

dr hab. Dorota Wyszowska, prof. UwB

Wydział Ekonomii i Finansów

Uniwersytetu w Białymstoku

RECENZJA

dorobku naukowo-badawczego, dydaktyczno-organizacyjnego
oraz w zakresie popularyzacji nauki i współpracy międzynarodowej
dr. PIOTRA SOŁTYKA
w związku z postępowaniem o nadanie stopnia doktora habilitowanego

1. Podstawa przygotowania recenzji

Podstawa formalna sporządzenia niniejszej recenzji wynika z decyzji Rady Doskonałości Naukowej (RDN) dotyczącej wyznaczenia mnie jako recenzenta w postępowaniu habilitacyjnym dr. Piotra Sołtyka. Postępowanie wszczęto dnia 20 marca 2023 r., w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie – ekonomia i finanse. Postanowieniem Rady Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie podjętym na posiedzeniu w dniu 23 października 2023 r., powołano mnie w skład komisji habilitacyjnej w przedmiotowym postępowaniu, jednocześnie obligując do przygotowania recenzji na podstawie umowy zawartej z Prorektorem ds. Nauki – prof. dr hab. Pawłem Lułą.

Podstawą prawną oceny osiągnięć naukowych Kandydata ubiegającego się o stopień doktora habilitowanego jest art. 221 ust. 8 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j.: Dz.U. z 2021 poz. 478), a w zakresie kryteriów branych pod uwagę przy tej ocenie – art. 219 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy. Dokumentację i materiały dotyczące przedmiotowego postępowania habilitacyjnego otrzymałam 30 października 2023 r.

2. Sylwetka naukowa i zawodowa Kandydata do stopnia doktora habilitowanego

Dr Piotr Sołtyk jest adiunktem zatrudnionym w Katedrze Finansów Publicznych, w Instytucie Ekonomii, Finansów i Prawa, Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Stopień doktora nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii uzyskał na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Audyt wewnętrzny jako instrument racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi jednostek samorządu terytorialnego*, obronionej na Wydziale Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (Uchwała Rady Wydziału Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie z dnia 21 czerwca 2010 r.).

Z załączonej dokumentacji wynika, że jest to pierwsze postępowanie habilitacyjne Kandydata i nie ubiegał się On wcześniej o nadanie stopnia doktora habilitowanego. Zgodnie o otrzymaną dokumentacją, w latach 2012-2018 dr P. Sołtyk był zatrudniony na stanowisku adiunkta początkowo w Katedrze Bankowości i Instytucji Finansowych, w Instytucie Ekonomii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego na Wydziale Zamiejscowym Prawa i Nauk o Gospodarce w Stalowej Woli, a następnie w Katedrze Bankowości, w Instytucie Prawa i Ekonomii, Prawa Finansowego i Instytucji Finansowych na tym samym Wydziale. W latach 2015 – 2016 dr Piotr Sołtyk był zatrudniony w Katedrze Finansów Przedsiębiorstw Wydziału Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Obecnie jest adiunktem w Katedrze Finansów Publicznych (wcześniej Katedrze Finansów Samorządowych) w Instytucie Ekonomii, Finansów i Prawa, Kolegium Ekonomii, Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Dodatkowo w latach 2005-2009 współpracował ze Szkołą Wyższą im. Romualda Kudlińskiego w Warszawie – OLYMPUS oraz w latach 2015–2016 z Instytutem Ekonomii, Finansów i Zarządzania

Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kandydat obecnie zatrudniony jest także w Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sandomierzu. Wcześniej przeprowadził także audyty wewnętrzne w trzech jednostkach sektora publicznego. W latach 2011 - 2017 pełnił funkcję redaktora tematycznego kwartalnika „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”.

3. Ocena monografii jako głównego osiągnięcia naukowo-badawczego

Dr Piotr Sołtyk jako osiągnięcie naukowe, zgodnie z art. 219 ust. 1. pkt 2a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stanowiące znaczący wkład w rozwój dyscypliny ekonomia i finanse, wskazuje monografię naukową pt.: *Finanse powiatów ziemskich w polskim systemie budżetowym*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2022 (pozycja nr 439, UIW 50300, Wykaz wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe, Załącznik do komunikatu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 lipca 2021 r.). Recenzentami wydawniczymi przedmiotowej monografii są: prof. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak oraz dr hab. Marek Dylewski, prof. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Recenzowana monografia liczy 277 stron.

