



Lublin 16.08.2023

Katarzyna Wójtowicz, dr hab., prof. UMCS
Katedra Finansów Publicznych
Instytut Ekonomii i Finansów
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pana mgr Kacpra Siwka
pt. „Realistyczność jako kryterium oceny wieloletnich prognoz
finansowych jednostek samorządu terytorialnego”**

1. Podstawa prawna opracowania recenzji

Recenzja została wykonana na podstawie Uchwały nr 69/06/2023 Rady Naukowej Instytutu Ekonomii i Finansów Uniwersytetu Szczecińskiego z dnia 1 czerwca 2023 r., w której Autorka recenzji została wskazana jako jeden z recenzentów. Podstawy prawne niniejszej uchwały są zawarte w jej treści.

W ślad za wymienioną uchwałą Przewodniczący Rady Naukowej Instytutu Ekonomii i Finansów Uniwersytetu Szczecińskiego, Pan dr hab. Stanisław Hońko, prof. US. w piśmie z dnia 1 czerwca 2023 r. skierował prośbę o przygotowanie recenzji rozprawy doktorskiej Pana mgr Kacpra Siwka pt. *Realistyczność jako kryterium oceny wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*. Promotorem recenzowanej rozprawy jest dr hab. Sławomir Franek, prof.US.

2. Charakterystyka formalna rozprawy

Praca od strony struktury formalnej obejmuje łącznie 271 stron maszynopisu, w tym: aneks, 29 rysunków i 67 tabel. Praca składa się ze wstępu (5 stron), zakończenia (7 stron) oraz pięciu rozdziałów, podzielonych na podrozdziały, w tym: Rozdział 1: 3 podrozdziały II poziomu na stronach 9-57, Rozdział 2: 3 podrozdziały II poziomu na stronach 58-94, Rozdział 3: 3 podrozdziały II poziomu na stronach 95-124, Rozdział 4: 3 podrozdziały II poziomu na stronach 125-152 oraz Rozdział 5: 4 podrozdziały II poziomu na stronach: 153-233. W tym miejscu chciałabym podkreślić, że układ pracy jest bardzo czytelny i w istotny sposób wspiera proces badawczy oraz realizację celów badawczych. Treści ujęte w poszczególnych rozdziałach tworzą spójną i kompletną całość. Struktura formalna pracy jest prawidłowa, a rozdziały i podrozdziały zostały zaplanowane w sposób niezwykle proporcjonalny, co niewątpliwie stanowi walor pracy.

W pracy wykorzystano 220 pozycji literaturowych, w tym ponad 70 anglojęzycznych. Na tym etapie oceny układu pracy i jej strony formalnej chcę zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, ujednolicenia wymaga sposób przywoływania poszczególnych źródeł (bowiem przykładowo artykuły opublikowane w czasopiśmie „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” są cytowane na co najmniej kilka różnych sposobów, raz z nr wolumenu, innym razem z podaniem wolumenu i tomu, w innym przypadku z podaniem roku w nawiasach, a w kolejnym wariantcie już bez nawiasów...). Po drugie, do rozważenia Autora, być może na etapie przyszłej publikacji pracy w formie książkowej, pozostawiam również decyzję co do podziału bibliografii na odrębne kategorie, obejmujące m. in.: pozycje zwarte, artykuły z czasopism, źródła elektroniczne, itd. Ostatnia uwaga o charakterze formalno-wizualnym dotyczy niedostatecznego wykorzystywania przez Autora tak potrzebnych

(zwłaszcza w dobie dominującej obecnie „kultury obrazkowej”) rysunków, czy też schematów, które w mojej opinii uatrakcyjniłyby przekaz, pozwoliłyby na lepszy odbiór przyswajanych treści, jak również mogłyby zostać wykorzystane do koniecznych podsumowań wielu treści zawartych się w części opisowej pracy.

Pozytywnie oceniam poprawny dobór i posługiwanie się literaturą przedmiotu zarówno krajową, jak i zagraniczną. Przywoływane przez Autora źródła literaturowe są aktualne, adekwatne do tematu pracy, a tym samym umożliwiają realizację założonego procesu badawczego i celów badawczych.

Recenzowana praca napisana została w sposób komunikatywny dla odbiorcy. Pozytywnie oceniam język pracy, który nie budzi moich zastrzeżeń i jest zrozumiały.

3. Ocena merytoryczna pracy

We **Wstępie** Autor uzasadnia wybór tematu, omawia cel i zakres pracy oraz hipotezy badawcze i podstawy badań. Wstęp zasadniczo spełnia wymogi konwencji, w której ma miejsce: zarysowanie kontekstu badawczego, identyfikacja luk badawczych, wyznaczenie celów i hipotez badawczych, wraz z krótkim streszczeniem poszczególnych rozdziałów. We wstępie w ogólny sposób wskazano na luki badawcze (s. 4-5), określono dwa cele (metodyczny i aplikacyjny) dysertacji oraz postawiono trzy hipotezy badawcze. Jako, że w pracy wyodrębniono osobny rozdział metodyczny: „*Rozdział 3 Metodyka i dane*”, to ocenę metodyki badania (celów, hipotez oraz zastosowanych metod badawczych) przeprowadzę w dalszej części niniejszej recenzji.

W tym miejscu chciałabym podkreślić, że podjęty w pracy problem badawczy związany z oceną realistyczności Wieloletnich Prognoz Finansowych (WPF) sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) uważam za niezwykle ważny, aktualny i oryginalnie postawiony. Spełnienie wymogu realistyczności prognoz jest bardzo trudne w praktyce, bowiem ujęte w nich kategorie budżetowe dotyczą lat przyszłych i opierają się na przewidywaniach, a nie na informacjach pewnych. Co więcej, zarówno polski ustawodawca, jak i literatura przedmiotu nie wskazują w sposób jednoznaczny katalogu kryteriów, które mogłoby posłużyć do takiej oceny. W związku z powyższym identyfikacja warunków pozwalających na weryfikację realistyczności prognoz na etapie ich sporządzania ma istotne znaczenie aplikacyjne, zarówno z punktu widzenia samych JST, jak też organów nadzoru.

