

Szczecin, 8.02.2024 r.

Prof. dr hab. Teresa Lubińska
Uniwersytet Szczeciński

Recenzja

dorobku **dr Katarzyny Owsiak** w postępowaniu habilitacyjnym, prowadzonym przez Komisję habilitacyjną, pod przewodnictwem prof. dr. hab. Jerzego Piotra Węclawskiego, przed Radą Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Odpowiadając na pismo DEF. 601. 116. 2023 Prorektora ds. Nauki prof. dr. hab. Pawła Luli, z dnia 12.12.2023 r., informujące o powołaniu mnie w skład Komisji habilitacyjnej dr Katarzyny Owsiak, w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie ekonomia i finanse, przedstawiam recenzję dorobku naukowego dr Katarzyny Owsiak oraz pozostałych osiągnięć, w tym dydaktycznych, organizacyjnych i popularyzujących naukę.

Przygotowana recenzja została sporządzona na podstawie otrzymanej dokumentacji, w tym następujących dokumentów i monografii:

1. Autoreferat;
2. Dokument potwierdzający posiadanie stopnia doktora nauk ekonomicznych;
3. Monografia „**Dług w polityce finansowej gmin**”, stanowiąca główne osiągnięcia naukowe;
4. Wykaz osiągnięć naukowych stanowiących znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny, zawierający również ww. monografię „Dług w polityce finansowej gmin”;
5. Oświadczenia współautorów;
6. Zbiór wybranych publikacji przedstawionych do oceny (kopie);
7. Raport cytowań, sporządzony przez Bibliotekę Główną.

Ocena dorobku naukowego – monografii: „Dług w polityce finansowej gmin”

Przedstawiona monografia liczy 412 stron. Zawiera: Wstęp, sześć rozdziałów, Podsumowanie, Bibliografię, Spis tabel i rysunków, Załączniki.

Monografia została wydana przez renomowane wydawnictwo – Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Recenzentami monografii byli dr hab. Marek Dylewski, prof. WSB oraz prof. dr hab. Krystyna Piotrowska Marczak.

W pracy sformułowano cel główny oraz sześć celów szczegółowych. Cel główny brzmi: „...określenie charakterystycznych cech w polityce finansowej gmin w stosunku do długu w Polsce w latach 2010-2020” (s. 11 monografii).

Cele szczegółowe brzmią następująco (s. 11 i 12 monografii):

1. Krytyczna analiza literatury przedmiotu, krajowej i zagranicznej, w celu uchwycenia głównych kierunków ewolucji w podejściu różnych teorii do długu publicznego tym do długu samorządowego (lokalnego);
2. Zidentyfikowanie głównych trendów w zakresie zadłużenia się gmin w Polsce w latach 2010-2020;
3. Ustalenie, za pomocą modeli ekonometrycznych, zależności pomiędzy długiem a poziomem rozwoju wybranych elementów infrastruktury, czyli sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, w badanym okresie w dziedzinach tych zauważalny jest postęp, chociaż nierównomierny; stąd też interesujące jest zbadanie, jaką rolę w tych zmianach odgrywał dług;
4. Uchwycenie ewentualnej zależności między długiem gmin a dochodami własnymi gmin, przy czym przez dochody własne rozumie się dochody własne określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST),
5. Ocena skutków konserwatywnej polityki finansowej gmin, czyli polityki, w której część gmin charakteryzuje względnie trwała awersja do zaciągnięcia długu (ryzyka),
6. Przybliżenie i wskazanie zjawiska pokusy nadużycia (moral hazard), zmuszającego władze centralnie do podjęcia działań ratunkowych, co wiąże się z koniecznością sięgnięcia do środków budżetu państwa.

