

Prof. zw. dr hab. Maria Kosek – Wojnar
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Katedra Finansów

Kraków, 20 październik 2017

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Kamila Borowskiego nt. ” **Nowe formy finansowania inwestycji na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce**” napisanej pod kierunkiem prof. nadzw. dr hab. Jerzego Rutkowskiego

I. Uwagi ogólne

Przedłożona do recenzji praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów, podsumowania zawierającego wnioski i rekomendacje badań oraz krótkiego zakończenia. Ponadto zawiera spis tabel, wykresów, rysunków i bibliografię. Praca liczy 331 stron ze wszystkimi formalnymi załącznikami.

W treści pracy wykorzystano dotychczasowy dorobek teoretyczny, zarówno w języku polskim jak i językach obcych. Dysertacja oparta została na obszernej, liczącej 165 pozycje literaturze przedmiotu, a także licznych źródłach internetowych. Na szczególną uwagę zasługuje wykorzystana w pracy aktualna literatura zagraniczna, w tym głównie anglojęzyczna. Literatura jest dobrana zgodnie z realizowanym tematem pracy.

W trakcie przygotowywania recenzji ww. pracy doktorskiej, zostały zastosowane następujące kryteria oceny:

- wybór obszaru, przedmiotu badań i tematu pracy,
- ocenę merytoryczną, obejmującą:
 - cele i metody badawcze oraz charakterystykę struktury rozprawy
 - pozwalające na:
 - ustosunkowanie się do umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej,



- wykazanie przez kandydata ogólnej wiedzy teoretycznej w dziedzinie ekonomia, dyscyplinie finanse,
- ocenę oryginalności rozwiązania problemu badawczego.
- ocenę formalnej strony pracy; poprawność języka, styl

II. Wybór obszaru, przedmiotu i tematu pracy

Waga problematyki wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest niekwestionowana. Istotne znaczenie – tak w teorii jak i praktyce - przywiązuje się do ich finansowania. Problematyka ta budzi ogromne zainteresowanie. Od wielu już lat trwają bowiem poszukiwania dotyczące zarówno źródeł zasilania JST gwarantujących im samodzielność finansową jak i granic pozyskiwania wpływów zwrotnych, czyli ich zadłużania się, form organizacyjno – prawnych i instrumentów, które powinny być wykorzystywane do finansowania realizowanych przez nie zadań publicznych i innych.

Z tych właśnie należy uznać, że względów podjęta przez Autora problematyka jest aktualna, a przeprowadzone w pracy badania powinny sprzyjać dalszej dyskusji na wskazane powyżej tematy.

Autor tej dysertacji zapoznaje czytelnika z ciekawą problematyką finansowania inwestycji JST. Czyni to przez pryzmat alternatywnych dla kredytów i pożyczek metod jakie są w tym celu wykorzystywane. W pracy określone zostały jako „nowe” formy finansowania. Chodzi w szczególności o programy pomocowe: Jeremie i Jessica, partnerstwo publiczno- prawne, sprzedaż majątku komunalnego, leasing, factoring, obligacje komunalne, obligacje przychodowe, finansowanie hybrydowe, fundusze z Unii Europejskiej.

Nazwa „nowe formy finansowania” nie jest precyzyjna i z pewnością budzić może wątpliwości. Oznacza, że obok „nowych” istnieją jakieś „stare” do których zaliczyć można kredyt bankowy i pożyczki.

Zastosowane w tym przypadku kryterium czasowe nie w pełni odzwierciedla zasadność zaliczania niektórych form do tej grupy. Przykładowo: sprzedaż mienia, zasilanie z funduszy z UE, obligacje komunalne to instrumenty o wieloletniej tradycji. Z tych samych względów trudno jest posłużyć się w tym przypadku takimi nazwami jak: prekursorskie, pionierskie, innowacyjne, aktualne, nietradycyjne, etc.

