



Warszawa 24.07.2023 r.

Dr hab. Jacek Sierak
Profesor SGH
Katedra Ekonomiki i Finansów
Samorządu Terytorialnego
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr Kacpra Siwka

pt. „Realistyczność jako kryterium oceny wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego”,

napisanej pod kierunkiem dr hab. Sławomira Franka, prof. US, Szczecin 2023 r.

1. Ocena wyboru problematyki pracy doktorskiej

Wieloletnie planowanie finansowe należy do najważniejszych instrumentów nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Jest ono przedmiotem zainteresowania wielu badaczy zajmujących się problematyką finansów publicznych. Stanowi ważny element zintegrowanego zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego, współistniejący ze strategią rozwoju, wieloletnim planem inwestycyjnym, instrumentami planowania przestrzennego oraz innymi przyjętymi lokalnie programami branżowymi.

Problem, będący przedmiotem rozważań niniejszej pracy występuje we wszystkich polskich samorządach. Wieloletnie planowanie finansowe, jako złożony proces, integruje cele bieżące i długoterminowe w ramach spójnego planowania finansowego uwzględniającego potrzeby bieżące i rozwojowe. Stanowi narzędzie badania długookresowej płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Z tego punktu widzenia jednym z podstawowych wyznawców stojących przed władzami lokalnymi jest zapewnienie realistyczności uchwalanych przez organy stanowiące wieloletnich prognoz finansowych.

Wielu autorów zajmujących się problematyką finansów samorządowych wykazuje, że uchwalane przez samorzady WPF rzadko stanowią realnie wykorzystywany instrument zarządzania, w większym stopniu mają charakter dokumentu podporządkowanego bieżącym potrzebom polityki władz lokalnych. Wprawdzie celem wprowadzenia wieloletnich prognoz finansowych było umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego planowania gospodarki finansowej w długookresowej perspektywie, jednak celu tego nie udało się dotychczas zrealizować. Horyzont czasowy prognoz uwzględnianych w WPF jest niewystandaryzowany,

a JST najczęściej tworzą je na czas odpowiadający okresowi spłaty zaciągniętych zobowiązań. W praktyce rzetelnie prognozuje się tylko kilka najbliższych lat, a okresy późniejsze obarczone są coraz większym błędem. Jest to główna wada wiarygodności WPF. Problematykę tę w swoich badaniach i rozważaniach podejmuje Autor niniejszej rozprawy.

Recenzowana praca doktorska, z punktu widzenia merytorycznego mieści się w obszarze nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse. Jej zakres przedmiotowy jest aktualny i dotyczy bardzo ważnej kwestii finansów publicznych. Tym samym należy uznać trafność wyboru tematu dysertacji.

2. Ocena koncepcji pracy doktorskiej - cele pracy, hipotezy i metody badawcze

W części wstępnej pracy Autor formułuje dwa rodzaje celów badawczych:

1. Cel metodyczny – określenie kryteriów oceny realistyczności WPF w oparciu o trafność oraz dopuszczalność prognoz dochodów i wydatków budżetowych, ze szczególnym uwzględnieniem doboru odpowiednich metod prognozowania;
2. Cel aplikacyjny – sformułowanie rekomendacji dla organów nadzoru nad gospodarką finansową JST, pozwalających na ocenę realistyczności WPF.

We wstępie zostały sformułowane także trzy hipotezy badawcze związane z technikami i metodami prognozowania oraz trafnością prognoz:

1. JST prognozują dochody budżetowe zgodnie z prognozami PKB, a wydatki budżetowe zgodnie z prognozami wskaźnika CPI;
2. Metody naiwne pozwalają na wyznaczenie prognoz dochodów i wydatków budżetowych, odznaczających się wysoką trafnością;
3. Ocena prognoz dochodów i wydatków budżetowych JST jest zróżnicowana *ex post* i *ex ante* oraz różni się w ramach poszczególnych kategorii samorządów.