Podejmowany w monografii temat badawczy oceniam jako ważny i stale aktualny. Zmienność otoczenia prawnego, społeczno-gospodarczego, tendencje recentralizacyjne, wysoki poziom zadłużenia publicznego, (w tym podsektora samorządowego), postępujący proces depopulacji i starzenia się ludności, czy zmiany klimatyczne wymuszające podejmowanie nowych aktywności inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) daje badaczom subdyscypliny finansów samorządowych nowe pola eksploracji i stawia nowe wyzwania badawcze.

Wszystko to sprawia, że tematyka finansów samorządowych jest dość popularnym przedmiotem badań naukowych i obszarem zainteresowania osób ubiegających się o stopień doktora, czy doktora habilitowanego. Dlatego ważne jest by przy konkretyzacji problematyki badawczej podjąć się wcześniej rozpoznania dotychczasowego dorobku naukowego w tej tematyce i dookreślić niszę badawczą (lukę), która mogłaby zostać uzupełniona i mogłaby stanowić, w tym przypadku, wkład w rozwój nauki.

Autor za podmiot badań wybrał pośredni szczebel samorządu terytorialnego w Polsce, który rzeczywiście, jak wspomina Autor, jest rzadziej podejmowany przez badaczy niż szczebel gminny. Słusznie też wyłączył z analizy miasta na prawach powiatu, ze względu na ich specyfikę. Warto byłoby jednak uzasadnić ten wybór nie tylko lakonicznym stwierdzeniem zamieszczonym we wstępie (cyt.) „*Powodem podjęcia tego tematu przez autora była przede wszystkim niewielka liczba publikacji naukowo-badawczych na temat finansów pośredniego szczebla samorządu terytorialnego. Stan dociekań i wniosków płynących z badań w tym zakresie jest niezadowolający.*”.

Autor zatytułował monografię: *Finanse powiatów ziemskich w polskim systemie budżetowym*

Deklarowany przez Autora **główny cel badawczy** to (cyt.): „*Głównym celem opracowania jest charakterystyka i analiza systemu finansowego powiatów ziemskich w kontekście zachodzących zmian prawnofinansowych, ekonomicznych, jak również przedstawienie wyników badań empirycznych w tym zakresie. Zasygnalizowanie kierunków zmian w kontekście istniejącego systemu także wpisuje się w założenia publikacji.*”. Autor, formułuje dodatkowo cztery **cele, mające charakter pomocniczy** w aspekcie realizacji głównego celu badawczego (cyt.):

„*Cel 1. Charakterystyka powiatu w układzie organizacyjnym administracji publicznej.*

Cel 2. Analiza i opis rozwiązań wynikających z systemu prawno-finansowego powiatów.

Cel 3. Analiza i interpretacja wybranych kategorii finansowych, takich jak dochody, wydatki budżetowe oraz zweryfikowanie problemu zadłużenia powiatów.

Cel 4. Przedstawienie znaczenia liniowego modelu efektów mieszanych jako narzędzia do badania finansów powiatów.

Autor sformułował też **hipotezę badawczą** w brzmieniu (cyt.) „*kondycja finansowa powiatów ziemskich jest uwarunkowana wieloma czynnikami, w szczególności ekonomicznymi i finansowymi, co jest argumentem przemawiającym za koniecznością przeprowadzenia diagnozy i wypracowania na nowo koncepcji zreformowania tego pośredniego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce*” oraz **cztery hipotezy szczegółowe** (cyt.).

„H.1. Zjawisko migracji ludności w coraz większym stopniu przyczynia się do zmiany w sytuacji finansowej powiatów.

H.2. Na stabilizację finansową powiatów w coraz większym stopniu mają wpływ transfery zewnętrzne z budżetu państwa.

H.3. Na kształt wyniku operacyjnego budżetów powiatów mają wpływ ich uwarunkowania ekonomiczne, w szczególności PKB województwa oraz wynagrodzenie brutto mieszkańców powiatów.

H.4. Nakłady finansowe powiatów na zadania inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki wodnej, są dalece niewystarczające.”

