

Warszawa, dnia 4 stycznia 2023 r.

Dr hab. Jan Koleśnik, prof. SGH  
Zakład Bezpieczeństwa Systemu Bankowego  
Instytut Bankowości  
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **Recenzja**

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Agnieszki Żołądkiewicz-Kuzioły**

**pt. „Instrumenty budżetowe gminy we wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw”**

Niniejsza recenzja została sporządzona na zlecenie Przewodniczącej Rady Naukowej Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Recenzowana rozprawa została napisana pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Leszka Dziawgo, zaś promotorem pomocniczym była dr Dorota Krupa.

### **1. Cel, hipotezy i metody badawcze**

Najważniejszym kryterium podziału źródeł finansowania przedsiębiorstw jest ich pochodzenie. O ile jednak rodzaje źródeł własnych są uzależnione od formy prowadzenia przedsiębiorstwa, o tyle źródła obce cechuje dużo większa różnorodność i elastyczność zastosowania w danym przedsiębiorstwie. Poziom różnorodności wzrasta przy tym wraz ze skalą działalności przedsiębiorstwa co sprawia, iż dla małych i średnich przedsiębiorstw dostępny jest ograniczony zbiór źródeł finansowania sprowadzający się najczęściej do kredytów bankowych i leasingu. Szczególną formą zewnętrznego źródła finansowania prowadzenia działalności gospodarczej jest wsparcie udzielane przedsiębiorstwu przez inne podmioty. Niezależnie jednak czy wsparcie to ma charakter bezpośredniej dotacji, czy też instrumentów pośrednich ma ono wymiar uznaniowy co oznacza, iż to podmiot udzielający takiego wsparcia ma pełną swobodę określenia warunków jej przekazania, aby efekty jej wykorzystania były zbieżne z jego celami. Małe i średnie przedsiębiorstwa odgrywają szczególną rolę nie tylko w całej polskiej gospodarce, ale też są kluczowym czynnikiem rozwoju społeczności lokalnych. Z tego też powodu gminy decydują się na wspieranie tego

typu podmiotów funkcjonujących na ich obszarach poprzez instrumenty budżetowe zarówno o charakterze dochodowym, jak i wydatkowym. Korzyści są zatem obopólne, gdyż dzięki rozwojowi przedsiębiorstw następuje rozwój danej gminy oraz poprawa warunków życia jej mieszkańców.

Biorąc powyższe pod uwagę można zatem stwierdzić, iż recenzowana praca doktorska dotyczy jednego z najbardziej istotnych aspektów rozwoju społeczności lokalnej oraz bezpieczeństwa ekonomicznego jednostek samorządu terytorialnego.

Głównym problemem badawczym niniejszej rozprawy doktorskiej jest „identyfikacja znaczenia instrumentów budżetowych w zakresie wspierania przedsiębiorczości przez gminę” (s. 8), zaś głównym celem pracy „ocena zakresu stosowania przez gminę instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości” (s. 8). Dodatkowo Autorka sformułowała zbiór dziesięciu celów szczegółowych, do których zaliczyła:

- przegląd terminologii związanej z przedsiębiorczością, przedsiębiorcą i przedsiębiorstwem,
- prezentację definicji, klasyfikacji i roli małych i średnich przedsiębiorstw,
- przegląd literatury przedmiotu w kierunku identyfikacji instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości przez gminę,
- zaproponowanie autorskiej definicji i klasyfikacji instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości przez gminę,
- prezentację dochodów i wydatków budżetowych gminy,
- ocenę znaczenia gminy we wspieraniu przedsiębiorczości,
- identyfikację zakresu stosowania instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości przez gminę,
- identyfikację efektów stosowanych instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości przez gminę,
- ocenę wpływu stosowanych instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości przez gminę na rozwój przedsiębiorczości,
- ocenę znaczenia barier stosowania instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości przez gminę.

Powyższe cele szczegółowe stanowią integralne komponenty celu głównego, niektóre z nich mają przy tym charakter rozszerzający cel główny (np. ocena znaczenia gminy we wspieraniu przedsiębiorczości) inne zaś zawężający (np. ocena znaczenia barier stosowania instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości przez gminę) niemniej jednak odnoszą się do obszarów, które powinny być przedstawione w pracy. Wątpliwości budzi jedynie zaliczenie do celów szczegółowych przeglądu terminologii, prezentacji definicji oraz przeglądu literatury, gdyż ich przeprowadzenie nie może być bowiem celem samym w sobie lecz jedynie narzędziem do realizacji celu głównego i pozostałych celów szczegółowych.

