

Prof. zw. dr hab. Leszek Patrzalek
Katedra Finansów
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 25.11.2019

Recenzja
dorobku naukowego ,dydaktycznego i organizacyjnego
dr Mirosława Czekaja w związku
z postępowaniem habilitacyjnym w dyscyplinie finanse

1. Charakterystyka zawodowa Kandydata

Dr Mirosław Czekaj ukończył studia magisterskie w 1988 roku na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Stopień doktora nauk ekonomicznych w specjalności finanse publiczne uzyskał w 2000 r. na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego na podstawie rozprawy doktorskiej pt. „Usprawnienia metod planowania budżetu aglomeracji miejskiej”.

Dr Mirosław Czekaj od lutego 2019 roku jest pracownikiem Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie zatrudnionym na stanowisku adiunkta w Katedrze Miasta Innowacyjnego. W latach 2004-2006 był Wiceprezesem Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego , w latach 2009-2016 Przewodniczącym Komitetu Audytu Rady Nadzorczej PKO Banku Polskiego S.A , a od 2007 do chwili obecnej jest zatrudniony na stanowisku Skarbnika Miasta Warszawy .

2. Ocena dorobku naukowego

Zainteresowania naukowe dr Mirosława Czekaja koncentrują się na problemach z zakresu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. W przesłanej dokumentacji w wykazie opublikowanych prac naukowych lub twórczych prac zawodowych Habilitant wykazuje /zał.4/ 7 artykułów naukowych / w tym 3 współautorskie/ i 1 współautorski rozdział w monografii stanowiących cykl powiązanych tematycznie publikacji stanowiących

osiągnięcie naukowe o którym mowa w art.16 ust.2 ustawy z 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki a także 9 artykułów naukowych/w tym 2 współautorskie/ i współautorstwo w rozdziale monografii.

Z otrzymanej dokumentacji wynika , że z ilościowego punktu widzenia dorobek Kandydata jest bardzo przeciętny . Po uzyskaniu stopnia doktora nauk ekonomicznych w okresie ostatnich 19-tu lat Kandydat nie opublikował autorskiego artykułu naukowego w czasopiśmie naukowym znajdującym się w bazie Journal Citation Reports/JCR/ lub na liście European Reference Index for the Humanities/ERIH/. W strukturze wydawców publikacji autorstwa dr Mirosława Czekaja dominuje czasopismo „Finanse Komunalne” oraz czasopisma wydawane przez wydawnictwa uczelniane , których punktacja nie przekraczała 11 punktów. Publikacje Habilitanta są reprezentowane niezbyt licznie w bazach cytowań. W bazie Google Scholar prace były cytowane zaledwie 20 razy, co daje h-index =3.

Przedmiotem badań naukowych dr Mirosława Czekaja są problemy finansów samorządu terytorialnego w ramach których – jak stwierdza w autoreferacie Kandydat - obok cyklu ośmiu powiązanych tematycznie publikacji stanowiących osiągnięcie naukowe wskazane w art.16 ust.2 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym, można wyróżnić kilka głównych, powiązanych ze sobą, obszarów zainteresowań. Są to : badanie zdolności JST do finansowania działań rozwojowych , raportowanie finansowe i nadzór nad procesem sprawozdawczym w JST oraz planowanie budżetowe i polityka długu w JST. Podkreślić przy tym trzeba ,że w zdecydowanej większości publikacji Autor , który pełni funkcję skarbnika m.st. Warszawy, podejmując problemy z tych obszarów ,opisuje działania z tego zakresu podejmowane przez pion finansowy Urzędu m.st.Warszawy.

W przesłanej dokumentacji w publikacjach zaliczonych do pierwszego obszaru zainteresowań Kandydata / 3 publikacje, w tym jedna współautorska opublikowane w czasopiśmie „Finanse Komunalne” , które według listy B ogłoszonej przez MNiSW i obowiązującej do końca 2018 roku posiadało 7 punktów/ dominują rozważania o charakterze opisowym i formalno-prawnym. W publikacjach tych podnoszone problemy nie są naświetlone i odniesione do koncepcji teoretycznych. Podkreślić trzeba ,że we wstępnej części treści tych trzech artykułów Autor w sposób nieprecyzyjny , ogólnikowy formułuje cel

główny pracy badawczej .W zakresie oceny formalnej zastrzeżenia budzi to , że w artykułach naukowych Kandydat nie podejmuje trudu zredagowania tytułu , który zarysowałby problem naukowy oraz to , że treść artykułów koncentruje się na sprawozdaniach z realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego bądź też prognoz dotyczących ich sytuacji finansowej. . Publikacje te mają charakter faktograficzny z pewnymi walorami poznawczymi , brakuje w nich odniesień do teorii finansów publicznych .