Dokonując wstępnej oceny należy stwierdzić, że sformułowane przez Autora cele znajdują uzasadnienie w teorii i praktyce wieloletniego planowania finansowego w samorządzie terytorialnym. Postawiony cel metodyczny jest ambitny, a ze względu na złożoność problematyki, konieczność zastosowania zaawansowanych metod analitycznych oraz pozyskania obszernych zbiorów danych i umiejętnego operowania nimi, stanowi duże wyzwanie badawcze. Pewne wątpliwości wywołuje natomiast cel aplikacyjny ukierunkowany wyłącznie na formułowanie rekomendacji dla organów nadzoru. Wieloletnie planowanie finansowe to trudny i bardzo obszerny problem badawczy, obejmujący aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne, administracyjne i polityczne. Mając powyższe na uwadze należy

zaakcentować, że wnioski i rekomendacje wynikające z uzyskanych wyników badań powinny być kierowane przede wszystkim do organów zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego, jako podmiotów odpowiedzialnych za racjonalne i efektywne gospodarowanie środkami publicznymi na szczeblu lokalnym. Sam problem badawczy może być rozpatrywany w ujęciu formalno-prawnym w odniesieniu do przepisów ustawy o finansach publicznych, ale warto podjąć go w znacznie szerszym zakresie niż czyni to Autor, także w wymiarze ekonomicznym, z uwzględnieniem specyfiki i społeczno-gospodarczych uwarunkowań funkcjonowania badanych jednostek samorządu terytorialnego. Równie ważna jest ocena realistyczności tego procesu z punktu widzenia racjonalności i efektywności gospodarowania środkami publicznymi, czy też zapewnienia długookresowej płynności finansowej.

Powyższe uwagi nie oznaczają, że Autor pracy nie podejmuje w niej analiz o charakterze ekonomicznym, wręcz przeciwnie ich zakres jest szeroki, jednak proces wnioskowania ukierunkowany jest w znacznym stopniu na problematykę formalno-prawną w powiązaniu z przepisami ustawy o finansach publicznych. Pozostawia to określoną lukę badawczą, która może stanowić wyznawanie dla prowadzenia dalszych prac badawczych, służących realizacji celu jakim może być ocena stopnia realistyczności wieloletnich prognoz finansowych z punktu widzenia następstw dla gospodarki finansowej, w szczególności utrzymania długookresowej płynności finansowej, a także perspektyw finansowania procesów rozwoju. Tematyka ta wydaje się być ważna dla Autora pracy, a świadczy o tym traktowanie przez Niego problematyki wieloletniego planowania finansowego jako elementu strategicznego zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

Sformułowane przez Autora hipotezy badawcze są logiczne, oczywiste z punktu widzenia samego tematu pracy jak i postawionych w niej celów. Autor zwrócił w nich uwagę na istotne kierunki badań, odniósł się do różnych metod badawczych, zasygnalizował mogące wystąpić różnice w ramach poszczególnych kategorii samorządów. W nawiązaniu do uwag formułowanych do celów pracy – ich konsekwencją jest brak hipotez badawczych związanych z uwarunkowaniami, czy też następstwami określonych polityk władz samorządowych.

Pomimo wymienionych powyżej zastrzeżeń, należy stwierdzić, że temat pracy, jej cele oraz hipotezy są odpowiednie do realizacji rozważań na poziomie pracy doktorskiej. Uwagę zwraca brak zwyczajowo sformułowanego w dysertacjach doktorskich celu ogólnego oraz pytań badawczych.