10

Jak wynika z rozważań Autora przyjmując jako temat pracy „nowe” formy finansowania nie miał na myśli kryterium czasu ich stosowania lecz inne kryterium. I tak: pod pojęciem tym rozumie” ... wdrażanie rozwiązań finansowych innych niż tradycyjne formy tj. kredyty i pożyczki. Nowość form finansowania inwestycji polega na tym, że dotychczas w niewielkim stopniu bądź w ogóle nie były stosowane w JST...” (str. 286).

Zgadzając się z tym, że pojęcie to jest złożone można przyjąć i taką argumentację. Problem polega bowiem na tym, że obok kredytu bankowego i pożyczek instrumentów finansowania inwestycji komunalnych może być wiele. Nie jest zatem łatwo objąć jednym „wspólnym mianownikiem” tak różnorodne instrumenty i formy finansowania. Dodać do tego należy, iż nazwa instrumenty alternatywne do kredytów i pożyczek również może budzić kontrowersje.

III. Cele i hipotezy metody badawcze

Autor wyodrębnia cel pracy odnoszący się do tzw. części teoretycznej, problemy badawcze oraz hipotezy badawcze. Nie znajduję żadnego uzasadnienia dla stosowania podziału na cel pracy odnoszący się do części opartej na literaturze przedmiotu oraz części empirycznej. Uważam, że cel pracy powinien być wyraźnie postawiony w odniesieniu do całości rozprawy, a zatem zarówno do części opartej na literaturze przedmiotu jak i badaniach empirycznych. Kreśląc problemy badawcze należało – w moim przekonaniu – na plan pierwszy wysunąć problem poszukiwania nowych form finansowania inwestycji komunalnych ponieważ zgodnie z tytułem to powinno być podstawowym celem pracy.

Konsekwencją rozwiązania jakie zastosował Autor jest między innymi to, że zbyt słabo został wyeksponowany cel pracy, który ma być realizowany w części empirycznej. Zamiast nakreślenia tego co będzie celem badań przeprowadzonych w tej części opracowania znajdujemy jedynie stwierdzenie, że „W części empirycznej podjęto próbę oceny korzystania przez JST z możliwych nowych form finansowania inwestycji.(....) Przeprowadzone badanie pozwoli określić optymalne metody finansowania inwestycji komunalnych, wskazując zarówno ich zalety jak również występujące niedoskonałości.”

112

Charakteryzując przedmiot badań wskazuje Autor na problemy badawcze, a następnie stawia hipotezę główną i pięć hipotez pozostałych. Zaproponowana przez Autora problematyka badawcza jest z pewnością interesująca. Jednakże stawiając pytania badawcze Autor powinien jednak zaznaczyć, iż bardzo trudno będzie na nie odpowiedzieć. Pojawia się przede wszystkim kwestia dokonania kwantyfikacji badanych zjawisk, ale nie tylko. Nie chodzi przy tym jedynie o problemy jakie występują w zakresie doboru kryteriów jakie należy przyjąć dokonując np. oceny stosowanych metod lecz także przede wszystkim o to, że problematyka ta znacznie wykracza poza zakres finansów. Dotyczy to przykładowo odpowiedzi na pytania: „W jakim stopniu jednostki samorządu terytorialnego są przygotowane do korzystania z innych niż dotychczas źródeł finansowania swojej działalności?” lub „Jaka jest świadomość władz lokalnych o nowych form finansowania?” Sadzę, iż aby uzyskać pełną odpowiedź na tak postawione pytania należałoby przeprowadzić badania nie tylko z zakresu finansów, ale także z zakresu; socjologii, psychologii, politologii etc.

Znacznie lepiej zaprezentowana została „główna” hipoteza badawcza i hipotezy o charakterze pomocniczym aczkolwiek i w tym przypadku pojawić się mogą pewne wątpliwości. Chodzi w szczególności o takie sformułowania jak „w coraz większym stopniu” (hipoteza nr 2) oraz „nadal rzadko stosowane” (hipoteza nr 4).