W drugim obszarze badań dotyczącym , jak stwierdza w autoreferacie dr Mirosław Czekaj, raportowania finansowego i nadzoru nad procesem sprawozdawczym w JST w autoreferacie wykazane zostały 2 publikacje. W ramach tych publikacji Kandydat wyróżnia współautorski rozdział w monografii „Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego „, oraz artykuł „Kierunki prac komitetu audytu w jednostkach samorządu terytorialnego będących jednostkami zainteresowania publicznego”. Publikacje te mają charakter ekspertyz dotyczących czynników poprawy jakości sprawozdawczości sektora publicznego . Przyjmowany przez Autora w artykułach sposób sformułowania problemu badawczego , czy też celu pracy z góry przesądza ,że artykuły mają opisowy, informacyjno -przeładowy charakter, co powoduje że trudno w artykułach odnaleźć oryginalny wkład dr Mirosława Czekaja w rozwój dyscypliny finanse.

W ramach trzeciego obszaru badań wyszczególnionego i zatytułowanego przez Habilitanta w autoreferacie „planowanie budżetowe i polityka długu JST„ Kandydat jako osiągnięcia naukowe wskazuje 5 artykułów, w tym 3 opublikowane w nisko punktowanym /wg Komunikatu MNiSW/ czasopiśmie „Finanse Komunalne”. Autor na podstawie analizy konstruowania planów w zakresie finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych ze środków budżetowych stwierdza ,że proces ten wymaga powiązania z analizą zdolności kredytowej JST osadzoną w układzie wieloletnich ram budżetowych. Inny wniosek sformułowany przez Habilitanta w jednym z artykułów z ocenianego tutaj obszaru badań ogranicza się do stwierdzenia ,że „większość inwestycji JST nie generuje wyłącznie wydatków jednorazowych związanych z ich realizacją a pociąga za sobą również dodatkowe wydatki związane z ich przyszłą eksploatacją” . Artykuły z tego obszaru badawczego mają walory poznawcze , przy czym rozważania w nim podjęte nie są w dostatecznym stopniu odniesione

do różnych koncepcji i teorii ekonomii sektora publicznego czy też nauki o finansach publicznych.

Z przeglądu i oceny artykułów naukowych w trzech wymienionych przez Kandydata w autoreferacie zasadniczych obszarach zainteresowań naukowych jakościowy wymiar tego dorobku trudno ocenić pozytywnie.

W autoreferacie dr Mirosław Czekaj jako osiągnięcia naukowe stanowiące znaczny wkład Kandydata w rozwój dyscypliny finanse wskazał cykl powiązanych tematycznie publikacji dotyczących doskonalenia systemu planowania i raportowania jednostek sektora publicznego służącego ograniczeniu ryzyka i zwiększeniu sprawności działania JST . Pierwszą z tego wykazu publikacji załączonych w autoreferacie jest współautorski artykuł pt”Modelowanie procesów ewidencji księgowej m.st.Warszawy przy wykorzystaniu notacji BPMN” opublikowany w czasopiśmie „FinanseKomunalne”. W artykule Autorzy nie stawiają ani celów badawczych , ani hipotez , co uważam za istotny mankament z punktu widzenia merytorycznego jak i metodologicznego. Ponadto problematyka podjęta w artykule dotyczy zagadnień z zakresu nauk o zarządzaniu , co potwierdza również bibliografia. W początkowej części artykułu Autorzy przedstawiają podstawowe pojęcia z zakresu modelowania biznesowego , a następnie opisują przebieg prac prowadzonych w Urzędzie m.st. Warszawy w zakresie modelowania i optymalizacji procesów biznesowych w pionie finansowym Urzędu. Publikacja ma charakter faktograficzny z pewnymi walorami poznawczymi. W artykule jest wiele niedociągnięć warsztatowych dotyczących w szczególności sformułowania problemu badawczego , celu i hipotez badawczych .Wyrażam opinie, że , że rozważania zawarte w artykule nie wnoszą nowych wątków do dyscypliny finanse.