Między wskazanym tytułem opracowania, celami i hipotezami trudno doszukać się powiązania. Autor w opracowaniu nie wyjaśnia użytego w tytule pojęcia „polskiego systemu budżetowego”. Nie odnosi się do niego także w celu ani w hipotezach. Tytuł książki nie nawiązuje do problemu badawczego, którego Autor de facto nie sformułował, choć we wstępie zawarł odniesienie do niego (cyt.): „Rozwiązanie to przyczyni się do pełniejszej analizy problemu badawczego.”

Cel główny został sformułowany w sposób bardzo ogólny. Celem nie może być (cyt.) „... przedstawienie wyników badań empirycznych w tym zakresie”. Prowadzone przez Autora badania miały przecież jakiś cel, a nie były „celem samym w sobie”.

Autor nie podjął się identyfikacji luki badawczej, co nie pozwoliło Mu na zdefiniowanie w sposób właściwy problemu badawczego, co w konsekwencji doprowadziło do problemów z poprawnym skonstruowaniem tytułu monografii, celów i hipotez. Wynika to z niewystarczającego przeglądu literatury przedmiotu (o czym w dalszej części recenzji) wykraczającego poza dość „stare” krajowe źródła, głównie o charakterze podręcznikowym i liczne (często zbędne) komentarze przepisów prawnych. Pominięcie przez Autora tego etapu wstępnego wpłynęło istotnie na konstrukcję monografii. Praca stanowi **bardzo szeroki opis luźno ze sobą powiązanych treści** odnoszących się do pośredniego szczebla samorządu terytorialnego, w tym jego finansów. Autor zbyt często chciał zaprezentować wszystko, co wie na dany temat, nie koniecznie w sposób uporządkowany i metodyczny, kładąc przy tym zbyt duży nacisk na aspekty prawne, a pomijając często wymiar ekonomiczny. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, co chce osiągnąć Autor. Co w Jego ocenie jest problemem badawczym, który warty jest podjęcia. Trudno też jednoznacznie stwierdzić, jakie poglądy reprezentuje Autor wobec poszczególnych kategorii dochodów powiatów, i w jakim kierunku powinna zmierzać zmiana systemu finansowania analizowanych jednostek. Prezentowane poglądy są bowiem w monografii różne (cyt. s. 68) „W ujęciu ekonomicznym najbardziej optymalnym rozwiązaniem winno być to, w którym dochody własne stanowią podstawową część dochodów powiatów.”, s. 73 „W strukturze dochodów ogółem niebagatelną pozycję zajmują transfery zewnętrzne z budżetu państwa. Ich wysoki udział jest wynikiem decentralizacji zadań publicznych na niższe szczeble administracji publicznej”, s. 81 „Przyjęty sposób ustalania i przekazywania subwencji pozwala władzom powiatu na zaplanowanie w dłuższej perspektywie czasowej dosyć stałego poziomu dochodów własnych przekazywanych w ramach redystrybucji pionowej z budżetu państwa.”, s. 165 „Można podnosić argument, że skoro państwo nie zapewnia powiatom adekwatnych środków finansowych do realizacji zadań zleconych, to winno tę lukę finansową uzupełnić transferami zewnętrznymi w postaci dotacji celowej.”

Sformułowana hipoteza główna jest trudna, a wręcz niemożliwa do weryfikacji. Natomiast hipotezy szczegółowe nie stanowią dezagregacji hipotezy głównej, więc nie prowadzą do jej weryfikacji. Dodatkowo należy podkreślić, że sformułowane hipotezy są nieprecyzyjne. Co zdaniem Autora oznacza „w coraz większym stopniu” czy „są dalece niewystarczające”? Co Autor rozumie pod pojęciem „kondycji finansowej”?

Jak zauważono, cele i hipotezy powinny być ze sobą powiązane. Powinny mieć one także odzwierciedlenie w układzie pracy. Trudno jest jednak takie odzwierciedlenie zauważyć.

Monografia składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii, aneksu statystycznego oraz spisu rysunków i tabel. Należy podkreślić, że tytuły poszczególnych części pracy zostały sformułowane niepoprawnie (np. podrozdziału 1.3. *Podmioty powiatowych struktur organizacyjnych uczestniczące w realizacji dóbr i usług publicznych*, 1.5. *Instytucjonalne podmioty uczestniczące w ewaluacji działalności oraz kontroli finansów powiatów ziemskich*, 3.3. *Subwencje ogólne jako uzupełniające dochody transferowe budżetów powiatów*, 3.4. *Znaczenie dotacji celowej w sytuacji*

niedoszacowania zadań powiatów, 4.4. Ocena ekonomiczna realizacji wybranych grup wydatków powiatów).