W tym kontekście muszę zwrócić uwagę na to, że pewne moje zastrzeżenia budzi sformułowanie tytułu rozprawy: „*Realistyczność jako kryterium oceny wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*” zwłaszcza w powiązaniu z celem metodycznym rozprawy, którym uczyniono: „*określenie kryteriów oceny realistyczności WPF...*”. W tytule jest bowiem mowa o kryteriach oceny WPF (z których jedno stanowi ich realistyczność), zaś cel pracy odnosi się do kryteriów oceny samej realistyczności.

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający w problematykę badań. Na podstawie studiów teoriopoznawczych dokonano w nim przeglądu dotychczasowego stanu wiedzy na temat wieloletniego planowania budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności Autor podjął się wskazania różnic pomiędzy planowaniem a prognozowaniem budżetowym. Kolejny podpunkt rozdziału drugiego poświęcono znaczeniu wieloletniości dla planowania budżetowego JST. Doktorant omówił przy tym na najistotniejsze zalety podejścia wieloletniego z perspektywy alokacji ograniczonych środków publicznych oraz wspierania procesów

zarządzania strategicznego. W ostatnim podpunkcie rozdziału pierwszego przedstawiono genezę i rys historyczny WPF w JST w Polsce. W szczególności analizie poddano zmiany prawa, ukazano czynniki determinujące zmiany w podejściu do tego instrumentu zarządzania finansami samorządowymi, jak również trudności, które pojawiały się w kolejnych latach funkcjonowania WPF.

Na wstępie chcę podkreślić, że rozdział pierwszy został bardzo dobrze opracowany w oparciu o rzetelny i obszerny przegląd literatury. Jego struktura zasadniczo nie budzi moich większych zastrzeżeń, choć po jego lekturze pozostaje pewien niedosyt. Jest bowiem oczywiste, że do postawienia prognozy potrzebna jest - z jednej strony - wiedza na temat przeszłego przebiegu zjawisk oraz otoczenia, a z drugiej strony znajomość powiązań między prognozowanymi zjawiskami a otoczeniem. Słabość wielu prognoz jest zazwyczaj następstwem braku właściwego rozeznania tych powiązań, a informacji na ich temat powinna dostarczać nam teoria ekonomii. W rozdziale pierwszym zabrakło mi zatem umiejscowienia problemu badawczego dysertacji w dorobku ekonomii i finansów. Wprawdzie Autor nawiązuje w tej części pracy do Nowego Zarządzania Publicznego (NZP) oraz koncepcji *good governance*, ale czyni to w zaledwie kilkudzaniowym akapicie. Zabrakło tutaj pogłębienia teoretycznej podbudowy pracy, w tym odwołania się do najnowszych osiągnięć naukowych w sferze finansów publicznych oraz zarządzania publicznego opisujących relacje fiskalne w sektorze publicznym, co pozwoliłoby Autorowi w szerszym zakresie zidentyfikować egzogeniczne (niezależne od JST), jak i endogeniczne (zależne do samorządów) czynniki (instytucjonalno-prawne, ekonomiczno-społeczne, środowiskowo-przestrzenne i wszystkie inne..) oddziałujące na kształtowanie się poszczególnych kategorii budżetowych JST. Właściwe rozpoznanie tych uwarunkowań jest w mojej opinii jednym z kluczowych wymogów do postawienia dobrej prognozy. Powyższe uwagi mają jednak jedynie charakter sugestii na przyszłość i nie podważają wartości merytorycznej tego rozdziału

Pozytywnie oceniam przeprowadzone przez Autora rozważania poświęcone kwestiom definicyjnym i konotacjom pojęciowym „planowania” i „prognozowania”, bowiem zagadnienia te (choć nie są nowe w literaturze przedmiotu) zostały przez Doktoranta zaprezentowane wszechstronnie i dogłębnie. Przy tej okazji sugerowałabym jednak uwzględnienie w szerszym zakresie jeszcze jednego (lokującego się gdzieś pośrodku między prognozowaniem a planowaniem) istotnego z tego punktu widzenia terminu, tj. „programowania”, które nabiera współcześnie coraz większego znaczenia, chociażby w kontekście przygotowywanych przez JST licznych programów i strategii rozwojowych, w tym również w związku z pozyskiwaniem środków europejskich. Pewnym mankamentem tej części pracy doktorskiej jest niedostateczne w mojej opinii (poza krótkim nawiązaniem w przypisie 13) odniesienie się Autora do tego, jak w kontekście przedstawionych dywagacji pojęciowych należy umiejscowić WPF, tzn. czy stanowi ona mechanizm prognozowania, czy też planowania i co za tym przemawia. A może jest tak, jak wskazują niektórzy badacze, że odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna i tylko niektóre pozycje WPF podlegają planowaniu, pozostałe zaś prognozowaniu (argumenty za takim stanowiskiem wymagają jednak poparcia teoretycznego). Pomimo tego, że Doktorant wspomina o tym kilkakrotnie, m. in. w tym we Wstępie oraz w części badawczej pracy (na str. 18, 98, 145, 239), to uważam, że dylemat ten powinien zostać rozstrzygnięty jednoznacznie już w rozdziale pierwszym (wprowadzającym) poprzez

wyraźne umotywowanie, które pozycje budżetowe (a przede wszystkim dlaczego) w opinii Doktoranta powinny (lub nie powinny) być przedmiotem prognozowania.