W artykule pt” Kierunki ewolucji planowania budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Powiązania planowania strategicznego z wieloletnim planowaniem finansowym” celem pracy jest „zbadać proces zmian w podejściu do planowania budżetowego na przykładzie największej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce , ze szczególnym uwzględnieniem zmian dotyczących horyzontu planistycznego i związanych z

tym dokumentów”. Autor w artykule opisuje etapy ewolucji planowania budżetowego na przykładzie m.st. Warszawy , a następnie charakteryzuje ustawowe wymogi dotyczące zakresu przedmiotowego wieloletniej prognozy finansowej. W dalszej części artykułu wskazuje na potrzebę powiązania planowania strategicznego z planowaniem finansowym przedstawiając mechanizm powiązania kierunków wydatkowania środków określonych w wieloletniej prognozie finansowej i rocznym budżecie z celami i zadaniami określonymi w strategii jednostki samorządu terytorialnego. Rozważania podjęte w artykule w znacznym stopniu dotyczą m.st. Warszawy , co nie jest zbieżne z tytułem artykułu. Rozważania ograniczają się do opisu procesu wieloletniego planowania finansowego w m.st. Warszawy. Biorąc pod uwagę założenie ,że recenzowany cykl artykułów ma stanowić podstawę do ubiegania się o stopień doktora habilitowanego w dyscyplinie finanse to jednak podniesione w artykule problemy powinny odnosić się do koncepcji i teorii z nauki o finansach publicznych czy też ekonomii instytucjonalnej..

Kolejny artykuł dr Mirosława Czekaja/współautor Bogdan Nawrocki / ,z cyklu publikacji dotyczących systemu planowania i raportowania jednostek sektora publicznego mających stanowić istotny wkład w rozwój dyscypliny finanse opublikowany został w czasopiśmie „Finanse Komunalne” pt „ Zastosowanie analizy szokowej/ stress testing/ zadłużenia do oceny ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego”.Podkreślić trzeba ,że we wstępnej części artykułu Autorzy nie stawiają żadnych hipotez , nie formułują też celów badawczych. W początkowej części artykułu opisana została , na podstawie zagranicznej literatury przedmiotu, przestrzeń fiskalna w kontekście limitów zadłużenia oraz zagadnień dotyczących metod pomiaru wpływu scenariuszy szokowych na parametry długu . Zgodnie jednak z załączonym w autoreferacie oświadczeniem ta część artykułu jest wkładem współautora artykułu mgr Bogdana Nawrockiego . W dalszej części artykułu opisane zostały fazy i czynności analizy szokowej zadłużenia JST a następnie kluczowe zasady analizy szokowej Wieloletniej Prognozy Finansowej. Autorzy nie przeprowadzają własnych badań empirycznych , a ogólnie sformułowane wnioski sprowadzają do postulatu wprowadzenia do praktyki stosowanie przez JST analizy szokowej zadłużenia przy konstruowaniu i ocenie

Wieloletniej Prognozy Finansowej. Rozważania zawarte w artykule mają charakter wyłącznie poznawczy.

W artykule wieloautorskim pt "Stress test as tool to assess the risk of public expenditure on debt servicing increasing at local government entities" wkład dr Mirosława Czekaja nie został w autoreferacie skonkretyzowany, natomiast z oświadczeń współautorów zawartych w dokumentacji wniosku wynika że ich wkład polegał na zaplanowaniu koncepcji artykułu, przeprowadzeniu badań literaturowych z zakresu zarządzania ryzykiem i badań literaturowych z zakresu zarządzania długiem publicznym. Zagadnienie wykorzystania stress-testów do oceny zdolności JST do absorpcji negatywnych skutków załamania rozwoju gospodarczego nie jest jak dotychczas często podejmowane w literaturze z zakresu finansów samorządu terytorialnego stąd też podjęcie tej problematyki ocenić należy pozytywnie. Generalnie rozważania podjęte w artykule poszerzają wiedzę z zakresu zarządzania długiem JST. Jednak we wnioskach formułowanych przez Autorów w końcowej części artykułu, które mają dość ogólny charakter i ograniczają się do stwierdzenia, że nieoczekiwany wzrost stóp procentowych przyczynia się do wypychania z budżetów JST wydatków rozwojowych na rzecz wydatków na obsługę zadłużenia czy też wniosek z przeprowadzonych badań, że wyeliminowanie ryzyka nieplanowanego wzrostu kosztów obsługi długu w sektorze samorządowym to rekomendacja do zaciągania zobowiązań zwrotnych w sektorze publicznym na podstawie stałych stóp procentowych, nie dostrzegam w tej publikacji znacznego, oryginalnego wkładu dr Mirosława Czekaja w rozwój dyscypliny finanse.