Na bazie celu podstawowego oraz sześciu celów szczegółowych sformułowano pięć hipotez (s. 12 monografii):

Hipoteza 1 (H1): wobec ograniczeń budżetowych zaciągnięcie długu może stanowić wymuszone lub świadomie wykorzystywane źródło finansowania rozwoju (infrastruktury), co warunkuje postęp w wielu dziedzinach życia mieszkańców;

Hipoteza 2 (H2): polityka finansowa gmin polegająca na zaciąganiu długu może zwiększyć w przyszłości potencjał dochodowy gmin;

Hipoteza (H3): w polityce finansowej możliwe jest konserwatywne podejście do długu wyrażające się awersją do zaciągania pożyczek (awersja do ryzyka);

Hipoteza (H4): zaciąganie długu może wiązać się z pokusą nadużycia, co może zmusić władze centralne (rząd) do interwencji i działalności ratunkowej;

Hipoteza (H5): racjonalne zaciągnięcie (wykorzystanie) długu może ograniczać zjawisko przrzucania kosztów długu na kolejne pokolenia;

Wymienione wyżej cele oraz hipotezy wskazują, że w pracy przyjęto koncentrację na następujących kategoriach badawczych:

- relacje między długiem gmin a wybranymi wydatkami na inwestycje,

- relacje między długiem a dochodami własnymi gmin,
- rola konserwatywnej polityki finansowej gmin w odniesieniu do długu,
- rola „nieostrożnej” polityki finansowej gmin w zarządzaniu długiem,
- rola wydatków finansowanych długiem w świetle korzyści widocznych w dochodach gmin w horyzoncie kolejnych pokoleń.

Pozytywnie oceniam cele i hipotezy przyjęte w monografii. Pragnę podkreślić, że zarówno cele, jak i hipotezy sformułowano na bazie:

- krytycznej analizy literatury przedmiotu w obszarze przeobrażeń i kierunków ewolucji teorii długu publicznego,
- pogłębionej analizy materiałów sprawozdawczych gmin nt. wydatków finansowanych ze środków zewnętrznych, jak i współfinansowanych ze środków UE.

Bardzo wysoko oceniam podejście do badań empirycznych, które zostało poprzedzone wnikliwą oceną materiałów sprawozdawczych, spełniających wymogi porównywalności statystycznej danych. Świadczy to o rzetelności i realistycznym podejściu do badań empirycznych. W wyniku przyjętej sprawozdawczości gmin badaniem objęto wydatki na infrastrukturę wodociągową i kanalizacyjną (dział gospodarka komunalna i ochrona środowiska).

Podstawowy cel rozprawy oraz cele szczegółowe, jak i hipotezy stanowią kanwę do wieloetapowych prac badawczych zawartych w monografii. Część teoretyczna rozprawy, obejmuje rozdział 1. i rozdział 2., w których znakomicie zidentyfikowano główne zagadnienia zarządzania długiem publicznym, jak, długiem lokalnym. Do części teoretycznej rozprawy należy zaliczyć również rozważania zawarte w podrozdziałach: 3.1. – Geneza długu samorządowego oraz w 3.2. – Status długu samorządowego po transformacji ustrojowej. Podkreślić należy, że problematyka długu lokalnego gmin jest rzadko przedmiotem pogłębionych szerokich badań naukowych. Na ogół są to badania poświęcone relacjom długu publicznego ogółem do zmiennych makroekonomicznych.

Dr Katarzyna Owsiak podjęła więc temat nowatorski, skoncentrowany na gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Część badań odnosi się do gmin całego kraju jak i dla określonych badań w odniesieniu do gmin województwa małopolskiego. Pozytywnie oceniam obszerność badań odnoszących się do zadłużenia gmin jak i danych budżetowych (dochody własne, wydatki inwestycyjne).

