

prof. dr hab. Kazimierz Starzyk  
Instytut Społeczno-Ekonomiczny  
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu  
e-mail: starzyk.k@gmail.com

Warszawa, 22.09.2019

## **RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ**

mgr. Pauliny Przywieczerskiej

pt. *Mechanizm wykorzystania środków Unii Europejskiej na przykładzie priorytetów środowiskowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w latach 2007-2013*,  
napisanej pod kierunkiem naukowym  
prof. dr. hab. Juliusza Kotyńskiego

Podstawa wykonania recenzji: Uchwała nr 3/12.11/2018 Rady Wydziału Biznesu i Stosunków Międzynarodowych, Akademia Finansów i Biznesu VISTULA  
Dyscyplina naukowa rozprawy: Ekonomia

Niniejsza recenzja stanowi ocenę skorygowanej rozprawy doktorskiej wraz z opinią dotyczącą wykorzystania przez Autorkę uwag recenzenta do pierwszej wersji.

### **1. Wybór problemu badawczego i tytuł rozprawy**

Przedmiotem rozprawy jest problem podwyższenia efektywności oraz skuteczności wykorzystania środków finansowych UE analizowany na przykładzie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (2007-2013), ze szczególnym uwzględnieniem czynników, które determinują zwiększenie oraz tempo absorpcji środków przekazywanych w ramach pomocy UE krajom członkowskim.

Problem badawczy rozprawy jest więc ważny i aktualny. Jego znaczenie wiąże się również z tym, że mechanizm dalszego wykorzystania środków UE przez Polskę, podobnie jak przez inne kraje członkowskie, znajduje się w fazie przebudowy, której istota ekonomiczna sprowadza się do podwyższenia efektywności ich wykorzystania mając na uwadze realizowane cele i priorytety.

W aspekcie makroekonomicznym, problem badawczy dotyczy więc zwiększenia zdolności do inwestowania w drodze importu oszczędności zagranicznych, w tym przypadku kanałem UE, kierowanych do infrastruktury technicznej i środowiska. Autorka podkreśla w tym kontekście, że efektywne wykorzystanie uzyskanych środków finansowych z UE stanowi

ważne zadanie dla polityki gospodarczej. Ekspercka więc strona rozprawy zasługuje na ocenę pozytywną, a aplikacyjne wnioski Autorki są w szeregu przypadkach innowacyjne.

Tytuł jest logicznie sformułowany i oddaje treść rozprawy. Mając jednak na uwadze przeprowadzone przez Autorkę analizy, uważam, że mógłby on nawiązywać do zagadnienia efektywności przekazywanych środków UE pomiędzy uczestników procesu, co Autorka kompetentnie ocenia przy pomocy modelu ekonometrycznego (Rozdział 5. s. 134 i dalsze).

## **2. Konceptualizacja problemu badawczego – cel, hipotezy badawcze, metoda**

Autorka formułuje cel badawczy rozprawy jako „wskazanie czynników, które pozwolą zwiększyć tempo absorpcji środków Unii Europejskiej przekazywanych zgodnie ze schematami pomocy, których najbardziej popularną formą są programy operacyjne” (wstęp, s. 3). Dodaje, że rekomendacje wynikające z jej badań służą poprawie efektywności absorpcji środków unijnych (wstęp, s. 6).

Tak sformułowany cel rozprawy oddaje istotę prowadzonych badań. Jest przejrzyste sformułowany, można przyjąć, że został zrealizowany.

Doktorantka w następujący sposób formułuje hipotezę badawczą (s. 4): *Modyfikacjami poprawiającymi skuteczność systemu przepływu środków finansowych z budżetu UE są: uproszczenie systemu wdrażania pod względem ilości i zakresu uprawnień zaangażowanych instytucji; uelastycznienia okresów poświadczenia wydatków; dostosowanie systemu przepływu środków i certyfikacji do formy prawnej beneficjenta; uproszczenie procedur dla projektów o zaawansowanym etapie realizacji; dostosowanie wymagań sprawozdawczych do wielkości projektu i obszaru realizacji; zapewnienie terminowej implemencacji przepisów UE; nadkontraktacja przyznawanej Polsce alokacji.*