W kolejnym artykule, którego autorem jest dr Mirosław Czekaj opublikowanym w czasopiśmie „Finanse Komunalne” pt "Kierunki zmian w prezentacji sprawozdań finansowych dużych miast w Polsce a międzynarodowe standardy rachunkowości sektora publicznego" Autor, podobnie jak we wcześniejszych ocenianych artykułach, nie sformułował hipotez i celu badawczego. W artykule dr Mariusz Czekaj opisał prace prowadzone w Urzędzie m.st. Warszawy w latach 2010-2016 nad modelem sprawozdania finansowego uwzględniającym w szerokim zakresie Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego, a następnie opisał problem porównywalności danych

zawartych w sprawozdaniach finansowych JST w zakresie gruntów oddanych w wieczyste użytkowanie oraz zaprezentował wyniki przeglądu porównawczego sprawozdań finansowych 6 miast o zróżnicowanej liczbie ludności stwierdzając „najszerzym zakresem oraz najbardziej szczegółową prezentacją danych finansowych wyróżnia się sprawozdanie finansowe m.st Warszawy”. W końcowej części artykułu, na podstawie przeprowadzonych analiz, Autor sformułował wniosek „że „przyjęcie wspólnych standardów rachunkowości na wszystkich szczeblach sektora instytucji rządowych i samorządowych przyniosłoby korzyści dla zarządzania sektorem publicznym na terenie całej Unii Europejskiej”.

W kolejnych dwóch artykułach dr Mirosław Czekaj podejmuje problematykę dotyczącą zadłużenia skonsolidowanego JST. W artykule pt. „The consolidated debt of local government units in Poland” Autor przedstawia wyniki badań dotyczących zadłużenia skonsolidowanego JST w latach 2006-2016, z wyszczególnieniem szczebli samorządu terytorialnego w Polsce. Na podstawie przeprowadzonej analizy porównawczej wykazuje „że w badanym okresie różnica między zadłużeniem skonsolidowanym a zadłużeniem budżetowym wzrastała corocznie. Na tle przeprowadzonych analiz formułuje wniosek dotyczący objęcia obowiązkowym audytem skonsolidowanych bilansów największych JST w Polsce w celu potwierdzenia rzetelności i wiarygodności danych bilansowych. Rozważania podjęte w artykule są dobrze osadzone w materiale empirycznym, poszerzają wiedzę na temat skonsolidowanego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i dotyczą przy tym ważnych zagadnień ekonomicznych.

W artykule pt. „Koncepcja skonsolidowanego wieloletniego limitu zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego” Autor za cel przyjął „podjęcie próby zintegrowanego podejścia do problematyki dotyczącej rozwoju JST w aspekcie dotyczącym limitów zadłużenia w ujęciu łączącym dwie perspektywy: budżetową oraz bilansową”. W początkowej części artykułu Autor przedstawia ograniczenia autonomii JST, a następnie opisuje działania i analizy, które umożliwiają wyznaczenie potencjału rozwojowego JST z perspektywy budżetowej. W dalszej części artykułu Autor przedstawia perspektywę bilansową w badaniu potencjału rozwojowego JST i na tym tle przedstawia własną koncepcję wieloletniego limitowania zobowiązań finansowych jednostki samorządu terytorialnego

zakładającą rozszerzenie wskaźników limitujących szeroko rozumianą obsługę zadłużenia w aspekcie budżetowym o elementy wynikające ze skonsolidowanej analizy bilansowej dotyczącej zadłużenia pozabudżetowego.

Wyniki badań naukowych prezentowane w dwóch ocenianych powyżej publikacjach są wartościowe i mają duże znaczenie dla praktyki finansów jednostek samorządu terytorialnego. Dr Mirosław Czekaj zidentyfikował i ocenił kluczowe determinanty limitowania poziomu zobowiązań finansowych jednostki samorządu terytorialnego i zaproponował wprowadzenie komponentu dotyczącego zadłużenia pozabudżetowego do indywidualnego limitu obsługi zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. W publikacjach z tego obszaru badawczego Kandydata słabszą stroną rozważań i analiz jest brak odniesień do współczesnych nurtów myśli ekonomicznej i koncepcji teoretycznych dotyczących teorii finansów publicznych, ekonomii sektora publicznego czy też teorii federalizmu fiskalnego.