Podkreślić należy, że w części teoretycznej pracy Habilitantka eksponuje rolę samorządów w Polsce w perspektywie wieloletniej, obejmującej doświadczenia II Rzeczpospolitej. Doświadczenia te, jak wskazuje Autorka, są cenne również „z punktu widzenia sytuacji samorządu terytorialnego po transformacji ustrojowej w naszym kraju” (cytat str. 111 monografii). Wpływ czynników geograficznych, politycznych i administracyjnych w naszym kraju wprawdzie determinuje rozwiązania w obszarze decentralizacji zadań publicznych, o czym Autorka wspomina, tym niemniej ocena statusu długu samorządowego w dłuższej

perspektywie decentralizacji zasługuje na wysoką ocenę. Sprzyja bowiem wzmocnieniu roli społeczeństwa obywatelskiego drogą integracji osiągnięć nauki finansów samorządowych z osiągnięciami nauk polityczno-organizacyjnych.

Rozdziały III, IV, V i VI stanowią rozdziały poświęcone badaniom empirycznym. Część badań została uzupełniona o dodatkowy przegląd literatury, ściśle nawiązującej do przedmiotu badań.

Przyjęta kategoryzacja gmin w Polsce według wskaźnika zadłużenia ogółem do dochodów ogółem, stała się bazą dla podziału gmin na trzy grupy:

- gminy, które systematycznie w polityce finansowej wykorzystują instrumenty zewnętrznego finansowania,
- gminy o konserwatywnej polityce finansowej wobec wykorzystywania instrumentów dłużnych;
- gminy, które prowadziły „nieostrożną” politykę finansową wobec instrumentów dłużnych oraz wobec budżetów samorządowych.

Powyższa kategoryzacja gmin jest cenna, gdyż obejmuje trzy podstawowe rodzaje polityki finansowej gmin w odniesieniu do długu.

Dodać należy, że kategoryzacja obejmuje 2402 gmin w Polsce z podziałem na miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Jedynie w rozdziale szóstym – „Budżet państwa jako pożyczkodawca ostatniej instancji – ujęcie empiryczne”, Autorka część badań odniosła do wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z przyjętą metodyką badawczą dokonano również oceny wskaźnika zadłużenia do dochodów ogółem dla gmin województwa małopolskiego.

Sformułowano tendencje w zadłużeniu się gmin, warunkowane ustawowo oraz przez inne czynniki, w tym czynniki kryzysowe. Objęcie badaniem dużej liczby gmin oraz przyjęcie podziału na grupy według wskaźnika zadłużenia ogółem do dochodów ogółem, pokazuje cechy polityki finansowej gmin w poszczególnych grupach.

Z punktu widzenia wkładu do nauki wyróżnia się rozdział czwarty – „Efekty zaciągania długu przez gminy”. Badania zawarte w tym rozdziale weryfikują pozytywnie hipotezy o zależnościach między zadłużeniem gmin a rozwojem infrastruktury oraz zadłużeniem a potencjałem dochodowym gmin. Jak wspomniano wcześniej, sprawozdawczość umożliwiła badanie tych relacji na bazie infrastruktury wodociągowej oraz infrastruktury kanalizacyjnej. Specyfikę badań przeprowadzonych w rozdziale czwartym, uwypuklono w monografii w podrozdziale 4.11. – „Uzyskane wyniki w kontekście innych badań”. Zgodnie z przyjętym w środowisku naukowym podejściem do badań, problematyka zawarta w podrozdziale 4.11., winna poprzedzić autorskie badania dr Katarzyny Owsiak. Biorąc pod uwagę ciągłość rozważań i wyników badań, zawartych w rozdziale trzecim i czwartym oraz odmienność, a przede wszystkim obszerność badań zawartych w rozdziale czwartym na tle przeglądu literatury krajowej na temat badań kondycji finansowej gmin oraz systemu zarządzania

długiem, podrozdział – „Uzyskane wyniki w kontekście innych badań” uważam za uzasadniony jako podrozdział 4.11. W pełni zgadzam się ze stanowiskiem dr Katarzyny Owsiak, która w podrozdziale 4.11. stwierdza, że „ustosunkowując się do uzyskanych w monografii wyników badań nad wpływem długu na dochody własne, trzeba podkreślić, że świadomie zrezygnowano z porównań międzynarodowych” (s. 201 monografii).