Na podstawie zidentyfikowanego problemu badawczego, celu głównego oraz celów szczegółowych Autorka sformułowała cztery równorzędne hipotezy:

H1: Instrumenty budżetowe wspierania przedsiębiorczości stosowane są w większym zakresie przez gminy miejskie niż gminy wiejskie.

H2: Wśród instrumentów dochodowych największy wpływ na rozwój przedsiębiorczości mają ulgi i zwolnienia w podatkach i opłatach lokalnych (bez ulg i zwolnień ustawowych).

H3: Wśród instrumentów wydatkowych największy wpływ na rozwój przedsiębiorczości mają wydatki na infrastrukturę techniczną.

H4: Główną barierą stosowania przez gminę instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości jest jej trudna sytuacja finansowa.

Pomijając hipotezę H4, która jest intuicyjna i wręcz oczywista, pozostałe trzy hipotezy oceniam wysoko jako ważne rozwinięcie celu głównego w ramach zidentyfikowanego problemu badawczego. Reasumując stwierdzam zaś, iż zidentyfikowany przez Autorkę problem badawczy, określony cel główny pracy i cele szczegółowe oraz sformułowane hipotezy są ważne z naukowego punktu widzenia i oceniam je pozytywnie.

Doktorantka jako metody badawcze zastosowała analizę literatury przedmiotu i aktów prawnych, metodę opisową i porównawczą, analizę danych zastanych, analizę statystyczną oraz analizę wyników badań obcych i własnych.

Mocną stroną pracy jest zastosowana procedura badawcza złożona z trzech elementów, tj.:

- badania ankietowego przeprowadzonego wśród wszystkich gmin w Polsce z wykorzystaniem techniki CAWI,
- zogniskowanego wywiadu grupowego przeprowadzonego wśród przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw,
- badania ankietowego przeprowadzonego wśród przedstawicieli środowiska naukowego z wykorzystaniem techniki CAWI.

Dobór i sposób zastosowania metod badawczych uznają za odpowiedni.

## **2. Ocena struktury pracy**

Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii oraz załączników z kwestionariuszami, a także metodologią badań ankietowych oraz zogniskowanego wywiadu grupowego wykorzystanych przez Autorkę (w sumie liczy 342 strony). Kolejność rozdziałów nie budzi zastrzeżeń. Strukturę pracy oceniam jako, co do zasady przejrzystą, z właściwymi proporcjami oraz podziałem treści pomiędzy jej poszczególnymi głównymi częściami. Drobnym mankamentem jest zbyt rzadkie stosowanie przez Autorkę przypisów dolnych, do których mogłyby zostać przeniesione niektóre szczegółowe wyjaśnienia zawarte w tekście głównym. Mogłoby to istotnie poprawić płynność tekstu i przejrzystość wyводу.

## **3. Ogólna ocena pracy**

Poziom merytoryczny pracy oceniam jako wysoki. Nie zidentyfikowałem żadnych istotnych błędów merytorycznych, a poniższe uwagi mają wyłącznie charakter polemiczny nie obniżający pozytywnej oceny pracy.

**Pierwszy rozdział** pt.: „Podstawy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw” ma charakter systematyzujący oraz wprowadzający podstawowe pojęcia. W rozdziale tym (podrozdział 1.1.) Autorka przedstawiała i szczegółowo wyjaśniła w oparciu o pogłębiony przegląd literatury terminy i definicje przedsiębiorczości, przedsiębiorcy oraz przedsiębiorstwa. Wartością dodaną tej części pracy jest autorska definicja przedsiębiorczości w ujęciu procesowym. W kolejnym podrozdziale w podobnie usystematyzowany sposób Doktorantka odniosła się do problemu definicji i klasyfikacji