W współautorskim rozdziale pt. "Możliwości i potrzeby zastosowania zintegrowanego raportowania w jednostkach samorządu terytorialnego" zawartym w monografii „Samorząd terytorialny w 20 lat po reformie administracyjnej państwa red. J.Gliniecka, A.Drywa, E.Juchniewicz, T.Sowiński Autorzy za cel przyjęli "dokonanie przeglądu tematycznego kierunków raportowania w jednostkach samorządu terytorialnego na tle nowych trendów w zakresie raportowania podmiotów obecnych na rynku publicznym oraz zbadanie możliwości zastosowania idei zintegrowanego raportowania w jednostkach samorządu terytorialnego". W początkowej części artykułu Autorzy opisują wymagania formalno-prawne dotyczące opracowania sprawozdań finansowych i budżetowych w podmiotach sektora publicznego a następnie przedstawiają zarys koncepcji zintegrowanego raportowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Walorem publikacji jest to, że dokumentuje poszukiwania naukowe dotyczące sprawozdawczości JST i wskazuje na konieczność wypracowania odpowiednich form i ram prawno-organizacyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zintegrowanej sprawozdawczości.

Podsumowując, po szczegółowym zapoznaniu się z publikacjami wchodzącymi w skład osiągnięcia naukowego dr Mirosława Czekaja o którym stanowi art.16 ust.2 ustawy z

dnia 14 marca 2003 o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki stwierdzam, że w mojej ocenie dorobek ten w niewystarczającym stopniu stanowi podstawę do ubiegania się przez dr Mariusza Czekaja o stopień doktora habilitowanego w dyscyplinie finanse.

3. Ocena dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej

Z otrzymanej dokumentacji wynika, iż dr Mirosław Czekaj w latach 2008 - 20019 w ramach studiów podyplomowych „Zarządzanie Miastem i Polityka Miejska”, w Szkole Głównej Handlowej przygotowywał założenia programowe i był wykładowcą z przedmiotu Uwarunkowania budowy strategii finansowej miast. Z kolei w ramach projektu Banku Światowego wygłosił wykłady dedykowane Shanghai Municipal Finance Bureau „Metody planowania wydatków budżetowych”, „Zasady i uwarunkowania zarządzania długiem”. W latach 2011 – 2017 prowadził wykłady „Finanse lokalne w Polsce” dla obcokrajowców. Ponadto w latach 2009-2019 organizuje wykłady dla pracowników pionu finansów Urzędu m.st. Warszawy z udziałem naukowców z Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej i Uniwersytetu Szczecińskiego celem popularyzacji wiedzy z zakresu finansów publicznych, w tym szczególnie finansów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, w ramach przedsięwzięć popularyzatorskich, dr Mirosław Czekaj będąc członkiem Zarządu Unii Metropolii Polskich współorganizuje spotkania i konferencje dotyczące praktycznych aspektów teorii finansów publicznych, w tym technik i metod planowania budżetowego, finansowania zwrotnego jednostek samorządu terytorialnego.

W ramach przedsięwzięć o charakterze popularyzatorskim i międzynarodowym Kandydat w autoreferacie wymienia aktywny udział w 24 konferencjach, w tym 4 to konferencje międzynarodowe dotyczące finansów jednostek samorządu terytorialnego. Na podkreślenie zasługuje to, że dr Mirosław Czekaj był inicjatorem i organizatorem i prelegentem Międzynarodowej Konferencji Finansów Lokalnych „Kryzys na rynkach finansowych a innowacje w finansowaniu metropolii”. Na konferencji prezentowano między

innymi doświadczenia samorządu terytorialnego Goeteborga, Rygi, Wilna, Wiednia, Warszawy.

Reasumując ocena dorobku dydaktycznego , popularyzatorskiego i współpracy międzynarodowej dr Mirosława Czekaja jest pozytywna.

4. Wniosek końcowy

W nawiązaniu do art.16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki stwierdzam ,że w mojej ocenie nie zostało spełnione podstawowe kryterium przy uzyskaniu stopnia doktora habilitowanego z uwagi na to ,że wskazane przez dr Mirosława Czekaja osiągnięcie naukowe nie stanowi znacznego wkładu w rozwój dyscypliny finanse. Tym samym formułuję negatywną rekomendację co do nadania dr Mirosławowi Czekajowi stopnia doktora habilitowanego w dyscyplinie finanse.



Leszek Patrzalek