Rozdział czwarty z uwagi na złożoność problematyki oraz dużą liczebność obserwacji wykorzystuje odpowiednie modele ekonometryczne.

Kolejne dwa rozdziały przedstawiają wyniki badań, odnoszące się do gmin o konserwatywnej polityce finansowej oraz gmin o polityce finansowej zagrażającej stabilności finansowej. Zgodnie z celami i hipotezami rozprawy, badania dotyczą cech polityki finansowej w odniesieniu do długu w dwóch grupach gmin. Badania zawarte w rozdziale piątym odnoszą się do 12 gmin, które w okresie 2010-2020 nie posiadały długu. Metoda badań jest poprawna, gdyż skoncentrowana jest na analizie poszczególnych gmin w świetle jakości planowania głównych kategorii budżetowych, roli wydatków na infrastrukturę wodną i kanalizacyjną. Wyniki badań wskazują na duże zróżnicowanie polityki finansowej badanych 12 gmin, a równocześnie wskazują dużą rolę aktywności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych nie podlegających zwrotowi.

Ostatni rozdział podejmuje tematykę zagrożeń dla stabilności polityki finansowej samorządów, które skutkują koniecznością wprowadzania programów naprawczych, finansowanych z pożyczek budżetu państwa.

Z punktu widzenia celów pracy rozważania i badania empiryczne w rozdziale szóstym mogłyby być ograniczone do gmin. Habilitantka dokonała analizy na temat pożyczek z budżetu państwa dla jednostek samorządowych obejmujących gminy, powiaty i województwa. Gminy – 31 jednostek, powiaty – 11, województwa – 1. Cenne uwagi sformułowano na temat etycznych aspektów pożyczek z budżetu państwa i dylematów towarzyszących decentralizacji fiskalnej i adekwatności środków do zadań realizowanych przez gminy. Badania empiryczne na temat programów naprawczych pozwoliły z kolei sformułować generalnie pozytywną ocenę tego instrumentu, jako narzędzia wyjścia z długu.

Uwagi krytyczne

Pragnę zauważyć, że cel podstawowy podany na stronie 11 brzmi: „Podstawowym celem monografii jest określenie charakterystycznych cech w polityce finansowej gmin w stosunku do długu w Polsce w latach 2010-2020”. Zaś w „Podsumowaniu” podano, że zawarte w monografii badania teoretyczne oraz empiryczne „pozwoliły zrealizować wyznaczony cel, którym była ocena roli długu publicznego w działalności polskich gmin i prowadzonej przez nie polityki finansowej” – (cytat str. 357).

T.R.

Należy stwierdzić, że zawarte w pracy cele szczegółowe oraz hipotezy w pełni odnoszą się do roli długu w polityce finansowej gmin, a tym samym do odpowiednich kategorii badawczych, stanowiących charakterystyczne cechy długu gmin.

Podsumowując dr Katarzyna Owsiak podjęła w rozprawie ważne nowatorskie zadanie badawcze. Zweryfikowała sformułowane poprawnie hipotezy, wykorzystując odpowiednio dobrane modele ekonometryczne oraz metody statystyczno-opisowe. Szczególnie ważne jest zweryfikowanie hipotez, które mówią o prorozwojowej roli wieloletniej polityki finansowej w odniesieniu do długu gmin, zarówno po stronie rozwoju infrastruktury, jak i po stronie wzrostu dochodów własnych gmin.

Monografię pod tytułem – „Dług w polityce finansowej gmin”, oceniam pozytywnie. Monografia dr Katarzyny Owsiak stanowi osiągnięcie naukowe, które powinno być podstawą do ubiegania się przez dr Katarzynę Owsiak o nadanie stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse.