Można mieć wątpliwości, czy hipotezy wskazane na s. 4. zostały w pełni zweryfikowane. Z treści rozprawy nie wynika jednoznacznie, jak poszczególne hipotezy cząstkowe zostały zweryfikowane, np. a) „uproszczenie procedur dla projektów o zaawansowanym etapie realizacji” – analiza przeprowadzona w tym zakresie jest właściwa, natomiast brak jest pogłębionej analizy specyfiki procedur na poziomie projektu (np. w oparciu o metodykę analizy procesów biznesowych i przepływu decyzji) a następnie analizy efektów po przeprowadzeniu uproszczenia; b) „zapewnienie terminowej implementacji przepisów UE” – temat jest bardzo kompleksowy, przeprowadzona w rozprawie analiza ma kompetentny charakter, wydaje się jednak, że aby w pełni udowodnić taką tezę należałoby przeprowadzić m.in. analizę transpozycji dyrektyw do krajowego porządku prawnego. Na marginesie,

przedstawione w rozprawie hipotezy mają charakter tez bo sformułowane są w formie twierdzenia, a nie przypuszczenia.

W realizacji podjętego zadania badawczego Doktorantka posługuje się głównie metodą analityczno-opisową, a także normatywną i porównawczą. Na szczególne podkreślenie zasługuje zastosowanie metody ekonometrycznej w weryfikacji hipotez badawczych. Na pozytywną ocenę zasługuje także prezentacja danych statystycznych, Doktorantka dobrze stosuje techniki tabelaryczne. Przejrzyste i wartościowe są również prezentacje graficzne, których większość stanowi opracowania własne.

Tekst rozprawy rzetelnie uwiarygodniają odnośniki sporządzone głównie metodą tradycyjną. Uwagi krytyczne w punkcie 4. nie pomniejszają tej oceny.

### **3. Struktura i treść rozprawy**

Rozprawa doktorska mgr. P. Przywieczerskiej liczy 174 stron. Składa się z pięciu rozdziałów, wstępu, zakończenia (podsumowania, wniosków i rekomendacji) oraz bibliografii. Praca zawiera 15 tabel, 25 rysunków oraz ich spisy. Zawiera również spis skrótów oraz streszczenie w języku polskim i angielskim, wraz z przywołaniem kodów JEL.

Wstęp zawiera podstawowe elementy standardowego wprowadzenia do zasadniczego tekstu rozprawy. Są nimi: uzasadnienie wyboru problemu badawczego, określenie celu, przedstawienie hipotezy badawczej, zasygnalizowanie metody badawczej, oraz zarys struktury i treści rozprawy. Wstęp nie zawiera natomiast opisu źródeł, na których Doktorantka opiera badania. Wskazała natomiast na innowacyjność niektórych badań empirycznych oraz ogólnie określiła metodykę badań.

W rozdziale 1. pt. „System przepływów finansowych” (s. 9-33), Doktorantka przeprowadziła kompleksową analizę dokumentów unijnych i krajowych dotyczących przepływów środków finansowych z budżetu UE do budżetu krajowego. Doktorantka scharakteryzowała ten system, analizując równocześnie kwestię planowania tych środków na poziomie krajowym w kontekście potencjalnych zagrożeń. Dokonała identyfikacji wad dotyczących przepływu środków oraz wynikające stąd konsekwencje.

W rozdziale drugim, pt. „Dofinansowanie projektów przez Unię Europejską” (s. 34-66), Autorka przedstawiła teoretyczne podstawy zarządzania finansowego na poziomie projektów, przedstawiła ogólnie metodykę zarządzania projektami, koncentrując się na specyfice projektów finansowych ze środków UE oraz zachodzących zmianach w tym zakresie w poszczególnych okresach programowania.

W rozdziale trzecim, pt. „Specyfika projektów środowiskowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” (s. 67-100), Autorka analizuje problem wyboru priorytetów POIiŚ w kontekście celowości oraz środków finansowych a także narzędzi ich wsparcia. Uzasadnia w tym kontekście wybór dalszych obszarów badań mając na uwadze długookresowe podejście UE do tej kwestii. Podkreśla w tym kontekście, że specyfiką priorytetów środowiskowych jest wspieranie beneficjentów zróżnicowanych pod względem formy prawnej, co jednak komplikuje rozliczenia oraz negatywnie wpływa na jakość certyfikacji.

W rozdziale czwartym, pt. „System finansowania projektów w perspektywie finansowej 2014-2020” (s. 101-119), Autorka analizuje zmiany mechanizmu finansowania aktualnie realizowanego projektu (tj. 2014-2020) w porównaniu z projektem 2007-2013. Przedstawia w szczególności zmiany dotyczące systemu rozliczeń i certyfikacji wydatków w kontekście ich wpływu na efektywność przydzielanych środków.