Do ogólnej oceny pracy odnotowania wymagają następujące kwestie:

- podjęty przez Autora temat należy do najbardziej aktualnych problemów naukowo-badawczych w finansach publicznych – jest istotny zwłaszcza w warunkach

niestabilności otoczenia w jakim funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego. Praca przygotowana przez mgr Kacpra Siwka ma duże walory poznawcze i wzbogaca istniejący dorobek naukowy w tym zakresie;

- w pracy sformułowane zostały cele badawcze oraz hipotezy badawcze;
- zapoznanie się treścią pracy prowadzi do wniosku, iż Autor legitymuje się dobrą wiedzą ogólnoteoretyczną podjętego tematu, czerpaną z literatury krajowej i zagranicznej, a także praktyczną znajomością problematyki wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

W dysertacji Autor wykorzystał zróżnicowane i zarazem komplementarne względem siebie metody badawcze. Wśród zastosowanych metod można wskazać:

- kwerenda i krytyczna analiza literatury przedmiotu;
- analiza aktów prawnych stosowanych w Polsce;
- analiza opracowań i ekspertyz dotyczących wieloletnich prognoz finansowych JST;
- metody analizy statystycznej, bazujące na zgromadzonych danych w zakresie finansów gmin i miast na prawach powiatu;
- metody badawcze stosowane w finansach publicznych, w tym metodę strumieniową, zasobową, bilansową;
- analizę współzależności liniowych przyjętych zmiennych z uwzględnieniem współczynnika korelacji Pearsona;
- metody prognozowania z analizą porównawczą wielkości prognozowanych i zrealizowanych oraz analizą błędów prognoz;
- metodę dedukcyjną, z identyfikacją podstawowych determinant realistyczności WPF;
- metodę opisową.

Praca została dobrze osadzona w literaturze przedmiotu. Dokonany przegląd literatury jest wielowątkowy i obszerny, czego potwierdzeniem jest bibliografia pracy obejmująca 220 pozycji w postaci monografii, artykułów naukowych oraz raportów, opracowań i analiz w zakresie finansów samorządowych. Autor powołuje się na 35 aktów prawnych, orzeczeń sądów i administracji.

Pewną luką jest słabe osadzenie pracy niestabilności otoczenia funkcjonowania samorządów w ostatnich latach, w tym związanych z następstwami pandemii Covid19, czy też zmianami w systemie finansów samorządu terytorialnego.

3. Ocena konstrukcji i zawartości merytorycznej rozprawy

Rozprawa doktorska ma charakter monograficzny. Stanowi szerokie teoretyczno-empiryczne opracowanie obejmujące 220 stron. Praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia. Na jej początku zamieszczono spis treści, a na końcu wykaz bibliografii, spis tabel, spis rysunków, spis załączników i same załączniki obejmujące łącznie 5 tabel umieszczonych na 15 stronach tekstu. Układ treści jest logiczny, kolejność rozdziałów prawidłowa, a ich treści wzajemnie powiązane.

Pierwszą, nienumerowaną częścią rozprawy stanowi Wstęp, mający charakter metodologiczny. Zawarto w nim: zamysł badawczy, uzasadnienie podjęcia tematu z zarysowaniem kontekstu teoretycznego, zakres i cele pracy, hipotezy badawcze, logikę prowadzonych badań i rozważań, źródła danych statystycznych, strukturę dysertacji oraz zastosowane metody i narzędzia badawcze. Ta część rozprawy stanowi czytelne i jasne wprowadzenie w obszar analizowanych problemów szczegółowych oraz formułuje metodykę badań empirycznych. Pewne wątpliwości budzi tu dość skromny opis zastosowanych w pracy metod badawczych i wykazanie ich zastosowania dla osiągnięcia postawionych celów i hipotez badawczych.