Przechodząc do oceny kolejnych wątków poruszanych w rozdziale pierwszym dysertacji chcę docenić to, że Autor charakteryzując zalety wieloletniości w planowaniu budżetowym JST, odwołał się do opublikowanych już wyników własnych badań na ten temat, co dowodzi, że podjęta w dysertacji problematyka stanowi kontynuację wysiłku badawczego rozpoczętego dużo wcześniej i świadczy o doświadczeniu naukowym Doktoranta. Niemniej jednak rzeczywista ocena znaczenia wieloletniości wymaga w mojej opinii o szerszego (niż ma to miejsce obecnie) nawiązania do wyników badań empirycznych m. in. po to, by wykazać które (i czy wszystkie) z omówionych przez Doktoranta korzyści związanych z podejściem wieloletnim w finansach publicznych mają potwierdzenie w praktyce i jakie czynniki mają na to wpływ. Przy tej okazji nasuwa mi się jeszcze jedno spostrzeżenie. Otóż wydaje mi się, że, pomimo tego, że problem badawczy dysertacji koncentruje się zasadniczo na tematyce krajowej, to jednak powinien zostać zarysowany w szerszym, międzynarodowym kontekście (w końcu trudności w zakresie wdrażania wieloletniego planowania finansowego w jego różnych wymiarach nie są specyfiką wyłącznie polską..!). Z tego też powodu zabrakło mi przynajmniej krótkiego (choćby w jednym podpunkcie) odniesienia się do doświadczeń innych państw w dziedzinie wieloletniego planowania finansowego w samorządzie terytorialnym, które byłyby doskonałym punktem wyjścia do dalszej diagnozy polskich rozwiązań.

Rozdział drugi rozprawy poświęcony jest realistyczności WPF w kontekście procesów budżetowania w JST. W pierwszym podpunkcie wskazano m. in. na specyfikę budżetowania w samorządach w kontekście budżetowania w sektorze prywatnym. Zwrócono także uwagę na kwestię wzajemnych relacji pomiędzy WPF a budżetem rocznym, jak również dokonano oceny procedury opracowywania prognoz oraz wskazania niezbędnych zmian. Autor przeprowadził przegląd orzeczeń sądowych i stanowisk organów nadzorczych dotyczących realności WPF. Ciekawa jest również pogłębiona interpretacja przez Doktoranta pojęcia realistyczności prognoz w literaturze przedmiotu z zakresu nauk społecznych z uwzględnieniem różnych perspektyw: administracyjnej, politycznej, makroekonomicznej i metodologicznej.

Rozdział drugi został prawidłowo opracowany, przy wykorzystaniu właściwie dobranej literatury oraz aktów prawnych i stanowi dobre wprowadzenie do części badawczej pracy, niemniej jednak mam wobec niego kilka uwag.

W pierwszej kolejności zwracam uwagę na pewną nieścisłość ujęcia jego tytułu w brzmieniu „*Realistyczność a proces budżetowania w jednostkach samorządu terytorialnego*”, bowiem nie jest do końca jasne o realistyczność czego w nim chodzi. Według mnie należałoby ponadto zmienić sekwencję przedstawianych w rozdziale drugim wątków tematycznych, tak by pojęcie i wymiary realistyczności (stanowiące przedmiot podpunktu 2.3) zostały omówione jako pierwsze, a dopiero potem rozpatrywana byłaby kwestia problemów związanych z oceną realistyczności WPF przez organy nadzoru. Taka kolejność wydaje się właściwsza, bowiem czytelnikowi trudno jest ustosunkować się do kwestii interpretowania realistyczności prognoz w rozumieniu przepisów prawnych (ustawy o finansach publicznych), kiedy nie do końca wie, czym ta realistyczność jest i jakie warunki powinny spełniać prognozy uznawane w teorii ekonomii (prognozowania) za realistyczne. Co więcej, dyskusyjne wydaje się ponadto sformułowanie tytułu podpunktu 2.2 „*Wymóg realistyczności jako*

kryterium formalne w ocenie wieloletnich prognoz finansowych". Czy jest ono odzwierciedleniem poglądów Autora o tym, że badanie realistyczności winno być zawężone tylko do wymogów formalnych, tj. jedynie do oceny zgodności prognoz z wielkościami przyjętymi w budżetach rocznych, danymi dotyczącymi zaciągniętych już wcześniej zobowiązań dłużnych oraz zgodności uchwały ws. WPF z wymogami ustawowymi? Celowo zadaję to pytanie, bo w omawianym podpunkcie (mimo bardzo szerokiej prezentacji przez Autora sporu w zakresie rozumienia realistyczności w doktrynie prawa i orzecznictwie) zabrakło mi jednoznacznego stanowiska samego Doktoranta w tej kwestii.

Pewne moje zastrzeżenia dotyczą ponadto zawartości punktu 2.1 *„Wieloletnia prognoza finansowa w procesie budżetowania jednostek samorządu terytorialnego”*. Podjęte tu rozważania są w mojej opinii zdecydowanie za szerokie, nieco chaotyczne, a ponadto zawierają powtórki. Doktorant powinien dokonać selekcji i uporządkowania poruszanych tu wątków przede wszystkim z punktu widzenia ich przydatności dla realizacji celów rozprawy. Autor dokonuje w tym podpunkcie kompleksowej oceny WPF z różnych punktów widzenia, a nawet proponuje już konkretne recepty na zidentyfikowane niedoskonałości. Choć, jak wspomniałam już wcześniej, ta część pracy została przygotowana z dużą skrupulatnością, to jednak może dobrze byłoby ją powiązać ze stanowiącą przedmiot dysertacji realistycznością prognoz poprzez zasygnalizowanie, które ze zidentyfikowanych cech/mankamentów wieloletniej prognozy finansowej są istotne dla jej zachowania. Z kolei formułowanie propozycji zmian pozostawiłabym na później, już po przeprowadzeniu badań empirycznych, tak by postulaty te mogły znaleźć w nich stosowne potwierdzenie.

