

Szczecin, dn. 19.07.2023 r.

**dr hab. prof. UWSB Merito Marek Dylewski**  
Uniwersytet WSB Merito w Poznaniu  
Wydział Ekonomiczny w Szczecinie

## RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Kacpra Siwek nt. „**Realistyczność jako kryterium oceny wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego**” napisanej pod kierunkiem dr hab. Sławomira Franka prof. US.

### 1. Uwagi ogólne

Przedłożona do recenzji praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia, ponadto zawiera spis tabel, rysunków, bibliografię oraz aneks. Praca liczy łącznie 271 stron. W rozprawie wykorzystano literaturę polską i obcojęzyczną o charakterze zwartym jak i ciągłym, materiały statystyczne, materiały źródłowe oraz akty prawne.

W trakcie przygotowywania recenzji ww. pracy doktorskiej, zostały zastosowane kryteria oceny, pozwalające na ustosunkowanie się do wskazań art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742).

### 2. Ocena układu rozprawy doktorskiej

Recenzowana rozprawa doktorska składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wstępem oraz zakończenia. Łącznie 271 stron wraz bibliografią, spisami i aneksem. W pracy wykorzystano ponad dwieście pozycji literaturowych, w tym obcojęzycznych. Korzystano także z aktów prawnych. Dwa pierwsze rozdziały – typowo teoretyczne poruszają problematykę planowania wieloletniego w JST oraz realistyczności w procesach budżetowania. Jest to znaczący i porządkujący literaturę przedmiotu wkład autora do problematyki planowania i budżetowania w JST, szczególnie w ujęciu wieloletnim. Uplasowanie rozwiązań na gruncie prawa polskiego z rozwiązaniami stosowanymi za granicą wydatnie zwiększyłyby jeszcze walory recenzowanej pracy. Pozwoliłoby to na określenie rozwiązań w Polsce na tle rozwoju myśli teoretycznych i praktycznych w zakresie dotyczącym planowania wieloletniego.

Kolejne części pracy można zaliczyć do części empirycznej. Obejmują one metodykę badań oraz wyniki badań w zakresie oceny założeń makroekonomicznych przyjmowanych na

*[Podpis]* 1

potrzeby WPF w JST i oceny realistyczności WPF w JST. W zakresie metodyki badań ocenę metod i uwagi zawarto w odrębnym punkcie recenzji. Jakkolwiek wyniki badań są omawiane w sposób szeroki i szczegółowy, to trochę niedosyt pozostaje ze względu na brak śmiałych i konkretnych rekomendacji wynikających z wyników badań. Sprawia to wrażenie trochę mechanicznego podejścia do weryfikacji hipotez bez wskazania rekomendowanych rozwiązań płynących z wyników badań. Zabrakło wskazania jak należy podchodzić do kryterium realistyczności WPF zarówno od strony JST i organu nadzoru, jak wskazano w jednej z hipotez. Pomimo wskazanych uwag należy podkreślić, że część empiryczna wyraźnie uzupełniła krajowe lub przeprowadzone przez innych badaczy badania w zakresie projekcji wieloletnich w JST.

Generalnie układ rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Podporządkowany został przyjętym celom oraz hipotezom badawczym.

### **3. Ocena zastosowanego piśmiennictwa w ramach rozprawy doktorskiej**

Dobór literatury przedmiotu oraz analiza aktów prawnych potwierdzają poprawność przeprowadzonych rozważań teoretycznych. Jak już wcześniej wskazano w pracy wykorzystano ponad 270 pozycji literaturowych polskojęzycznych jak i obcojęzycznych, w tym pozycji tzw. klasycznych w zakresie finansów publicznych i planowania budżetowego. Potwierdza to dogłębną znajomość problematyki planowania budżetowego w tym w szczególności w długookresowym horyzoncie czasowym.

Jakkolwiek są to wyczerpujące rozważania w zakresie identyfikacji podstawowych problemów i podejścia w procesach planistycznych w JST, to jednak trochę za ubogo zdaniem recenzenta potraktowano te procesy bez szerszego odniesienia do rozwiązań klasycznych i stosowanych w innych krajach. Przykładowo w rozwiniętych demokracjach wyraźnie oddziela się działalność bieżącą (operacyjną) od majątkowej (kapitałowej), która ma zwykle charakter długoterminowy. Ma to wyraz w postaci tzw. budżetów bieżących i kapitałowych. Jednakże pomimo wyraźnego wskazania słabości, rozdziały te charakteryzują się dogłębnym potraktowaniem problematyki planowania budżetowego w Polsce. W dalszej swojej aktywności naukowej doktorant powinien śmieiej i odważniej podchodzić, szczególnie krytycznie, do rozwiązań stosowanych w Polsce. Trochę razi sformułowanie „wieloletniość”, co oznacza, że nie zawsze powinno się wprost stosować tłumaczenia z języka angielskiego.