małych i średnich przedsiębiorstw, nie odwołując się tylko do pojęć zawartych w aktach prawnych dotyczących podatków, rachunkowości, czy też prawa pracy, lecz dokonując także analizy porównawczej kryteriów ilościowych i jakościowych stosowanych w różnych definicjach małych i średnich przedsiębiorstw. Precyzyjne zdefiniowanie małych i średnich przedsiębiorstw pozwoliło na dokonanie w następnej części rozdziału analizy znaczenia sektora tych przedsiębiorstw dla polskiej gospodarki w oparciu o dane statystyczne, także w odniesieniu do innych krajów Unii Europejskiej. Drobnym mankamentem jest jedynie stosowanie różnej cenzury czasowej w poszczególnych porównaniach oraz brak wyraźnego odniesienia do kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19. Szczególnie interesującym i ważnym z punktu widzenia celu pracy jest ostatni podrozdział rozdziału I, w którym Autorka dokonała pogłębionej analizy instytucji wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa. Punktem wyjścia było przy tym przyjęcie przez Autorkę, na podstawie przeglądu literatury przedmiotu, iż za instytucje otoczenia biznesu należy uznawać podmioty, które prowadząc działalność zarówno non-profit, jak również non-for-profit i for-profit, zorientowane są na wspieranie przedsiębiorczości. W ślad za tym możliwe było zastosowanie różnych kryteriów podziału tego typu instytucji oraz wykazanie, iż jednostki samorządu terytorialnego bez wątplenia należy zaliczyć do tej grupy. Jednocześnie wskazanie cech i zadań poszczególnych instytucji otoczenia biznesu pozwoliło zidentyfikować specyfikę gmin jako instytucji wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa.

**Rozdział drugi** pt.: „Gmina we wspieraniu przedsiębiorczości” staje się rzeczywistym punktem wyjścia do rozważań służących osiągnięciu założonych przez Autorkę celów badawczych. Rozdział ten rozpoczyna się od przedstawienia istoty i charakteru samorządu gminnego w Polsce. Opisany przez Autorkę przebieg ewolucji samorządu terytorialnego w Polsce po transformacji ustrojowej z 1989 r. pozwala nie tylko na zrozumienie roli gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim przesłanek wspierania przedsiębiorczości przez gminy. Kwestia ta jest bowiem szczególnie istotna, gdyż w ustawodawstwie polskim brak jest zapisu, który wprost narzucałby gminom obowiązek realizacji zadań mających na celu bezpośrednio wspieranie przedsiębiorczości. Jednak analiza dokonana przez Autorkę w podrozdziale 2.2. nie pozostawia wątpliwości, iż to właśnie gmina jest najbliższym, instytucjonalnym sprzymierzeńcem przedsiębiorczości a wspieranie przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw powinno być jednym z najważniejszych zadań władz gminy. Powyższe stwierdzenie zostało rozwinięte w kolejnym podrozdziale, w którym Doktorantka

zdefiniowała, scharakteryzowała i usystematyzowała instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminę. Ze względu na istotne rozbieżności w literaturze przedmiotu dotyczące definicji instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez gminę, Autorka przyjęła, iż takim „instrumentem będzie każdą informacja, działanie, czy też zaniechanie działania ze strony gminy, które wywiera wpływ na przedsiębiorstwa już funkcjonujące lub dopiero rozpoczynające działalność, a także mające wpływ na działania instytucji, organów, obiektów materialnych i niematerialnych oraz osób oddziałujących na przedsiębiorstwa” (s. 73). Trudno jednoznacznie ocenić tak szeroki zakres zaproponowanej definicji, aczkolwiek przyjęcie do dalszej analizy, w kolejnych rozdziałach pracy, wyłącznie instrumentów budżetowych uwolniło Autorkę od konieczności badania np. wpływu informacji jako narzędzia wspierania przedsiębiorczości przez gminę. Niemniej jednak Doktorantka dokonała przeglądu literatury przedmiotu także pod kątem instrumentów pozaekonomicznych, słusznie zauważając przy tym, iż „pomimo występującej różnorodności klasyfikacji, znaczna ich część prezentuje podział oparty na budżecie gminy, w którym wyróżnia się instrumenty dochodowe związane z pomniejszeniem dochodów i wydatkowe wymagające poniesienia nakładów” (s. 104). Tak zdefiniowane instrumenty budżetowe stały się przedmiotem analizy dokonanej w czwartym rozdziale dysertacji.

W **rozdziale trzecim** rozprawy pt.: „Budżet podstawą instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości przez gminę”, Doktorantka przedstawiła problematykę budżetu jako fundamentu gospodarki finansowej gminy. Trzeba jednak stwierdzić, iż z punktu widzenia celu pracy pierwszy podrozdział mógłby zostać istotnie ograniczony, gdyż kwestia genezy budżetu, zawierająca odwołania do starożytnej Grecji, czy też średniowiecznej Anglii nie wiele wnosi, podobnie jak szczegółowe przedstawienie współczesnej procedury tworzenia budżetu gminy. Jedyne rozważania dotyczące zasad budżetowych budżetu gminy mogą być pomocne do zrozumienia kształtowania dochodów i wydatków budżetowych gminy, którym to poświęcone są dwa ostatnie podrozdziały. Charakteryzując dochody i wydatki budżetowe gmin Autorka odniosła się nie tylko do stosowanych kryteriów ich podziału, wynikających zarówno z aktów prawnych oraz literatury przedmiotu, ale dokonała także pogłębionej analizy poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków polskich gmin w latach 2014-2020. Co ważne analiza ta została przeprowadzona z uwzględnieniem zarówno zestawienia z wartościami poszczególnych dochodów i wydatków województw i powiatów, jak też ich podziału według typu gmin (wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miejskich).