Jak wspomniałam już wcześniej, podpunkt 2.3 *„Wymiary realistyczności wieloletnich prognoz finansowych”* powinien rozpoczynać rozdział drugi. Wysoko oceniam jego zawartość, a zwłaszcza pogłębioną prezentację definicji różnych terminów funkcjonujących w teorii prognozowania na określenie szeroko rozumianej merytorycznej poprawności prognoz w różnych ich wymiarach, w tym m. in. wiarygodności, trafności, rzetelności, dokładności, pewności, zgodności, czy dopuszczalności prognoz. W kontekście przyjętej przez Autora definicji realistyczności prognoz, zgodnie z którą *„za prognozę realistyczną należy uznać prognozę wyznaczoną na podstawie takiej metody, która pozwala sporządzić projekcje obciążone jak najmniejszym błędem ex post, podlegającą okresowej ewaluacji oraz bazującą na wiarygodnych (mieszczących się w przedziale dopuszczalności), ujawnianych założeniach”* mam pewien problem. Otóż realistyczność prognoz jest badana przez organy nadzoru na etapie sporządzenia prognozy, zaś obliczenie błędów prognozy *ex post* jest możliwe dopiero po upływie czasu, na który prognoza była ustalona (kiedy znana jest realizacja zmiennej prognozowanej). Z tego też powodu rozmiary tych błędów nie mogą przesądzać o tym, czy prognoza jest realistyczna, czy nie. W mojej opinii szacunki błędów *ex post* mogą posłużyć jedynie do oceny trafności WPF po to, by zweryfikować poprawność ich sporządzenia po upływie czasu, na który były wyznaczone i tym samym oddzielić już post factum prognozy „dobre” jakościowo od „złych”, m. in. po to, by tworzyć lepsze prognozy w przyszłości. Natomiast z oczywistych względów błędy *ex post* nie mogą rozstrzygać o realistyczności prognoz podczas ich badania przez RIO.

Podobnie jak wcześniej, chcę wyraźnie podkreślić, że przedstawione uwagi mają jedynie charakter propozycji na przyszłość, ewentualnie są konsekwencją moich

wątpliwości powstałych w trakcie lektury dysertacji i nie podważają w żaden sposób ogromnego wkładu pracy badawczej, włożonego w przygotowanie tego rozdziału.

Jeśli chodzi o **rozdział trzeci** rozprawy, to miał on mieć w założeniach Autora charakter metodyczny. Opisano w nim główne miary używane do określenia błędów prognoz i ich potencjalne ograniczenia. Zaprezentowano również przyjęte przez Doktoranta podejście do oceny trafności prognoz dochodów i wydatków budżetowych ujętych w WPF polskich gmin, w tym ich klasyfikację na prognozy pesymistyczne, optymistyczne oraz realistyczne, w oparciu o założenia przyjęte przez JST. Opisano wykorzystane źródła danych i narzędzia stosowane do ich agregacji. Ostatnia część tego rozdziału poświęcona jest ocenie kształtowania się poszczególnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych gmin w latach 2010-2021.

Wobec tej części rozprawy mam najwięcej zastrzeżeń. W pierwszej kolejności moje wątpliwości budzi wyodrębnianie osobnego rozdziału metodycznego, skoro hipotezy badawcze zostały zaprezentowane już we Wstępie, zaś sama metodyka badań i tak jest dość szczegółowo omawiana w rozdziałach czwartym i piątym przy okazji prezentacji ich wyników. Pomijając jednak te kwestie, chcę odnieść się do samego tytułu: „*Metodyka i dane*”, który w mojej opinii jest zbyt lakoniczny i nie do końca odzwierciedla zawartość tej części pracy. Wydaje mi się, że zamiast akcentowania w tytule „*danych*” (które zasadniczo mają charakter danych wtórnych i dostępne są w publicznych bazach) może lepiej byłoby wyeksponować sam proces badawczy vs. sposób przeprowadzenia badań. Kolejną kwestią jest to, że tak sformułowany tytuł rozdziału nie obejmuje swoim zakresem podpunktu „3.3 *Kształtowanie się głównych kategorii budżetowych wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*”. Abstrahuję w tym momencie od tego, że śródtytuł ten błędnie sugeruje, jak gdyby Doktorant analizował w nim dochody i wydatki prognozowane, podczas gdy naprawdę chodzi o dochody i wydatki wykonane (na podstawie Sprawozdań Rb-27 s i Rb-28s), jedynie sklasyfikowane według struktury typowej dla WPF.

Najważniejszym pytaniem w kontekście oceny rozdziału trzeciego jest jednak to, na jakiej postawie sformułowane zostały przez Doktoranta hipotezy badawcze i jaki jest ich związek z celami pracy doktorskiej opisanymi we Wstępie. Hipotezy stawiamy zazwyczaj w oparciu o koncepcje teoretyczne lub wyniki badań innych Autorów, przy czym wymaga to gruntownego przeglądu literatury. Hipotezy powinny ponadto nawiązywać do celów pracy i odzwierciedlać ich strukturę.