#### 4. Cele pracy

Wieloletnia prognoza finansowa ma już swoje trwałe miejsce w systemie budżetowym i finansowym jednostek samorządu terytorialnego. Jest to jedyny dokument, który obligatoryjnie ma też charakter dokumentu elektronicznego. W pierwotnym zamierzeniu miał to być dokument, który zmieni perspektywę planistyczną w budżetach JST z krótkoterminowej (rocznej) na wieloletnią. Sama konstrukcja tego dokumentu oraz mała elastyczność i duże ograniczenia prawne wyraźnie wskazują, także w oparciu liczne publikacje w tym zakresie, że jest to dokument raczej podporządkowany potrzebom statystyki Ministerstwa Finansów, niż rzeczywiste narzędzie zarządzania finansami w ujęciu wieloletnim. Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych WPF jako prognoza powinna być realistyczna. I ten wątek stał się przyczynkiem rozważań autora nad jej istotą, sensem oraz praktycznym stosowaniem się do wymogu ustawowego. Z tego też powodu argumentacja autora o powodach podjęcia takiego tematu w rozprawie doktorskiej. Szczególnie wątpliwości występują, co do metod weryfikacji realistyczności WPF i co ta realistyczność w praktyce ma oznaczać. Brakuje dyskusji na temat co oznacza realność – realistyczność prognoz w ujęciu teoretycznym oraz własnego stanowiska autora. Recenzent tym samym oczekuje szerszego wyjaśnienia pojęcia realistyczności prognoz zawartych w WPF z punktu widzenia działalności JST w ujęciu literatury przedmiotu krajowej i zagranicznej. Niewątpliwie były to podstawowe argumenty przy formułowaniu celów pracy, które brzmią w następujący sposób:

- 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.

Jakkolwiek pierwszy z celów nie budzi wątpliwości, trafnie wskazuje na poruszaną problematykę, to cel drugi wyraźnie dotyczy nie samej JST, a organów nadzoru nad jej działalnością w sprawach finansowych. Jeżeli mowa już o rekomendacjach, to w pierwszej kolejności powinny być kierowane do samych JST w zakresie realistyczności WPF i jej oceny, a organ nadzoru jest tu podmiotem wtórnym. Gdyby taki tok rozumowania, to byłyby to rekomendacje jednocześnie dla JST, jak radzić sobie w praktyce z organem nadzoru w zakresie realistyczności WPF. A chyba w działalności JST nie o to chodzi, a wręcz przeciwnie – dokument WPF powinien być jednocześnie narzędziem planistycznym JST, a nie dokumentem statystycznym dla organów nadzoru. Reasumując należy uznać, że cele badawcze zostały

sformułowane w sposób poprawny i logiczny, mimo, że dyskusyjny oraz możliwe są do osiągnięcia.

W pracy przyjęto trzy hipotezy badawcze:

- 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 jest zróżnicowana ex post i ex ante oraz różni się w ramach poszczególnych kategorii samorządów.

Hipotezy badawcze w sposób bezpośredni łączą się z celem i tematem pracy. Każda z nich służy osiągnięciu celu badawczego, ich forma oraz zakres merytoryczny, oprócz uwagi wskazanej wyżej, nie budzi zastrzeżeń. Służą one bezpośredniej operacjonalizacji problemu badawczego, uzyskania adekwatnych danych empirycznych oraz w istotny sposób mogą wzbogacić badania nad kryteriami oceny wieloletnich prognoz finansowych w JST. Rekomendacje w tym zakresie, jak już wskazano wyżej, powinny być kierowane szerzej, nie tylko do organów nadzoru, ale przede wszystkim do samych JST w celu doskonalenia warsztatu prognozowania WPF. Zastrzeżenia można mieć do trzeciej hipotezy sformułowanej raczej w sposób niezrozumiały, ale trochę chyba na wyrost. Różnice w ocenach mogą dotyczyć tylko i wyłącznie przyjętych założeń i marginesu błędu w tym zakresie. Problematykę budowy założeń do prognoz w zasadzie w pracy pominięto, skupiając się tylko na niejako mechanicznej zgodności prognozy i jej wykonania.