W **czwartym rozdziale** pt.: „Instrumenty dochodowe i wydatkowe wspierania przedsiębiorczości przez gminę” Autorka, po dokonaniu przeglądu literatury przedmiotu, zaprezentowała własną definicję i klasyfikację instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości przez gminę. Do instrumentów dochodowych zaliczyła działania w zakresie władztwa podatkowego, gospodarowania mieniem i gospodarki komunalnej, natomiast wśród instrumentów wydatkowych wskazała ponoszenie wydatków na infrastrukturę techniczną i społeczną, na cele informacyjno-promocyjne, na instytucje wspierania przedsiębiorczości, na szkolenia ułatwiające prowadzenie przedsiębiorstwa oraz na szkolenia podnoszące kwalifikacje miejscowej ludności. Ponadto wśród instrumentów dochodowych i wydatkowych wyodrębniła działania o charakterze pomocy publicznej. Wszystkie powyższe typy instrumentów dochodowych oraz wydatkowych zostały poddane w kolejnych podrozdziałach szczegółowej analizie pod kątem wpływu, jakie ma ich zastosowanie na rozwój przedsiębiorczości w gminach. Przeprowadzona analiza zawiera przy tym odniesienia do działań podejmowanych przez gminy w związku z pandemią COVID-19, jak też została poparta licznymi, konkretnymi przykładami, aczkolwiek wybranymi na podstawie bliżej nieokreślonego klucza. Pomijając jednak ten drobny mankament Autorka w zaprezentowanej analizie nie tylko potwierdziła swoje dogłębne zrozumienie badanego obszaru, ale także przedstawiła liczne wnioski, które mogą być uznane za nowatorskie i bez wątpienia stanowią ważny wkład w badanie możliwości wspierania przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Ostatnia część tego rozdziału została poświęcona instrumentom dochodowym i wydatkowym wspierania przedsiębiorczości przez gminę o charakterze pomocy publicznej, co jest szczególnie istotne z uwagi na fakt, iż krajowe i unijne zasady udzielania pomocy publicznej mogą ograniczać możliwości stosowania tego typu narzędzi w praktyce.

Kluczowy z punktu widzenia celu pracy jest **rozdział piąty**, w którym Doktoranta przedstawiła wyniki badań własnych w zakresie wspierania przedsiębiorczości przez gminę z wykorzystaniem instrumentów dochodowych i wydatkowych. Punktem wyjścia dla prezentacji wyników badań własnych jest przedstawienie wyników 7 badań przeprowadzonych w ciągu ostatnich kilkunastu lat w Polsce, których zakres dotyczył podobnej problematyki. Autorka wykazała jednak, iż pomimo, że dotychczasowe badania dotyczyły instrumentów budżetowych to w żadnym z nich nie zostały przeanalizowane efekty i bariery stosowania tych instrumentów. Jedynie w jednym z tych badań przeanalizowane zostały wszystkie dostępne gminom instrumenty budżetowe, a tylko w

trzech odniesiono się do wpływu tych instrumentów na rozwój przedsiębiorczości (s. 193). Tym samym Autorka wykazała, iż istnieje luka badawcza w tym zakresie, którą należy wypełnić przeprowadzając kompleksowe badanie.

Kolejne części pracy są prezentacją wyników trzech badań Doktorantki, przy czym jako pierwsze opisane zostały rezultaty badania ankietowego przeprowadzonego wśród polskich gmin. W badaniu tym wykorzystano technikę CAWI, umożliwiającą wzięcie udziału respondentom w dowolnym czasie i miejscu poprzez samodzielne wypełnienie elektronicznego kwestionariusza dostępnego w systemie ankietyzacji elektronicznej LimeSurvey. Kwestionariusz składał się z 42 pytań (30 zamkniętych i 12 otwartych), które pogrupowane zostały w cztery obszary. Zgodnie z zasadami sztuki Autorka najpierw przeprowadziła badanie pilotażowe na próbie 11 gmin co pozwoliło na zweryfikowanie poprawności kwestionariusza ankiety. Ponad 5 miesięczny czas wypełniania ankiet zastosowany przez Doktorantkę był zasadny z punktu widzenia maksymalizacji liczby respondentów biorących udział w badaniu i nie miał wpływu na porównywalność udzielonych odpowiedzi. W badaniu wzięło udział ponad 33% wszystkich gmin w Polsce co należy uznać za satysfakcjonujący rezultat umożliwiający otrzymanie wiarygodnych wyników.