Autor we Wstępie dysertacji wyodrębnił dwa cele pracy, tj.:

„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.*”

Dla ich realizacji pozostawił następujące 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 JST jest zróżnicowana ex post i ex ante oraz różni się w ramach poszczególnych kategorii samorządów*”

Dokonując oceny strony metodycznej procesu badawczego muszę zwrócić uwagę, że po pierwsze - przyjęte hipotezy nie odwołują się do przyjętych celów, a po drugie - wydają się być postawione w sposób dość arbitralny, bez wskazania konkretnych podstaw ich przyjęcia w dorobku literaturowym. Co więcej, zawierają one sformułowania nazbyt ogólne, wymagające doprecyzowania, np. „*metody naiwne*” (tzn. jakie?) „*wysoka trafność* (kiedy trafność jest wysoka ?), „*ocena prognoz*” (ocena na podstawie jakiego kryterium? czy też którego aspektu prognoz? Moje wątpliwości budzi także wyodrębnianie celów metodycznego i aplikacyjnego. Może lepiej byłoby wskazać jeden główny cel dysertacji w postaci (...) *określenia kryteriów i sformułowania rekomendacji (...)*, a następnie postawić hipotezę główną do niego nawiązującą, z której wynikałyby następnie hipotezy szczegółowe, odwołujące się do potencjalnych kryteriów realistyczności wskazanych z hipotezie głównej? Jest to jedynie moja sugestia do rozważenia w przyszłości, gdyby Doktorant zdecydował się opublikowanie wyników swoich badań w formie książkowej.

Uwagi merytoryczne co do zastosowanych metod badawczych formułuję natomiast przy okazji recenzji kolejnych rozdziałów pracy, w których znalazły one zastosowanie.

Rozdział czwarty dysertacji poświęcony został w pierwszej kolejności ocenie założeń makroekonomicznych przyjmowanych do konstrukcji WPF. W tym rozdziale przedstawiono rezultaty analizy trafności prognoz kluczowych wskaźników makroekonomicznych, takich jak tempo wzrostu PKB i CPI, które corocznie prezentowane są przez Ministerstwo Finansów (MF) jako wytyczne dla JST. Dodatkowo, w celu oceny przydatności założeń makroekonomicznych MF do prognozowania dochodów i wydatków budżetowych JST zbadano związki między dynamiką PKB i wskaźnikiem CPI a wybranymi kategoriami budżetowymi różnych typów gmin (miejskich, miejsko-wiejskich, wiejskich oraz miast na prawach powiatu).

Wysiłek badawczy Doktoranta związany z oceną trafności opracowywanych przez MF prognoz tempa wzrostu gospodarczego oraz inflacji zasługuje niewątpliwie na pozytywną ocenę. Zgadzam się z poczynionymi przez Autora wnioskami o tym, że predykcje wskaźników makroekonomicznych okazywały się dość często nietrafne. Niemniej jednak tezy Doktoranta o tym, że błędy prognoz „*nie zmniejszały się z każdym kolejnym rokiem wraz z publikowaniem nowych prognoz w wytycznych przez Ministerstwo Finansów*”, a tym bardziej, że „*...poziom błędów prognoz wskaźników PKB i CPI (...) dyskwalifikuje (...) zasadność odwoływania się (do nich) przez RIO (...) jako kryterium oceny realistyczności WPF*” są w mojej opinii dyskusyjne. Po pierwsze – błędy prognoz wzrostu gospodarczego rzeczywiście sięgały kilkuset procent, ale głównie w latach globalnych zawirowań gospodarczych, tj. wielkiego kryzysu z początku XXI w. (który do Polski dotarł z pewnym opóźnieniem w latach 2012-2013 i przełożył się na nieznaczne spowolnienie gospodarcze) oraz po roku 2020, tj. po wybuchu pandemii COVID-19. Podobnie rzecz miała się z predykcją wskaźnika CPI, w zakresie którego MF również nie udało się trafnie przewidzieć określonych zjawisk mających swe źródła zasadniczo poza Polską, takich jak np. deflacja w latach 2015-2016. Należy pamiętać, że przyjęty przez Doktoranta okres badawczy 2010-2021 był wyjątkowo niestabilny dla globalnych systemów ekonomicznych, stąd prognozy większości instytucji, w tym również Eurostatu, czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego okazywały się tej dziedzinie równie mało dokładne. W mojej opinii nie należy zatem dyskredytować możliwość wykorzystania przez RIO wytycznych sporządzanych przez MF w ocenie realistyczności WPF, lecz oczywiście trzeba do tych

zaleceń podchodzić z rozważaniem. Pamiętajmy o tym, że realistyczność prognoz jest badana przez organy nadzoru na etapie sporządzenia prognozy, a na ten moment predykcje MF stanowią dla samorządów główne źródło wiedzy na temat kierunków kształtowania się sytuacji makroekonomicznej w przyszłości. Poza tym JST nie są zobligowane do ich rygorystycznego stosowania i zawsze mogą skorzystać z innych źródeł (o ile tylko odpowiednio to uzasadnią).

Wartościową część dysertacji stanowi pogłębiona ocena związków między dynamiką poszczególnych kategorii budżetowych JST a wskaźnikami tempa PKB i CPI. Analizy w tej części pracy były jednak prowadzone na danych zbiorczych pogrupowanych według typów gmin, a taki sposób realizacji badania powoduje, że tracimy wiele informacji, zwłaszcza takich, które uwzględniają specyficzne uwarunkowania wewnętrzne poszczególnych gmin. Metodą pozwalającą na minimalizację tego problemu byłoby wykorzystanie regresji danych panelowych, która pozwala na przeprowadzenia analizy przekrojowej ukierunkowanej na wyodrębnienie różnic między badanymi JST, które są efektem działania specyficznych „wspólnych” uwarunkowań. W modelach ekonometrycznych, szacowanych na podstawie danych panelowych, zakłada się z reguły, że na kształtowanie zmiennej objaśnianej wpływają (oprócz zmiennych objaśniających) niemierzalne, stałe w czasie i specyficzne dla danego obiektu czynniki zwane efektami grupowymi i/lub stałe względem obiektów, szczególne dla danego okresu czynniki zwane efektami czasowymi. Moje sugestie dotyczą też również rozważenia umieszczenia w modelu regresji opóźnionej zmiennej objaśnianej. Przykładowo, wpływ koniunktury gospodarczej (dynamiki PKB) na kształtowanie się dochodów budżetowych JST może być opóźniony, gdyż algorytmy udziałów w podatkach państwowych, czy subwencji ogólnej kalkulowane są w znacznej mierze na podstawie danych historycznych.