W rozdziale piątym, pt. „Zagrożenie i szanse, słabe i mocne strony systemu kontroli i przeciwdziałania zagrożeniom wystąpienia nieprawidłowości” (s. 120-157), Autorka przedstawiła i zastosowała model ekonometryczny, którego istota sprowadza (się) do identyfikacji zmiennych wpływających na skuteczność, a tym samym efektywność przepływu środków.

W zakończeniu pracy (Podsumowanie, wnioski, rekomendacje) wskazuje na metody i narzędzia służące poprawie efektywności absorpcji środków finansowych UE.

Hipotezy badawcze rozprawy znajdują empiryczne, a częściowo także teoretyczne odzwierciedlenie w treści poszczególnych rozdziałów. Rozdziały są względem siebie komplementarne i zachowują proporcje objętościowe. Ich tytuły są w zasadzie właściwie sformułowane dla podjętych zadań badawczych, choć zauważyć można w nich brak nawiązania do teorii, która, choć fragmentarycznie, jest zawarta w poszczególnych rozdziałach.

#### **4. Strona formalna**

Ogólnie strona formalna zasługuje na pozytywną ocenę. Składają się na nią również starannie wykonane tabele i rysunki. Istniejące potknięcia redakcyjne nie zmieniają tej oceny. Poniżej zostały wymienione:

- Następujące cytowane pozycje nie zostały uwzględnione w bibliografii (np. odn. 2, 17, 31, 99, 120; źródło Rys. 6);
- W powtarzających się cytowanych pozycjach powinno być op. cit. (np. odn. 28, 70, 89, 100, 105, 107, 110, 116,; źródło Tab. 15).

- Brak daty pobrania przy wszystkich źródłach internetowych
- W niektórych tabelach i rysunkach jest - opracowanie własne – brak na jakiej podstawie, np. Tabele 1, 7, 12-14; Rys. 1, 5, 7, 9-12, 18-22, 24, 25
- Skróty, które nie zostały wymienione w Słowniku używanych skrótów (SL, KSI);
- Bibliografia: brak powołania w tekście: poz. 9 (Książki) oraz poz. 19, 23, 33, 41 (Pozostałe); poz. 20 i 21 (Książki) – powtórzenie tych samych pozycji

## **5. Uwagi krytyczne i polemiczne; zalety i wady rozprawy**

### W kwestii teorii:

- 1) Pewną słabością pracy jest brak szerszej perspektywy teoretycznej. Może to wynikać z samej koncentracji pracy na aspektach praktycznych. W rozdziałach 1-3 Autorka koncentruje się na opisie mechanizmu finansowego ale równocześnie wykonała szereg analiz wspomagających świadczących o posiadaniu dużej wiedzy w tym temacie również o charakterze teoretycznym.
- 2) Szkoda, że w rozdziale piątym Autorka nie podjęła próby szerszego wyjaśnienia teoretycznych aspektów w opisywanym autorskim modelu ekonometrycznym. Na przykład - analizując strukturę tego modelu można zauważyć, że zmienną objaśnianą jest czas („In czas”, s. 141), który Autorka definiuje jako „czas przepływu środków finansowych w dniach między terminem wniosku o płatność od beneficjenta do Instytucji Wdrażającej ...” (s. 136). Jednocześnie zmienne objaśniające opisują m.in. charakter beneficjenta. Przyjmując zatem, że badanie obejmuje zarówno elementy specyficzne dla samego procesu przekazywania środków, jak również skuteczność (efektywność) podmiotów (instytucji) biorących udział w procesie, wskazanym byłoby spojrzenie na problem, np. z perspektywy teorii instytucjonalnej, czy też teorii zarządzania, lub z punktu widzenia prakseologicznej zasady racjonalnego gospodarowania sformułowanej przez T. Kotarbińskiego, na którego Autorka się powołuje w kontekście definicji projektu (s. 134).