Uznaję tym samym, że dokonanie wyboru przez mgr. Kacpra Siwek obszaru badawczego, za bardzo trafne zarówno z punktu widzenia dziedziny nauk społecznych, dyscypliny ekonomia i finanse.

## **5. Zastosowane metody badawcze**

W pracy zastosowano typowe metody i techniki badawcze. W częściach teoretycznych pracy zastosowano metodę dedukcji w oparciu o literaturę przedmiotu, analizę aktów prawnych stosowanych w Polsce. Zastrzeżenia można mieć do zbyt wąskiego podejścia do problematyki prognozowania oraz budowy systemu budżetowego. Autor jakby unikał porównań i oceny rozwiązań obowiązujących w Polsce z innymi, które funkcjonowały lub funkcjonują w innych krajach. Daje to nieodparte wrażenie, że wieloletnia prognoza finansowa i zapewnienie jej realistyczności służy wyłącznie organom nadzoru, a nie samym samorządom. Trochę zabrakło odwagi w krytycznym spojrzeniu na ten specyficzny dokument. Warto w przyszłości nie

ograniczać się w badaniach tylko do zastosowanych rozwiązań w Polsce, ale widzieć szerzej ewolucję systemów budżetowych na świecie. Dają to w takim przypadku szerszą perspektywę porównawczą w zakresie oceny stosowanych rozwiązań.

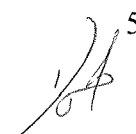
W części empirycznej zastosowano w głównej mierze metody statystyczne. Przy weryfikacji pierwszej z hipotez wykorzystano analizę współzależności liniowych przyjętych zmiennych z uwzględnieniem współczynnika korelacji Pearsona. Weryfikacji drugiej z hipotez oparto o analizę porównawczą wielkości prognozowanych i zrealizowanych. Natomiast przy weryfikacji trzeciej z hipotez także zastosowano analizę porównawczą z jednoczesną analizą błędów prognoz, ale konkretnie nie scharakteryzowano metod, jakimi się posługiwano. Zdaniem recenzenta w zbyt małym stopniu dokonano opisu procedury badawczej pozwalając sobie na skrót myślowe i raczej niedopuszczalne stwierdzenia, że z powodu zbyt dużej ilości danych nie przeprowadzono określonych badań lub z powodu braku danych ograniczono je, nie zachowując przy tym porównywalności okresu badań. Wskazano raz zakres 2010-2021, a dalej wskazano, że ze względu na brak danych badano WPF w latach 2015-2022. Nie doprecyzowano, co w tych zakresach było przedmiotem badań i z jakich przyczyn występuje brak danych. Niezrozumiałym jest też zakres czasowy badań (punkt 3.2.).

W tym zakresie recenzent zgłasza generalną uwagę co możliwości oceny WPF z poziomu Ministerstwa Finansów założeń do WPF poszczególnych JST i to wg różnych ich typów. Nagannym jest wzmiankowe odniesienie do dwóch istotnych czynników wpływających na ocenę prognoz zawartych WPF tj. pandemia COVID 19 i zmiany w przepisach prawa, które w sposób istotny dotknęły przede wszystkim gminy.

Ponadto recenzent ma zastrzeżenia co do możliwości zastosowania metod naiwnych w przypadku dochodów i wydatków majątkowych, które mają charakter z natury incydentalny. Przy metodach naiwnych w zakresie planowania budżetowego zmienne przyjmowane do badań i poszukiwań zależności raczej powinny mieć charakter cykliczny i powtarzalny, a nie incydentalny. Pominięto przy tym cykliczność środków w zakresie wsparcia JST środkami z UE i to zarówno w ujęciu inwestycyjnym jak i majątkowym.

## **6. Ocena wyników badań**

Badania przeprowadzono na dużym poziomie agregacji. Wyniki badań dają jedynie ogólny obraz stopnia realistyczności WPF w poszczególnych typach JST, ale tylko i wyłącznie w stosunku do wskaźników makroekonomicznych. Wyniki badań pokazują statystyczny obraz wieloletnich prognoz finansowych w JST. Jest istotny wkład doktoranta. Niewiele jest badań, które w sposób kompleksowy prezentują ogólny obraz prognoz JST zawartych w WPF.