Przechodząc do oceny ostatniego podpunktu rozdziału czwartego poświęconego ocenie zgodności prognoz dochodów i wydatków budżetowych ze wskaźnikami makroekonomicznymi MF chcę podkreślić, że przeprowadzone badania zrealizowano z dużą starannością i znacznym nakładem pracy. Nie jestem jednak do końca pewna, czy są one wystarczające do weryfikacji lub falsyfikacji postawionej hipotezy badawczej o tym, że *„JST prognozują dochody budżetowe zgodnie z prognozami PKB, a wydatki budżetowe zgodnie z prognozami wskaźnika CPI”*. Posłużenie się jedynie odsetkiem badanych gmin prognozujących kategorii w tempie wyższym, równym oraz niższym niż prognozowane zmiany wskaźników makroekonomicznych (PKB oraz cen) nie daje nam bowiem odpowiedzi, jak duże były różnice pomiędzy danymi ujętymi WPF a wytycznymi MF, jak również, czy występował pomiędzy nimi jakiś związek. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której ostrożna gmina zakłada w prognozach budżetowych tempo zmian dochodów budżetowych wolniejsze np. o 0,1 pp. od dynamiki PKB w kraju, zachowując przy tym trend zgodny z prognozowanymi przez MF zmianami PKB. Czy w takiej sytuacji prognoza tej gminy będzie zgodna, czy niezgodna z zakładanym przez ministerstwo wskaźnikiem? Poza tym posługując się przyjętą przez Doktoranta metodą badawczą ponownie tracimy szereg informacji na temat czynników endogenicznych, których uwzględnienie przez JST podnosi realistyczność prognoz (takich jak chociażby udzielone ulgi w podatkach samorządowych), które mogą w oczywisty sposób zaburzać związek dochodów (i wydatków) budżetowych ze wspomnianymi kategoriami budżetowymi. Czy Autor uważa, że prognozowanie zgodne ze wskaźnikami makroekonomicznymi MF musi oznaczać, że ujęte w WPF kategorie budżetowe będą się zmieniały dokładnie tak samo jak zakładane przez ministerstwo wskaźniki? W mojej

opinii ważna jest raczej zgodność pewnych ogólnych tendencji, przewidywań co do kształtowania się sytuacji makroekonomicznej w kraju w przyszłości, przy uwzględnieniu specyficznych uwarunkowań endogenicznych każdej JST.

Ostatni **piąty rozdział monografii** poświęcono ocenie realistyczności WPF w różnych typach gmin, przy uwzględnieniu horyzontu czasowego oraz charakteru prognoz. Przeprowadzono również symulację prognoz z wykorzystaniem różnych metod prognostycznych w celu oceny ich przydatności na podstawie kryterium MAPE. Przy zastosowaniu wybranych błędów prognoz zweryfikowano dokładność przewidywań dochodów i wydatków badanych kategorii gmin. Przedstawiono, jak błędy te rozkładają się w prognozach finansowych na nadchodzące lata. Omówiono wpływ aspektów instytucjonalnych i nagłych zdarzeń na dokładność prognoz w analizowanym okresie. Zaproponowano ponadto autorską metodę oceny wstępnej realistyczności WPF dochodów i wydatków JST

Rozdział piąty monografii z pewnością jest najważniejszą częścią pracy będącą wkładem w rozwój dyscypliny ekonomii i finansów. Uważam, że ogólna koncepcja metodyczna ukierunkowana na zidentyfikowanie kryteriów realistyczności WPF poprzez ocenę jakości prognoz wygasłych jest oryginalna i interesująca. Doceniam również nowatorski sposób realizacji tych badań. Z obowiązku recenzenta rozprawy doktorskiej muszę jednak wskazać na pewne uwagi i wątpliwości, które prezentuję poniżej według kolejności ich formułowania.

W części dysertacji poświęconej horyzontowi prognoz (podpunkt 5.1) interesujące jest przeprowadzenie przez Doktoranta rozkładu JST według czynników determinujących okres, na który sporządzano WPF. W stosunku do tej części monografii mam głównie uwagę o charakterze językowym. Otóż fragment na str. 187 w brzmieniu *„Horyzont czasowy WPF dla 25% spośród tych jednostek zawierał się w przedziale od 8 do 10 lat. Połowa tych jednostek sporządzała WPF na okres od 9 do 13 lat, a ponad 75% wyznaczyła prognozy na okres od 11 do 15 lat. Z kolei w miastach na prawach powiatu wszystkie analizowane miary położenia dotyczące okresu, na jaki przygotowywano WPF, osiągały wartości wyższe i nieco bardziej zróżnicowane – kwartyl 1 wartości od 12 do 16 lat, mediana wartości od 15 do 20,5 lat, a kwartyl 3 od 20,8 do 26 lat”* wymaga przerezegowania. Przykładowo, odnosząc się do pierwszego zdania domyślam się, że Autorowi chodziło o to, że zgodnie z oszacowanymi wielkościami 1 kwartyla, np. dla 25% gmin miejskich horyzont WPF nie przekraczał w badanym okresie 8-10 lat, a nie że kształtował się w przedziale od 8 do 10 lat, (bowiem to drugie oznaczałoby, że gmina, w której prognoza sporządzona została np. na 6 lat nie mieści się 1 kwartylu).