Strukturę pracy wyznaczyły postawione cele i hipotezy badawcze. Pierwszy numerowany rozdział, zatytułowany *Rola wieloletniego planowania budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego* zawiera rozważania teoretyczne odnoszące się do planowania i prognozowania budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Podkreślono w nim rosnącą rolę planowania wieloletniego jako narzędzia poprawy efektywności alokacji ograniczonych środków publicznych oraz monitorowania reguł fiskalnych. Wskazano zalety tak prowadzonej polityki, w tym: korzyści wynikające z całościowej analizy stanu finansów JST, identyfikację i hierarchizację potrzeb inwestycyjnych, wariantowość szacowania przyszłych dochodów i wydatków, ocenę i priorytetyzację przedsięwzięć inwestycyjnych. Umiejętnie połączono proces planowania wieloletniego z modelem zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, przywołując postulaty Nowego Zarządzania Publicznego, czy też koncepcji *good governance*. Treści rozdziału pierwszego uzupełniają rozważania natury prawnej, w szczególności geneza i ewolucja WPF w JST w Polsce. Lektura pierwszego rozdziału pracy pozwala stwierdzić, że Autor wykazuje się w nim dobrą znajomością literatury przedmiotu, czego wyrazem jest duża liczba przywoływanych koncepcji oraz liczba cytowanych pozycji literatury.

W rozdziale drugim, zatytułowanym *Realistyczność a proces budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, wykazano rolę wieloletniej prognozy finansowej w procesie budżetowania jednostek samorządu terytorialnego, zwrócono także uwagę na wymóg realistyczności jako formalnego kryterium w ocenie wieloletnich prognoz finansowych. Dokonany w tym zakresie przegląd literatury z zakresu finansów publicznych oraz teorii prognozowania pozwolił zdefiniować proces budżetowania, omówić jego etapy, a także określić podstawowe wymiary realistyczności prognozowania wieloletniego w JST. Doktorant trafnie podkreślił tu złożony charakter, wieloaspektowość i wielowymiarowość tego procesu. Powołując się badania wielu autorów, potwierdził, że proces budżetowania powinien uwzględniać długoterminowe cele strategiczne. Na podstawie własnych badań wykazał, że obecnie WPF nie jest kompatybilna z pozostałymi dokumentami strategicznymi opracowanymi przez JST, podkreślił również, że WPF nie stanowi wystarczającego narzędzia pozwalającego efektywnie planować w perspektywie wieloletniej. Jako przyczynę wskazał brak jasno określonych w ustawie o finansach publicznych relacji pomiędzy WPF a budżetem. W tej części pracy zabrakło pogłębionych analiz identyfikujących inne przyczyny ograniczonej efektywności WPF jako narzędzia planistycznego, wynikających np. z lokalizacji JST, zróżnicowania bazy ekonomicznej czynników demograficznych, poziomu samodzielności finansowej, czy też prowadzonej przez władze lokalne polityki finansowej.

W rozdziale trzecim, zatytułowanym *Metodyka i dane* dokonano opisu metodyki badawczej oraz omówiono źródła danych i narzędzia, które posłużyły do ich agregacji na potrzeby przeprowadzonych badań. Badania przeprowadzono odrębnie dla gmin miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miast na prawach powiatu, a ich zakres czasowy obejmuje lata 2015-2022. W części analitycznej tego rozdziału przeprowadzono historyczną analizę dynamiki i struktury wydatków budżetowych, wykazując znaczenie poszczególnych kategorii budżetowych z perspektywy budowy WPF. W wynikach analiz trafnie zwrócono uwagę na postępujący spadek samodzielności finansowej samorządów (rosnące uzależnienie od transferowanych i częściowo uznaniowych subwencji i dotacji), a także różnice w strukturze dochodów i wydatków budżetowych w różnych typach jednostek samorządu terytorialnego.

Rozdział czwarty, zatytułowany *Ocena założeń makroekonomicznych przyjmowanych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego* ma charakter typowo badawczy i obejmuje trzy problemy: trafność prognoz podstawowych wskaźników makroekonomicznych, współzależność pomiędzy kategoriami budżetowymi wieloletniej prognozy finansowej a podstawowymi wskaźnikami makroekonomicznymi oraz zgodność prognoz dochodów i wydatków budżetowych z prognozami podstawowych wskaźników

makroekonomicznych. Zaprezentowane w tej części pracy wyniki badań obejmujące lata 2010-2021 potwierdziły, że predykcje podstawowych wskaźników makroekonomicznych rekomendowanych przez Ministerstwo Finansów do sporządzania WPF (PKB i CPI) były nietrafne. Niewiele samorządów szczebla lokalnego prognozowało dochody i wydatki bieżące, opierając się wprost na wskaźnikach prognoz PKB i CPI. Autor pracy sformułował tu ważny postulat maksymalnej precyzji w prognozowaniu podstawowych wskaźników makroekonomicznych jako kryteriów oceny realistyczności WPF, którymi kierują się RIO. Nie zaproponował jednak konkretnych rozwiązań w tym zakresie.