5

Realistyczność WPF w zasadzie badano tylko i wyłącznie z punktu widzenia ich zgodności i dopasowania do przyjmowanych założeń makroekonomicznych tj. w zakresie PKB oraz wskaźnika CPI. Trzeba wyraźnie podkreślić, co także wybrzmiało we wnioskach ujętych w pracy, że nie jest to metoda i kryterium oceny realistyczności prognoz ujętych w WPF.

## **7. Praktyczne zastosowanie wyników badań**

Badania przeprowadzono zasadniczo w dwóch płaszczyznach. Pierwszy dotyczył oceny zgodności i trafności prognoz ujmowanych w WPF w oparciu o założenia makroekonomiczne przyjmowane na poziomie budżetu państwa. Druga płaszczyzna dotyczyła oceny realistyczności wieloletnich prognoz finansowych JST w kontekście stosowania metod naiwnych w procesie prognozowania.

Pierwsza płaszczyzna wyraźnie wskazuje, że zastosowanie metod naiwnych opartych o założenia makroekonomiczne przyjęte na poziomie budżetu państwa można zastosować tylko i wyłącznie do spełnienia wymogów ustawowych i niejako obrony przed zarzutami braku realistyczności WPF w trakcie badania tego rodzaju uchwał przez organy nadzoru. Należy zwrócić uwagę, że metody naiwne i parametry makroekonomiczne mogą sprawdzić się przede wszystkim przy dochodach i wydatkach o charakterze cyklicznym i przy założeniu stałych warunków otoczenia. W tym wymiarze trzeba wysoko ocenić wyniki badań i możliwości wykorzystania ich wyników jako narzędzia do stosowania w JST, ale tylko z punktu widzenia zapobiegania naruszeń prawa w zakresie zachowania realistyczności prognoz. Natomiast poważne zastrzeżenia budzi wykorzystywanie tych metod do prognozowania dochodów i wydatków incydentalnych. Zwracano już wcześniej uwagę na brak akcentów na wyraźny obecnie podział na tzw. budżet bieżący i majątkowy (kapitałowy). Metody naiwne w takim przypadku, zdaniem recenzenta, mają nikłe zastosowanie.

Druga płaszczyzna badań to próba oceny możliwości zastosowania różnych metod prognozowania zmiennych ujętych w WPF. Ta płaszczyzna ma wyraźnie większe możliwości zastosowania praktycznego w budowaniu WPF przez JST. Wyraźnie wskazano, które zmienne można prognozować w oparciu o metody naiwne, które nie powinny być prognozowane tymi metodami, ze względu na zbyt duży margines błędu. Ale to już podkreślono wyżej – dotyczy to w szczególności zmiennych, które mają charakter w dużej mierze incydentalny. Jednakże nasuwa się tu jedno poważne zastrzeżenie. A mianowicie, jakie dane wejściowe w zakresie prognoz wygasłych brano pod uwagę w badaniu. Nie wyjaśniono tego w sposób precyzyjny w części metodycznej pracy, co już podkreślano wcześniej. Jeżeli prognozy wygasłe obejmowały te publikowane za IV kwartał, to margines błędu będzie minimalny ze względu na tzw.

czyszczenia budżetów na koniec roku i jednocześnie korekty WPF. Druga uwaga to, że recenzowana praca zbiega się z fundamentalną zmianą w zakresie zasilania dochodowego JST, w której dotychczasowy system rzeczywistych transferów zastąpiono prognostycznym i zaliczkową formą przekazywania środków z tytułu podstawowych wielkości istotnych dla JST tj. udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Ponadto zmiany w zakresie tzw. Polskiego Ładu niejako wyrzuciły dotychczasowy system zasilania JST, szczególnie na poziomie gmin.

## **8. Błędy i nieprawidłowości**

Praca została przygotowana z dużą starannością edycyjną. W tym zakresie recenzent nie ma uwag. Natomiast chciałby zwrócić uwagę na pewne elementy i nieprawidłowości, które zauważono podczas oceny pracy:

- 1) W tabelach 4.9 do 4.13 nieprecyzyjnie podano pis zmiennych. Należało posługiwać się pełnymi nazwami zmiennych szczególnie, kiedy w jednej tabeli dotyczy to zmiennych w zakresie dochodów jak i wydatków.
- 2) Prezentacja i stosowanie zamiennie pojęć z zakresu planowania bez wskazania własnego podejścia i ujęcia procesu planowania i prognozowania stwarza wrażenie chaosu myślowego. W tym przypadku zabrakło porządkującego ujęcia na proces planowanie w okresie wieloletnim.
- 3) Słabością pracy jest zdaniem recenzenta zbyt duże przywiązywanie się do rozwiązań legislacyjnych, a za mało do podejścia typowo ekonomicznego. W tym ujęciu autor pominął kryteria realistyczności prognoz w JST wynikające z indywidualnych cech JST, a skupił się na spojrzeniu na proces planowania raczej z perspektywy organów nadzoru i ministerialnego, a nie poziomu samej JST.
- 4) Pominięto czynniki zaburzające proces prognozowania wynikające ze zmian w otoczeniu nie tylko prawnym, ale także takich, jak np. wpływ pandemii COVID 19, programy rządowe i jednorazowe decyzje o dofinansowaniu JST – co wpływa w indywidualnych przypadkach na wręcz pewną niezgodność przyjętych prognoz z ich faktycznym wykonaniem.
- 5) Zdaniem recenzenta błędnym podejściem jest ujęcie jako zmiennych prognozowanych takich, które mają wyraźnie charakter incydentalny. Tym samym wyniki badań mogłyby być zupełnie inne, gdyby wariantowo potraktowano ocenę trafności prognoz ze zmiennymi o cyklicznym charakterze jak i incydentalnym

- 6) Punkt 5.1., jako analiza horyzontu czasowego prognoz, pomija niezwykle istotny czynnik wynikający z zapisów art. 243 ustawy o finansach publicznych, który w dużej mierze determinuje także koniczność wydłużania prognoz ze względu na wymogi tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia.
- 7) Na stronie 187 autor stwierdził, iż ocena dopuszczalności prognoz, a przez to ocena przydatności przetestowanych metod prognozowania, nie została dokonana dla każdej odrębnie JST – z uwagi na liczbę samorządów oraz zakres badań niezbędnych do ich wykonania. Takie stwierdzenie może niestety dyskredytować wyniki badań zrealizowane na dużym poziomie agregacji. Nie powinno w pracy takie twierdzenie padać, ponieważ poddaje w wątpliwość wyniki badań. Na pewno zbrakło testowego przeprowadzenia badań na próbach JST z danych grup. Przyjęty poziom agregacji z góry przesądził o wynikach dalekich od takich, które by rekomendowały daną metodę prognozowania. Dlatego oczekuję od autora wyjaśnienia, jakie jednak rekomendacje dla JST kierował, by autor do JST w zakresie rekomendowanych metod prognozowania, które zapewniałyby zachowanie realistyczności prognoz zarówno od strony samej JST jak i organów nadzoru.

## 9. Wnioski końcowe

Przeprowadzona analiza wszystkich aspektów rozprawy doktorskiej Kacpra Siwek świadczy o dobrym warsztacie badawczym Doktoranta i dowodzi znajomości problematyki. Przeprowadzona dyskusja teoretyczna, poparta materiałem empirycznym i wartościowym wnioskowaniem pozwala stwierdzić, że niniejsza praca doktorska stanowi obszerny, wieloaspektowy i merytoryczny przyczynek naukowy wnoszący nowe elementy w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie ekonomia i finanse. Wskazane uchybienia i uwagi nie wpływają na wysoką ocenę rozprawy, a powinny być tylko brane pod uwagę w dalszej pracy badawczej doktoranta.

**Konkluzja:** Recenzowana rozprawa doktorska Kacpra Siwek nt. „**Realistyczność jako kryterium oceny wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego**” napisana pod kierunkiem dr hab. Sławomira Franka prof. US spełnia wymogi określone w art.187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742), tj.:

- 1) prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie ekonomia i finanse oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej,
- 2) jest oryginalnym rozwiązaniem problemu naukowego.



Sposób prezentowania w rozprawie badanych problemów, wykorzystywane metody, techniki i podejścia badawcze do analizowanego obszaru badań, ukazuje dobre przygotowanie do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzam, iż recenzowana praca odpowiada wymaganiom stawianym pracom doktorskim. Wnoszę, zatem o przyjęcie pracy, jako spełniającej kryteria formalne oraz merytoryczne i dopuszczenie Kacpra Siwek do jej publicznej obrony.

Szczecin, 19.07.2023 r.

.....  
/ dr hab Marek Dylewski prof. UWSB Merito /