Ocena pozostałego dorobku naukowego

Dr Katarzyna Owsiak po uzyskaniu stopnia doktora nauk ekonomicznych (2005 r.), opublikowała dużą liczbę artykułów naukowych, w tym również w języku angielskim. W dorobku naukowym posiada rozdziały w monografiach, samodzielnie przygotowane oraz we współautorstwie. Problematyka naukowa pozostałego dorobku naukowego dr Katarzyny Owsiak obejmuje szeroko rozumiane finanse publiczne i finanse samorządowe. Dodatkowo we współautorstwie opracowane zostały publikacje na temat miejsca i instrumentów finansowych sektora bankowego, wspierających funkcjonowanie sektora finansów publicznych.

Tematyka artykułów naukowych oraz rozdziałów w monografiach wskazuje na wyraźnie określony obszar zainteresowań badawczych. Obszar ten podlega stałym przeobrażeniam, reformom oraz zmianom, które wymagają pogłębionych i pracochłonnych prac badawczych. Bogaty „pozostały” dorobek naukowy w sposób naturalny stworzył warunki dla sformułowania problematyki badawczo-naukowej dla monografii „Dług w polityce finansowej gmin”.

Dr. Katarzyna Owsiak uczestniczyła w szeregu projektach naukowych, finansowanych ze środków Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Podkreślić należy, że ważnym osiągnięciem naukowym jest projekt poświęcony „Rankingowi finansowemu samorządu terytorialnego”. Udział dr. Katarzyny Owsiak w opracowaniu i ocenie rankingu finansowego samorządów wynikał nie tylko z wiedzy eksperckiej i naukowej Habilitantki, ale również ze współpracy z Ministerstwem Finansów w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego.

Dr Katarzyna Owsiak bardzo aktywnie uczestniczyła w licznych konferencjach naukowych krajowych oraz międzynarodowych.



Odbyła również staże naukowe w ośrodkach zagranicznych oraz na Uniwersytecie Warszawskim.

Pozostałe osiągnięcia w tym dydaktyczne, organizacyjne i popularyzujące naukę.

Dr Katarzyna Owsiak aktywnie angażuje się w doskonalenie zajęć dydaktycznych. Pracowała w zespołach opracowujących tematykę i formę nowych przedmiotów. Była zapraszana do wygłaszania wykładów na innych uczelniach. Wypromowała 122 studentów studiów licencjackich i 199 studentów studiów magisterskich.

Była promotorem pomocniczym w trzech przewodach doktorskich. Uczestniczyła w ważnych konferencjach poświęconych zmianom w dydaktyce. Była współautorką podręcznika akademickiego.

Przez wiele lat uczestniczy w pracach Uczelnianej Komisji Rekrutacyjnej oraz w innych uczelnianych zespołach, istotnych dla rozwoju Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jest wieloletnim członkiem Rady Wydziału Finansów UE. Dr Katarzyna Owsiak podejmowała również cenne działania popularyzujące badania naukowe, ich wyniki i możliwości wykorzystania dla gospodarstw domowych.

Duże zaangażowanie dr Katarzyny Owsiak w działalność naukową, dydaktyczną oraz w działalność organizacyjną znalazło odzwierciedlenie w nagrodach Rektora UE w Krakowie. W okresie 2008-2022 otrzymała 14 nagród Rektora UE w Krakowie. Ważny jest również medal Komisji Edukacji Narodowej z 2021 r.

Podsumowując, pozostałe osiągnięcia, należy stwierdzić, że zasługują w pełni na pozytywną ocenę.

Wnioski końcowe

Stwierdzam, że w świetle pozytywnej oceny monografii pt. "Dług w polityce finansowej gmin", jako osiągnięcia naukowego i uznania niniejszej monografii za opracowanie, które wnosi wkład w rozwój dyscypliny ekonomia i finanse oraz biorąc pod uwagę pozytywną ocenę pozostałego dorobku naukowego, dydaktycznego, organizacyjnego oraz popularyzatorskiego, w pełni popieram wniosek dr Katarzyny Owsiak o nadanie stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie ekonomia i finanse.

8.02.24

T. Lubinińska