Piąty rozdział pracy zatytułowany *Ocena realistyczności wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego* ma w pełni charakter badawczy. Na podstawie analizy błędów rocznych oraz błędów średnich prognoz dokonano w nim weryfikacji trafności projekcji dochodów i wydatków budżetowych. Przeprowadzono ocenę realistyczności WPF uchwalanych przez badane grupy jednostek samorządu terytorialnego. Przetestowano metody prognozowania i oceniono ich dopuszczalność z punktu widzenia możliwości zastosowania w prognozowaniu budżetowym przez samorzady, stosując kryterium średniego absolutnego błędu prognoz wygasłych. Dokonano analizy długości horyzontu WPF oraz wskazano te jego pozycje, które determinują okres sporządzania prognoz w JST. Ważną częścią badań była weryfikacja trafności projekcji dochodów i wydatków budżetowych. Autor sformułował tu propozycję sposobu dokonywania oceny *ex ante* poprzez analizę założeń przyjmowanych do ich sporządzania oraz dokonał egzemplifikacji tej propozycji poprzez przeprowadzenie oceny założeń prognoz dochodów i wydatków bieżących sporządzonych przez JST. Sformułował postulat o konieczności wykorzystania w procesie prognozowania takich metod, które pozwalają będą na minimalizowanie błędów prognoz.

W Zakończeniu podsumowano wyniki przeprowadzonych analiz i badań, wykazano sposoby realizacji postawionych celów, zweryfikowano hipotezy badawcze, sformułowano wnioski końcowe. Przedstawiono także rekomendacje dla RIO oraz wnioski dotyczące ewentualnych przyszłych zmian w obowiązującym ustawodawstwie, które mogą stanowić podstawę do modyfikacji obowiązujących rozwiązań instytucjonalnych, normujących kwestie związane z opracowaniem WPF.

4. Ocena wyników pracy

Wyniki przeprowadzonych badań nie dały Autorowi podstaw do pozytywnej weryfikacji hipotezy o zgodności prognoz dochodów i wydatków budżetowych JST ze wskaźnikami PKB

i CPI. Przeprowadzone analizy wykazały niską trafność prognoz wskaźników PKB i CPI, prezentowanych w wytycznych Ministerstwa Finansów. Pozwoliło to sformułować wniosek, że ich wykorzystanie na potrzeby prognozowania poszczególnych wielkości budżetowych nie znajduje uzasadnienia i nie powinno stanowić wystarczającego kryterium oceny realistyczności WPF.

Druga hipoteza badawcza została przez Autora zweryfikowana pozytywnie. Stwierdził, on, że metody naiwne mogą być wykorzystane do prognozowania dochodów i wydatków budżetowych. Należy tu jednak zwrócić uwagę na złożoność różnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych, a co się z tym wiąże mogącą wystąpić niejednoznacznością zastosowania tych metod oraz interpretowania wyników badań. Autor podkreśla, że nie zidentyfikowano jednej, uniwersalnej metody, wśród przetestowanych, umożliwiającej sporządzenie prognoz wielkości budżetowych odznaczających się niskim błędem prognoz wygasłych.