Drugim badaniem własnym Doktorantki było badanie przeprowadzone wśród przedstawicieli przedsiębiorstw sektora MSP będących odbiorcami instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości przez gminę. W tym przypadku badanie miało formę zogniskowanego wywiadu grupowego, w którym w dyskusji prowadzonej przez moderatora, zgodnie z przygotowanym scenariuszem, uczestniczyło jednocześnie 8 osób reprezentujących mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa. W celu zachowania bezstronności moderatora badanie zostało przeprowadzone na zlecenie Doktorantki przez Instytut Badawczy IPC mający doświadczenie w tego typu wywiadach. Dodatkowo w celu uzupełnienia i uszczegółowienia pozyskanych informacji w ramach zogniskowanego wywiadu grupowego, przeprowadzone zostały przez Instytut Badawczy IPC uzupełniające wywiady telefoniczne z uczestnikami wywiadu zgodnie z przygotowanym przez doktorantkę scenariuszem. Dobór próby oraz scenariusz wywiadu grupowego i telefonicznego nie budzi zastrzeżeń. Docenić należy także powierzenie przez Autorkę samego przeprowadzenia badania niezależnemu, wyspecjalizowanemu podmiotowi w celu zachowania jego bezstronności i obiektywizmu.



Ostatnim elementem triady badań własnych Autorki było badanie ankietowe przeprowadzone wśród przedstawicieli środowiska naukowego, w celu uzyskania dodatkowych informacji i rozszerzenia wątków podjętych w dwóch wcześniejszych badaniach. Podobnie jak w pierwszym badaniu także i w tym przypadku została zastosowana metoda CAWI poprzedzona badaniem pilotażowym w celu weryfikacji poprawności kwestionariusza ankiety. Ostatecznie w badaniu wzięło udział 31 z 36 zaproszonych przedstawicieli środowiska naukowego będących jednocześnie ekspertami w tematyce finansów jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorczości. Respondenci reprezentowali praktycznie wszystkie najważniejsze polskie uczelnie prowadzące działalność naukową, badawczą i dydaktyczną z zakresu finansów samorządowych. Wyniki tej ankiety miały istotny wkład we wnioski końcowe oraz były ważne z punktu widzenia weryfikacji sformułowanych hipotez badawczych.

Pozytywnie oceniam **Zakończenie**, w którym Doktorantka odniosła się do postawionych we wstępie pracy hipotez i celów, szczegółowo przedstawiła wnioski z badań własnych oraz zidentyfikowała nowe obszary dalszych badań w zakresie wspierania małych i średnich przedsiębiorstw przez gminy.

#### **4. Ocena doboru źródeł i ich wykorzystania**

Praca powstała na podstawie polskojęzycznych i anglojęzycznych publikacji zwartych oraz artykułów naukowych. Dodatkowo Autorka korzystała z aktów prawnych (polskich i unijnych), publikacji Głównego Urzędu Statystycznego oraz zasobów Internetu. Sposób doboru i zastosowania źródeł uznaję za właściwy.

#### **5. Ocena formalna**

Strona formalna pracy, jak też język nie budzą większych zastrzeżeń. Autorka formułuje poszczególne zdania w sposób jasny i przejrzysty. Wszystkie tabele i wykresy są czytelne i właściwie opisane. Pomijam jako nieistotne usterki stylistyczne i literówki.

## 6. Wnioski końcowe

Mgr Agnieszka Żołądkiewicz-Kuzioła w recenzowanej dysertacji wykazała bardzo dobrą znajomość problematyki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, jak też w odpowiedni sposób posłużyła się metodami badawczymi pozwalającymi ocenić zakres stosowania przez gminy instrumentów budżetowych wspierania przedsiębiorczości.

**Recenzowana praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w dyscyplinie ekonomia i finanse oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.**

Reasumując mogę stwierdzić, iż rozprawa doktorska pt. „Instrumenty budżetowe gminy we wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw” przygotowana przez Panią Agnieszkę Żołądkiewicz-Kuziołę spełnia wymogi określone w stosownych przepisach prawa i stawiam wniosek o dopuszczenie jej do publicznej obrony.