### Zalety badań empirycznych wykorzystanych przez Doktorantkę:

- 3) Zaletą rozprawy jest syntetyczne ujęcie złożonej problematyki mechanizmu finansowego Programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (2007-2013). Analiza w tym zakresie jest przeprowadzona w sposób klarowny i usystematyzowany.
- 4) Ważnym wkładem Autorki jest wskazanie istotności wykrywania nieprawidłowości (Rozdział 1.2.3). Temat jest ważny zarówno z perspektywy teorii jak i praktyki. O jego aktualności świadczy chociażby sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego ze stycznia 2019, gdzie zaleca się podjęcie działań identyfikujących i zwalczających nadużycia finansowe w wydatkowaniu środków UE (Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie

specjalne 1/2019: „Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE – konieczne jest podjęcie działań”). Autorka mogłaby w swoich przyszłych badaniach rozważyć na ile modelowanie ekonometryczne zastosowane przez Nią w rozdziale piątym może zostać wykorzystane do identyfikacji ww. nieprawidłowości. Wyniki takich badań miałyby duży walor praktyczny.

5) Analiza ekonometryczna przedstawiona w Rozdziale 5. stanowi istotną wartość dla całej rozprawy. Ważnym wkładem Autorki jest zarówno podjęty sam problem badawczy (tj. czas przepływu środków finansowych), jak również podejście do jego analizy. W literaturze oraz ewaluacjach wydatkowania środków UE można znaleźć szereg opracowań oceniających wpływ środków UE na gospodarkę, natomiast stosunkowo mało jest prac analizujących specyficzne problemy związane z samym procesem wydatkowania tych środków.

6) Niezależnie od wartości samych rekomendacji, wydaje się, iż Autorka mogła w rozprawie poszerzyć niektóre analizy, z których wynikają dane rekomendacje (np. str. 165 „... należy wprowadzić dedykowany system rejestrujący stwierdzone nieprawidłowości...” – analiza wykonana na str. 20-23 jest zbyt ogólna, a jednocześnie co do treści można mieć wątpliwość czy dotyczy ona stanu przeszłego czy obecnego).

7) Autorka sformułowała szereg ważnych rekomendacji o charakterze praktycznym (str. 161-165). Część z nich została opracowana w oparciu o analizy ilościowe, część w oparciu o analizy jakościowe. Ze względu na skalę wydatków ze środków UE, każde usprawnienie mechanizmu finansowania może mieć istotny, realny efekt ekonomiczny. W tym kontekście, Autorka w dalszych swoich badaniach mogłaby, na bazie przedstawionych rekomendacji, podjąć próbę opracowania koncepcji rozwiązań, w celu ich przedstawienia decydentom gospodarczym.

## **6. Opinia dotycząca wykorzystania przez Autorkę uwag recenzenta do pierwszej wersji rozprawy**

Doktorantka wykazała się odpowiednimi umiejętnościami analitycznymi problemów ekonomicznych. Dokonana przez Nią identyfikacja problemu badawczego, jego interpretacja oraz samodzielne rozwiązanie pozwalają stwierdzić, że recenzowana rozprawa, przedstawiona w skorygowanej i rozbudowanej wersji, stanowi oryginalne i metodologicznie poprawne opracowanie istotnego problemu badawczego. Wykorzystanie przez Doktorantkę moich uwag do pierwotnej wersji pracy jest zadawalające.

## 7. Wnioski końcowe

Rozprawa doktorska mgr. Pauliny Przywieczerskiej pt. *Mechanizm wykorzystania środków Unii Europejskiej na przykładzie priorytetów środowiskowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w latach 2007-2013*, stanowi kompleksową analizę obejmującą zarówno warstwę teoretyczną jak i empiryczną istotnych zagadnień ekonomicznych dotyczących efektywności absorpcji środków unijnych.

Rozprawa jest innowacyjna, zwłaszcza w zakresie rezultatów badań empirycznych oraz ocen i rekomendacji o charakterze praktycznym.

Doktorantka zgromadziła i poddała analizie wartościowy materiał źródłowy, który dotyczy przedmiotu rozprawy. Wykazała się zadawalającymi umiejętnościami analitycznymi w obszarze badań ekonomicznych. Posiada ogólną wiedzę teoretyczną w dziedzinie nauk ekonomicznych, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Pozytywnie oceniam także konstruktywne podejście Doktorantki do krytycznych moich uwag dotyczących pierwotnej wersji pracy, czemu dała wyraz we wniesionych zmianach i uzupełnieniach.

**Konkluzja:** Rozprawa doktorska mgr. Pauliny Przywieczerskiej pt. *Mechanizm wykorzystania środków Unii Europejskiej na przykładzie priorytetów środowiskowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w latach 2007-2013*, spełnia ustawowe wymogi stawiane rozprawom doktorskim. W związku z powyższym wnioskuję o dopuszczenie jej do publicznej obrony.