Weryfikując trzecią z postawionych w pracy hipotez, poprzez dokonanie oceny *ex post* prognoz, Autor wskazał na występowanie znanego z literatury zjawiska określanego mianem konserwatyzmu fiskalnego. Dochody budżetowe większości samorządów były niedoszacowane, zaś wydatki budżetowe przeszacowane. Z kolei dokonując oceny prognoz *ex ante* poprzez analizę założeń przyjmowanych przez JST do opracowywania prognoz dochodów i wydatków budżetowych, wskazano, że JST zaniżają prognozy dochodów oraz wydatków budżetowych. W przypadku dochodów może to być spowodowane ostrożnością w prognozowaniu dochodów, a zaniżanie wydatków może wynikać z konieczności zrównoważenia budżetów na etapie ich projektowania i tendencji do ukrywania braku faktycznej równowagi budżetowej.

Weryfikując postawione na wstępie pracy hipotezy, zrealizowano dwa postawione w pracy cele. Dokonano tego w oparciu o przeprowadzone badania trafności *ex post* prognoz wygasłych dochodów i wydatków budżetowych dla wybranych metod prognozowania, według pozycji ujmowanych w WPF, oraz ocenę dopuszczalności prognoz poprzez badanie *ex ante* założeń przyjmowanych przez JST do sporządzenia projekcji dochodów i wydatków budżetowych. Pozwoliło to określić kryteria oceny realistyczności prognoz wynikających z WPF oraz sformułowanie wytyczne dla RIO przeprowadzających ocenę realistyczności WPF przygotowywanych przez samorządy.

Zapoznanie się z treściami pracy pozwala sformułować kilka uwag odnotowujących osiągnięcia, ale również pewne słabości prezentowanych rozważań/analiz.

Wśród zalet pracy można wskazać poniższe:

- przedstawiona do oceny praca stanowi szerokie kompendium wiedzy na temat planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Liczne odwołania literaturowe wskazują na to, że Doktorant odbył dogłębne studia podjętego tematu i jest dobrze przygotowany do przedmiotowej dyskusji;
- przeprowadzony proces badawczy jest bardzo szeroki, analizy w swoim zakresie dokonane zostały starannie, w sposób pogłębiony, co pokazuje, iż Autor posiada rozległą wiedzę w zakresie podjętego tematu pracy;
- Autor wykazuje się znajomością metod badawczych – statystycznych i ekonomicznych, potrafi także stosować metody badawcze typowe dla finansów publicznych;
- Autor wykazuje się umiejętnością dobrej organizacji pracy na dużych zbiorach danych oraz klarownej prezentacji wyników przeprowadzonych badań i analiz;
- autor wykazuje bardzo dobrą znajomość problematyki budżetowania, planowania i prognozowania budżetu. Formułuje autorską definicję realistyczności WPF, akcentującą przede wszystkim jej wymiar metodyczny;
- w prowadzonych rozważaniach trafnie zwrócono uwagę na współzależności jakości planowania finansowego z procesem planowania strategicznego, wykazując brak kompatybilności WPF z pozostałymi dokumentami strategicznymi. Słusznie zwrócono także uwagę na malejącą w czasie wartość poznawczą uchwalanych przez JST prognoz;
- Autor postuluje zmianę podejścia do opracowania WPF, w szczególności wzmocnienie realistyczności prognoz, gdyż jedynie realne prognozy będą mogły zapewnić warunki stabilności finansowej JST umożliwiające pokrycie wszystkich bieżących wydatków w dłuższej perspektywie oraz sfinansowanie nakładów na zadania inwestycyjne. Zwraca także uwagę na wciąż aktualny postulat ograniczenia horyzontu czasowego prognoz wyznaczanych przez JST

Mimo wskazanych wyżej walorów pracy zawiera ona także pewne niedostatki i mankamenty.