Bardzo wartościową część rozdziału piątego stanowi podrozdział *„5.2 Dopuszczalność metod prognozowania jednostek samorządu terytorialnego”*, w którym Doktorant dokonał przetestowania wybranych przez siebie 13 metod prognostycznych pod kątem ich dopuszczalności i możliwości wykorzystania w WPF. Myślę jednak, że w Aneksie do pracy lub np. na dołączonej płycie CD dobrze byłoby zawrzeć (przynajmniej w podstawowym zakresie) szczegóły obliczeń w zakresie każdej z zastosowanych metod (P1-P13). W samym podrozdziale 5.2 zamieszczono bowiem jedynie informacje odnoszące się do miar dopasowania i istotności modelu trendu liniowego oraz obliczonych błędów prognoz. Przy tej okazji zwracam uwagę na drobną nieścisłość, bowiem w tab. 5.14 i 5.15 uwzględniono prognozy wygasłe i błędy prognoz dla niektórych kategorii dochodów budżetowych (takich jak np. dochody majątkowe

ogółem oraz dochody ze sprzedaży majątku i dochody z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w miastach na prawach powiatu), mimo tego, że wcześniejsze testy istotności statystycznej (tab. 5.12 i 5.13) wskazały na brak możliwości wykorzystania modeli trendu liniowego do ich prognozowania. Niezależnie od ogólnej pozytywnej oceny tej części dysertacji zmuszona jestem po raz kolejny podkreślić to, że dokonana ocena bazowała jedynie na danych zbiorczych pogrupowanych według poszczególnych kategorii JST. Zdaję sobie sprawę z technicznych i obliczeniowych trudności związanych z testowaniem każdej z 13 metod dla pojedynczych gmin, niemniej jednak przyjęty sposób realizacji tego badania może stwarzać problemy, o których Autor pisze (w nieco innym kontekście) na str. 179 dysertacji, a mianowicie, „...że w wielu przypadkach błędy prognoz dotyczących wielkości zagregowanych (...) były mniejsze niż błędy prognoz dotyczących pozycji (...) składających się na te wielkości”, jak również, że „ta sama metoda może być oceniana jako bardzo dobra dla wielkości zagregowanych i niedopuszczalna dla wielkości składających się na agregaty”. Pojawia się zatem pytanie o to, czy i na ile wnioski wyciągnięte w tej części pracy, a dotyczące danych zbiorczych, mogą być przydatne przy ocenie realistyczności WPF poszczególnych JST i czy rzeczywiście wykorzystana metoda badawcza pozwala na pozytywną weryfikację drugiej hipotezy badawczej o tym, że „metody naiwne pozwalają na wyznaczenie prognoz dochodów i wydatków budżetowych, odznaczających się wysoką trafnością”.

Opisanego mankamentu pozbawione są natomiast analizy przeprowadzone w podpunkcie 5.3, w którym dokonano oceny trafności prognoz dochodów i wydatków bieżących poszczególnych JST. Uważam, że ta część dysertacji ze względu na zakres przeprowadzonych badań (obejmujących wszystkie gminy w Polsce), jak i okres badawczy (lata 2015-2021) ma istotne walory naukowe i poznawcze oraz wnosi szereg ciekawych spostrzeżeń na temat rzeczywistej roli WPF w zarządzaniu finansami JST w Polsce. Niemniej jednak nie jestem do końca przekonana o tym, że badania pozwoliły na pozytywne zweryfikowanie hipotezy o tym, że „ocena prognoz dochodów i wydatków budżetowych jest zróżnicowana ex post oraz różni się w ramach poszczególnych kategorii samorządów”. Już pobieżna analiza zawartych w tej części dysertacji tabel i rysunków, pokazuje bowiem, że we wszystkich typach gmin (może jedynie poza miastami na prawach powiatu) kształtowanie się obliczonych błędów prognoz wykazywało dość podobne tendencje (np. w pierwszym roku prognoz dochodów bieżących błędy PE były najwyższe dla wszystkich typów gmin w przypadku WPF 2016, zaś najniższe dla WPF 2017, a różnice między tymi błędami pomiędzy gminami sięgały nie więcej niż kilku p.p.). Co więcej, uważam, że potwierdzenie tak postawionej hipotezy badawczej wymagałoby zastosowania nieco bardziej zaawansowanej metody badawczej, np. w postaci jednoczynnikowej analizy wariancji (one-way ANOVA). Dobrze byłoby również przy ocenie prognoz sporządzanych przez JST podjąć jakąś próbę (o ile jest to oczywiście możliwe) wyodrębnienia wpływu czynników zewnętrznych (niezależnych) od samych gmin. Jest bowiem oczywiste, (na co zwraca także uwagę Autor na str. 215), że nie możemy jednakowo traktować błędów prognoz sporządzanych np. pod koniec 2015 r. na rok 2016 (ze względu na wprowadzenie w trakcie roku budżetowego świadczenia 500 plus), czy też pod koniec 2019 r. na rok 2020 (z uwagi na wybuch pandemii COVID 19) z prognozami tworzonymi dla pozostałych okresów, w których tego rodzaju uwarunkowania zewnętrzne nie występowały. W mojej opinii wskazuje to na jeszcze inną kwestię, do której warto byłoby się odnieść w przyszłych badaniach Doktoranta. Obok

zastosowania właściwej metody prognostycznej jednym z warunków realistyczności prognozy jest przeprowadzenie analizy wpływu zdarzeń nieoczekiwanych na sytuację finansową JST. Nie jest oczywiście możliwe uwzględnienie zjawisk tak nieprzewidywalnych, jak chociażby pandemia COVID-19. Można jednak przeprowadzić analizę wrażliwości dochodów i wydatków budżetowych na wahania koniunktury i inne zewnętrzne zdarzenia losowe o standardowej wielkości, których wystąpienie jest prawdopodobne w każdym roku budżetowym, a następnie zastosować różne scenariusze rozwoju sytuacji (w tym bazowy, tj. najbardziej prawdopodobny i pesymistyczny, wskazujący, jakich zakłóceń budżetowych można się spodziewać w przypadku pojawienia się napięć).

