilisi (Gruzja). Ponadto od 2016 roku jest członkinią Eurasia Business and Economics Society (EBES). Habilitantka pogłębiała współpracę międzynarodową również uczestnicząc w licznych krajowych i zagranicznych konferencjach.

Po uzyskaniu stopnia doktora uczestniczyła łącznie w 70 konferencjach, w tym - 22 międzynarodowych organizowanych w kraju i za granicą. Efektem tej współpracy są m.in. opracowania naukowe w obcych językach. Niewątpliwie taki rodzaj działalności, zwłaszcza w międzynarodowym środowisku, wpływa pozytywnie na warsztat badawczy, jakość badań, jak również przyczynia się do rozwoju nauki. Natomiast współpraca z krajowymi ośrodkami wyrażała się m.in. w odbyciu stażu naukowego w Katedrze Finansów i Rachunkowości, Wydziału Zarządzania, Uniwersytetu Warszawskiego w latach 2019 i 2020. Podczas tego pobytu Habilitantka ostatecznie dopracowała koncepcję rozprawy habilitacyjnej oraz zgromadziła część materiałów.

Po uzyskaniu stopnia doktora Habilitantka wykazała się również aktywnością w realizacji projektów badawczych. W szczególności na uwagę zasługuje udział w partnerskim projekcie praktyczno-badawczym w latach 2016 – 2020 „Ranking Finansów samorządu terytorialnego”, którego celem było sklasyfikowanie samorządów z użyciem syntetycznego wskaźnika pod kątem jakości gospodarki finansowej. Habilitantka przygotowała również 7 recenzji naukowych, była kilkakrotnie nagradzana za osiągnięcia naukowe przez Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Należy podkreślić, że we wszystkich przypadkach aktywność Habilitantki wpisywała się w ramy dyscypliny ekonomia i finanse. W sumie moja ocena pozostałego dorobku naukowego i publikacyjnego oraz współpracy międzynarodowej jest jednoznacznie pozytywna.

##### 5. Ocena dorobku dydaktycznego, popularyzatorskiego i organizacyjnego

Habilitantka w badanym okresie wykazała się wysoką aktywnością dydaktyczną, organizacyjną i popularyzatorską. Pierwsza wyrażała się przede wszystkim w prowadzeniu licznych zajęć (wykładów i ćwiczeń) w języku polskim i angielskim, przeprowadzeniu wykładów w zagranicznym ośrodku naukowym, pełnieniu funkcji promotora pomocniczego w trzech przewodach doktorskich, przygotowaniu nowych kierunków studiów i programów nauczania oraz publikacji podręcznika akademickiego. Pod skrzydłami Habilitantki pierwsze sukcesy naukowe odnosili również studenci. Aktywność organizacyjna wyrażała się w pracach wielu ciał decyzyjnych w macierzystej uczelni (różne komisje, Rada Wydziału Finansów itp.) przygotowaniu kilku konferencji, udziale w uczelnianych projektach, a także w opiece nad studiami podyplomowymi. W końcu działalność popularyzatorska polegała głównie na współpracy z otoczeniem gospodarczym, uczestnictwie w projektach badawczych w roli doradcy oraz przygotowaniu stosownych publikacji popularno-naukowych. Szczegółowa lista



osiągnięć we wskazanych obszarach jest imponująca. O jakości pracy Habilitantki świadczą zarówno nagrody Rektora UEK, jak i medale otrzymane od prezydentów RP oraz Medal Komisji Edukacji Narodowej. Pozytywnie oceniam dorobek Habilitantki w badanych obszarach.

#### 6. Konkluzja końcowa

Na podstawie szczegółowej analizy osiągnięć Pani dr Katarzyny Owsiak mogę sformułować pozytywną opinię w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse. Wynika to z dobrego poziomu naukowego rozprawy habilitacyjnej, która wnosi znaczny wkład w rozwój dyscypliny ekonomia i finanse oraz pozytywnej oceny pozostałego dorobku Habilitantki. Pani dr Katarzyna Owsiak posiada kwalifikacje naukowe i osiągnięcia, które pozwalają mi na poparcie wniosku o nadanie jej stopnia doktora habilitowanego.

dr hab. Maciej Cieślukowski, prof. UEP