Wskazać tu należy na:

- brak pogłębionej interpretacji wyników badań - Autor w ograniczonym stopniu prowadzi analizę czynników społeczno-ekonomicznych wpływających na wyniki analiz historycznych, w szczególności dynamikę dochodów i wydatków budżetowych oraz powiązania z planowanymi wartościami wskaźników makroekonomicznych (PKB, CPI);

- zastosowanie uproszczonej metody badania zgodności realistyczności WPF z dynamiką przyrostu PKB i CPI. Bazowanie na średnich krajowych wartościach wskaźników makroekonomicznych ogranicza nieco wartości poznawcze wyników badanych zjawisk. Pomija bowiem lokalną wrażliwość poszczególnych JST na średnie ogólnokrajowe wartości dynamiki PKB i inflacji. Nie można bowiem zakładać, że intensywność procesów rozwoju jest taka sama we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Analizy i oceny powinny być prowadzone dla każdej jednostki indywidualnie, a następnie można dokonywać agregacji wyników;
- ograniczenie się do rekomendacji kierowanych do organu nadzoru. Zabrakło wniosków i rekomendacji w zakresie zwiększenia realistyczności WPF przygotowanych dla władz samorządowych, odnoszących się w szczególności do prowadzonych przez nie polityk oraz realizowanego modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego;
- nieuwzględnienie w ocenach i wnioskach dużej niestabilności funkcjonowania gmin i miast na prawach powiatu w ostatnich latach, co wynikało ze skutków przeciwdziałania pandemii Covid19, jak i niekorzystnych dla samorządów zmiany w systemie podatkowym oraz systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego oraz oceny wpływu tych zjawisk na realistyczność wieloletniego planowania finansowego;
- we Wstępie pracy zwraca uwagę skromny opis zastosowanych metod badawczych i wykazanie ich znaczenia dla osiągnięcia postawionych celów i weryfikacji hipotez badawczych;
- różny zakres czasowy analiz – dla części danych obejmuje on okres 2010 – 2021, dla innych 2015-2022 – nie wskazano przyczyn przyjętych w tym zakresie różnicowań;

Wątpliwości może wywoływać sformułowany przez Autora wniosek, iż ocena trafności prognoz mogłaby być w łatwy sposób dokonywana przez RIO - jako element procesu składającego się badanie realistyczności WPF. Spełnienie tego postulatu wymagałoby ze strony organu nadzoru bardzo dużego nakładu pracy, a także bardzo dużych umiejętności analitycznych. Może okazać się to istotną barierą realizacji tak sformułowanego postulatu. Wiąże się to bowiem z ciągłym prowadzeniem szczegółowych analiz historycznych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów danej JST, a także sporządzaniem wariantowych prognoz finansowych. Konieczna jest również identyfikacja społeczno-gospodarczych uwarunkowań funkcjonowania konkretnej JST.

5. Konkluzja i wniosek końcowy

Rozprawa doktorska mgr Kacpra Siwka pt. "Realistyczność jako kryterium oceny wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego", napisana pod kierunkiem dr hab. Sławomira Franka, prof. US, w pełni odpowiada wymogom stawianym pracom doktorskim. Dysertacja stanowi oryginalne dzieło, a wiele wątków i analiz w niej zawartych ma nowatorski charakter. W pracy mamy do czynienia z dobrymi studiami literatury oraz bogatym materiałem statystycznym i faktograficznym, który został poddany analizie, interpretacji i ocenie. Autor wykazał się dużą wiedzą z zakresu omawianej problematyki oraz pokazał umiejętność samodzielnego prowadzenia badań. Rozprawa stanowi oryginalne dzieło poszerzające wiedzę z zakresu finansów samorządu terytorialnego, w szczególności wieloletniego planowania finansowego. Wskazane z obowiązku recenzenckiego luki i formułowane uwagi krytyczne należy przede wszystkim traktować jako propozycje do wykorzystania w dalszej pracy naukowo-badawczej.

Przedstawiona do oceny rozprawa doktorska mgr Kacpra Siwka pt. "Realistyczność jako kryterium oceny wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego" napisana pod kierunkiem dr hab. Sławomira Franka prof. US spełnia wymogi wskazane w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo p szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742) i może stanowić podstawę do ubiegania się o stopień naukowy doktora. Wnoszę o o przyjęcie pracy i dopuszczenie mgr Kacpra Siwka do publicznej obrony.