Bardzo wysoko oceniam duży trud i wysiłek włożony w koncepcje i realizację badania zawartego w ostatnim podpunkcie rozdziału piątego poświęconego ocenie założeń WPF. Muszę podkreślić, że jak do tej pory w literaturze brak jest kompleksowych studiów na temat, zarówno na poziomie samorządowym, jak i państwowym. Istniejące badania koncentrują się głównie na prognozach wskaźników makroekonomicznych (stanowiących podstawę dla tworzenia prognoz różnych kategorii budżetowych) lub odnoszą się jedynie do wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Drobną uwagą językową, która nasunęła mi się przy okazji recenzji tej części monografii, dotyczy określenia jako „optymistycznych” prognoz wydatków bieżących, które zakładały, że tempo zmian tych wydatków w kolejnych latach objętych WPF będzie poniżej średniej dynamiki z lat poprzednich. Biorąc pod uwagę, że głównym zadaniem gmin jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych mieszkańców, osłabienie dynamiki wydatków budżetowych JST w przyszłości z pewnością nie może być rozpatrywane jako optymistyczne. Jak słusznie zauważa Doktorant, zawiązanie przyszłych dochodów i zaniżanie prognoz wydatków było przede wszystkim sposobem sztucznego „dorównoważenia” budżetu operacyjnego celem wykazania przestrzegania ustawowych reguł fiskalnych. W tym kontekście dość interesująco wygląda sytuacja gmin wiejskich, które jako jedyna kategoria gmin w większości przyjmowały założenia prognostyczne, które można było określić jako realistyczne. Interesujące byłoby wskazanie, jakie przyczyny mogły o tym przesądzić.

W Zakończeniu - zgodnie z konwencją - podsumowano wyniki badań i odniesiono się do weryfikacji postawionych hipotez badawczych. Pewne moje wątpliwości co do sposobu potwierdzenia/falsyfikacji niektórych z nich wyraziłam już omawiając zawartość poszczególnych rozdziałów merytorycznych. Na szczególną uwagę i podkreślenie jako wkład Doktoranta do dyscypliny ekonomii i finansów zasługuje identyfikacja kryteriów realistyczności prognoz, jak również sformułowane rekomendacje na przyszłość. Niemniej jednak postulat 5 wyrażony na str. 239 o tym, że *„ocena realistyczności wielkości zagregowanych dochodów i wydatków budżetowych może być wystarczająca do sformułowania opinii o realistyczności WPF”* uważam za dyskusyjny. Zdaję sobie sprawę, że WPF ze względu na nadmierną szczegółowość jest w swojej obecnej formule dokumentem przeładowanym, lecz pozostanie jedynie na poziomie danych zagregowanych uniemożliwia w mojej opinii weryfikację realistyczności tych prognoz. Przykładowo, w odniesieniu do prognoz dochodów nie da się ocenić ich jakości, z pominięciem poszczególnych źródeł. Jak można sprawdzić poprawność prognozowanych dochodów bieżących np. bez odniesienia się do uchwał określających wysokość stawek podatkowych w poszczególnych gminach?

4. Wnioski końcowe

Sformułowane przeze mnie uwagi i wątpliwości nie podważają ogólnej pozytywnej oceny pracy doktorskiej, a raczej stanowią z mojej strony asumpt do dalszych dyskusji nad tą problematyką. Podjęty problem badawczy jest trudny do analizy, tym bardziej wysoko oceniam wysiłek Autora związany z zaproponowaniem konkretnych kryteriów oceny realistyczności WPF sporządzanych przez JST. Jest to tym istotniejsze, że powyższe wymogi sformułowane przez Doktoranta mają poparcie w przeprowadzonych przez niego wnikliwych i wielopłaszczyznowych badaniach empirycznych. Co więcej, Autor wskazał również szczegółowe rekomendacje i wnioski *de lege ferenda*. Jest to bez wątpienia rzadkość w literaturze przedmiotu, która zazwyczaj koncentruje się na diagnozach, ewentualnie krytyce status quo, lecz unika wskazywania konkretnych kierunków zmian na przyszłość.

W mojej opinii recenzowana praca doktorska cechuje się walorami naukowymi i poznawczymi, a Doktorant:

- sformułował trudny problem naukowy oraz poprawnie uzasadnił potrzebę przeprowadzenia badań;
- wykazał się dobrym warsztatem badawczym (w tym z zakresu metod ilościowych), oraz praktyczną znajomością zasad i metod prognozowania finansowego w JST;
- zdiagnozował i przybliżył zagadnienie oceny realistyczności WPF w Polsce, zmniejszając tym samym lukę badawczą w tym obszarze.

5. Konkluzja finalna

W konkluzji stwierdzam, że Autor spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim i wnoszę do Rady Naukowej Instytutu Ekonomii i Finansów Uniwersytetu Szczecińskiego o przyjęcie rozprawy doktorskiej Pana mgr Kacpra Siwka pt. „*Realistyczność jako kryterium oceny wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*” i dalsze jej procedowanie.

Katarzyna Wójtowicz