Podzielać zdanie Autora, że badanie racjonalności „nowych form finansowania” inwestycji JST jest trudne. Uznaję tym samym zasadność badania jedynie niektórych jej aspektów (str. 5). Niejako przy okazji chciałabym zwrócić uwagę na to, że pojęcia racjonalność i efektywność traktowane są przez Autora jako synonimy (str.5).

Konkludując; o ile hipoteza główna została zaprezentowana w sposób przejrzysty i zrozumiały o tyle cel pracy został ujęty niezbyt precyzyjnie. Za nadmiernie rozbudowaną uważam także listę wskazanych przez Autora problemów badawczych.

IV. Struktura rozprawy

Praca została podzielona na sześć rozdziałów. Zasadniczy przedmiot badań jakim – zgodnie z tytułem rozprawy – są „nowe formy” finansowania inwestycji JST został poprzedzony dwoma rozdziałami. Podjęte w nich rozważania są w moim przekonaniu zbyt obszerne. Dotyczy to w szczególności; zawartych w rozdziale

pierwszym rozważań na temat kryzysu i spowolnienia gospodarczego w państwach UE(punkt. 1.6 str. 32-35) oraz rozdziału drugiego w którym zawarł Autor szeroką gamę zagadnień związanych z prawnymi i finansowymi uwarunkowaniami długu publicznego Polsce i państwach UE. Uważam, że opis: podstaw prawnych długu publicznego (punkt 2.2 i 2.3 str. 46 - 56) metodologicznych problemów rachunku zadłużania” (punkt. 2.5 str. 79 -84), deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce i w krajach UE (punkt. 2.6 str. 84 – 93) nie jest bezpośrednio związane z realizowanym tematem badań i niepotrzebnie zwiększa i tak już znacząca objętość pracy.

W moim przekonaniu rozdział ten powinien być przede wszystkim poświęcony problematyce zadłużania się JST. Zagadnienia związane z długiem publicznym powinny być dla niej jedynie tłem. Tymczasem jest dokładnie odwrotnie. Problematyka długu publicznego w Polsce i UE została wyeksponowana, a problematyka długu JST jest wyraźnie marginalizowana.

V. Merytoryczna ocena pracy

Odnosząc się do merytorycznej oceny pracy stwierdzam, iż podjęta w rozprawie problematyka jest aktualna. Do istotnych walorów pracy zaliczam między innymi:

1. Wykazanie się przez Autora dobrą znajomością problematyki finansowania inwestycji komunalnych w Polsce
2. Usystematyzowania wybranych pojęć z zakresu form i źródeł finansowania inwestycji komunalnych.
3. Wnikliwą charakterystykę zalet i wad innych niż kredyt bankowy i pożyczki źródeł finansowania inwestycji JST
4. Analizę i ocenę licznych, realizowanych za pomocą metody studium przypadku projektów finansowania inwestycji komunalnych.
5. Wnikliwe i bardzo trafne uwagi Autora dotyczące oceny „nowych” form finansowania inwestycji JST, które są zawarte w najciekawszym fragmencie opracowania zatytułowanym Podsumowanie, wnioski i rekomendacje badań.

MR

Z racji przysługującej mi funkcji recenzenta – chciałabym jednak zwrócić uwagę na pewne ułomności, które – w moim przekonaniu - pojawiły się w pracy. Sadzę, iż praca znacząco zyskałaby na jakości gdyby Autor:

1. W szerszym zakresie dokonał własnej oceny badanych problemów omawianych w innych niż „Podsumowanie” fragmentach pracy. Niektóre z postulatów pod adresem funkcjonowania JST są interesujące. Zabrakło w nich jednak własnej oceny Autora lub chociażby stwierdzenia, czy podziela w tej kwestii zdanie ekonomistów których cytuje, czy też nie (por. przykładowo: str. 99, str. 135 – 136, str. 193 – 194).
2. Zrezygnował z licznych, głoszonych pod adresem sektora finansów publicznych, budżetu, JST lub innych podmiotów, postulatów, które nie wynikają z podjętych przez Autora badań. Postulaty, o które mi chodzi są bardzo ogólnikowe i nie są skierowane do konkretnego adresata a przede wszystkim co jest w tym przypadku kluczowe nie dotyczą badań empirycznych podjętych przez Autora. Przykłady takich dezyderatów są w opracowaniu bardzo liczne. Oto niektóre z nich;
 - „Należy poznać zakres, zbadać jak głęboki jest kryzys oraz dążyć do wprowadzenia działań, które zatrzymają negatywne zjawiska w sferze finansów publicznych” (str. 29).
 - „ Należy dążyć do bardziej elastycznego podejścia, które nie oznacza jedynie ograniczania wydatków, ale do dokonywania efektywnej alokacji środków finansowych” (str.31).
 - „Należy przeprowadzić kompleksową reformę finansów publicznych aby w sposób znaczący poprawić sytuację społeczno- gospodarczą Polski (str. 32).”
 - „ Należy zaprzestać bodźców fiskalnych.....” (str. 34)
 - „Celem działań związanych z zaciąganiem długu powinno być: wyznaczenie bezpiecznego poziomu zadłużenia, gwarantującego utrzymanie płynności finansowej... „(str. 104).
 - „Zmiany powinny dotyczyć: zwiększenia udziału dochodów własnych (....) większy dostęp do krajowego i zagranicznego rynku kapitałowego...” (str. 128)
 - Propozycje usprawnień funkcjonowania samorządu; zmniejszenie roli partii politycznych, a zwiększenie zaangażowania komitetów lokalnych i

bezpартyjnych samorządowców (...) wybory do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego powinny odbywać się według ordynacji większościowej (jednomandatowe okręgi wyborcze), referendum powinno być narzędziem stosowanym zdecydowanie częściej niż obecnie” W tym fragmencie opracowania postulatów tego rodzaju wymieniono aż jedenaście (str.131 – 132).

- „Jednostki samorządu terytorialnego coraz odważniej sięgają po alternatywne źródła finansowania inwestycji, w czym jednak powinny zachować ostrożność i umiar” (str. 167).

3. Sporządził opis niektórych z licznie, zamieszczonych w tekście tabel. Chodzi w szczególności o tabele na stronach:
 - 103 – 104 (tabele nr 13 – 14)
 - 222-225 (tabele 34 – 35)
 - 247 – 248 (tabela 37)
4. Opracował interpretację danych zawartych w wykresie 28 (str. 207). Zamieszczone w tym fragmencie opracowania stwierdzenie, że „jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w intensywny sposób korzystają ze środków z funduszy strukturalnych”(str. 206) oraz że „ Zdecydowana większość środków z Unii Europejskiej jest przeznaczana na inwestycje”(str. 207) są bardzo ogólne.
5. Opisując kryterium stosowane przez Komisję Europejską wyraźnie zaznaczył, że nie chodzi o deficyt budżetu państwa lecz deficyt sektora finansów publicznych (str. 47).
6. Dokonał korekty pewnej nieścisłości dotyczącej oceny obligacji. Chodzi o to na str. 288 pisze Autor o sprzeciwie RIO i zaskarżeniu decyzji Rady Miasta Lublina do sądu podczas, gdy na str. 264 wspomina jedynie o orzeczeniu RIO co do nieważności części uchwały w stosunku do zapisów o nieograniczonej odpowiedzialności oraz pokrycia roszczeń obligatariuszy z dochodów gminy.

Konkludując; całość przeprowadzonego w pracy wywodu oceniam – z punktu widzenia merytorycznego pozytywnie. Stopień realizacji celu badawczego świadczy o tym, iż Autor posiada zarówno wiedzę teoretyczną jak i własny warsztat badawczy.

my

VI. Ocena formalnej strony pracy

Oceniając pracę od strony edytorskiej należy stwierdzić, iż znajdujemy w niej liczne uchybienia, błędy językowe lub stwierdzenia, które są niezbyt zrozumiałe. I tak przykładowo od strony edytorskiej zastrzeżenia budzi między innymi to, że:

- Spis treści nie zawiera numeracji stron co znacznie utrudnia czytanie tego tekstu.
- W niektórych fragmentach pracy Autor posługuje się skrótami, a w innych stosuje się pełną nazwę. Przykładowo: chodzi między innymi o nazwę jednostki samorządu terytorialnego (JST) czy Unię Europejską. Konsekwentne stosowanie skrótów wpłynęłoby w istotny sposób na przejrzystość pracy oraz spowodowałoby znaczące zmniejszenie jej rozmiarów.
- Na str. 98 przypis 155 sporządzono wadliwie. Nie jestem autorem książki pt. Dług lokalny w teorii i praktyce lecz jej redaktorem. Jednakże opracowałam fragment na który Autor się powołuje. A zatem przypis powinien być sporządzony inaczej.

W wielu fragmentach pracy wystąpiły błędy stylistyczne. Przykładowo:

- „Wyniki analiz mogą być obciążone trudnym do oszacowania błędem *wynikającym..*” (str. 7).
- „(...) kładziony jest nacisk na terytorialna alokację środków finansowych, co zaostrza problem w obszarach funkcjonalnych,” (str. 136).
- Na str. 146 aż sześć razy powtórzono słowo efekty.

Obok błędów stylistycznych niektóre sformułowania – jak przypuszczam poprzez to, że zastosowano skróty myślowe – budzą pewne wątpliwości o charakterze merytorycznym. Dotyczy to między innymi następujących określeń:

- „umowy sprzedaży, których **cena jest płatna w ratach**”, (str. 137)
- „Szczególnie ważny w kontekście pragmatycznie prowadzonej polityki zarządzania długiem *jest dobór elastyczności i dywersyfikacji źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych*,” (str. 44).

- określenie „*dokonywanie działalności inwestycyjnej*,” (str. 149).
- „*wpływ finansowy*” (str. 227).
- „ ...do budżetu wpływają środki finansowe w dużej kwocie , są to jednak *pieniądze jednorazowe (jednoroczne)*” (str. 248).

Dodać do tego należy, że Autor ma skłonność do personifikowania niektórych pojęć lub problemów. Oto kilka przykładów:

- *Pojawiają się w teorii ekonomii liczne doktryny i opinie . które zwracają uwagę na problematykę zadłużenia* (str. 43).
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego *podkreśla, że*” (str. 106).
- „ *Racjonalna polityka w sferze dochodów i wydatków rozpatruje sytuacje JST zarówno w chwili obecnej jak i kilkudziesięciu lat na przyszłość*” (str. 128).
- Obecnie system planowania przestrzennego (...) *kontroluje zagospodarowanie terenu* (str. 186).
- „*Projekt (....) zakładał (...) a także rozszerzał dotychczasowe funkcje i poprawiał atrakcyjność tego obszaru*”(str. 214).
- „*Czynnik lokalizacyjny (...) stanowi o przewadze i atrakcyjności rynkowej*”(str.239).
- „*Inwestycja przewiduje wykonanie infrastruktury* (str. 241).
- „*Kwestie związane z prywatyzacją (....) wskazują na trzy zasadnicze zagadnienia*” (str. 244).
- *Inicjatywa JEREMIE (...) oferowała pożyczki* (str. 287).

VII . Konkluzja

Wszystkie podniesione powyżej uwagi mają charakter dyskusyjny i w niczym nie umniejszają istotnych walorów pracy Recenzowana praca zasługuje na pozytywną ocenę. Podniesione wątpliwości w żadnej mierze nie podważają jej istotnych walorów. Praca została napisana poprawnie pod względem metodologicznym. Autor wykazał umiejętność analizy faktów ekonomicznych i procesów finansowych.



Recenzowana praca spełnia wymogi ustawowe to znaczy wymogi Ustawy z dnia 14 marca 2003 o stopniach i tytułach naukowych, tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki (Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2014 w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2014 poz. 1852) stąd

wnoszę o dopuszczenie do jej publicznej obrony.

Włodzisław Woźniak

My