Przechodząc do oceny poszczególnych części monografii należy stwierdzić, że rozdział 1 i 2 mają, co do zasady charakter teoretyczny, trzy kolejne, tj. 3, 4 i 5 – charakter teoretyczno-empiryczny (choć tytuł 5 wskazuje na jego charakter teoretyczny: *Teoretyczne zagadnienia zadłużenia powiatów ziemskich*), natomiast 6 – charakter empiryczny.

Dwa pierwsze rozdziały (zatytułowane: *Podstawy działania samorządu powiatowego w Polsce* oraz *System prawno-finansowy powiatów w Polsce*) mają charakter odtwórczy, informacyjny. Tematyka podejmowana w obu rozdziałach była już wielokrotnie prezentowana w literaturze, a w ujęciu zaproponowanym przez Autora nie wnosi niczego nowego. Oba rozdziały zostały przygotowane w sposób chaotyczny (wiele wtrąceń, powtórzeń, potoczny i nieprecyzyjny, wręcz rażący język, wiele zbędnych rozbudowanych komentarzy prawnych, odniesień do innych JST niż będących przedmiotem analizy). Zawarte zostały w nich podstawowe informacje dotyczące powiatów (charakterystyki liczbowej), zadań, jednostek organizacyjnych powiatów, nadzoru nad powiatami, kontroli, w tym finansowej, gospodarki finansowej powiatów, zasad budżetowych, budżetu powiatu. Tematyka ta w znacznej części była prezentowana nawet przez samego Autora w dwóch podręcznikach (P. Sołtyk, M. Dębowska-Sołtyk, *Finanse samorządowe*, Difin, Warszawa 2016 i P. Sołtyk, *Finanse samorządowe. Teoria i praktyka*, Wydanie 2, Difin, Warszawa 2020).

Autor dość swobodnie i zamiennie stosuje określenia „lokalny” i „samorządowy”, jakby nie wdział różnicy między nimi. W podrozdziale 1.2 Autor prezentuje definicję samorządu powiatowego (cyt.) „*Samorząd powiatowy, obok samorządu gminnego oraz samorządu województwa, stanowi drugi szczebel samorządu terytorialnego w Polsce. Jest systemem organów lokalnych, które samodzielnie, we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność wykonują zadania publiczne, zarówno własne, jak i zlecone z zakresu administracji rządowej.*”. Piszę też dalej (cyt.) „*Samorząd jest uprawniony do kształtowania wewnętrznej organizacji, do wyboru rady powiatu, zarządu powiatu, a co za tym idzie, za ich pośrednictwem ma możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego.*”. Można odnieść wrażenie, że Autor nie umie do końca określić podmiotu swoich badań (uwzględniając dodatkowo tytuł podrozdziału 1.1 *Powiat w przestrzeni administracji publicznej i procesy kształtowania się powiatów ziemskich*). A może jest to po prostu brakiem precyzji i świadectwem niedbałego przygotowania monografii?

Można zadać pytanie: po co Autor w obu rozdziałach prezentuje zagadnienia szeroko opisywane w literaturze przedmiotu, jak np.: zadania powiatów, zasady budżetowe, budżet i jego konstrukcję? Autor wyciąga wnioski, które nie są poparte żadną wcześniejszą analizą ani opisem wyników badań innych autorów, odnoszących się np. do: migracji i jej wpływu na finanse powiatów (s. 24), słabej sytuacji finansowej powiatów (s. 24), sposobów finansowania zadań (s. 48), nadmiaru zadań powiatów i wydatków z nimi związanych (s. 62), WPF (s. 65). Wnioski tego typu wyciąga także Autor w pozostałych częściach monografii.

Słabością obu rozdziałów jest „przeładowanie” treściami prawnymi, w postaci odwołań do przepisów prawnych, orzecznictwa sądów, rozstrzygnięć organów nadzoru, z jednoczesnym **pominięciem ekonomicznych aspektów badanych zagadnień**.

Od **monografii naukowych oczekuje się**, aby w części teoretycznej zawierały odwołanie do podstaw koncepcyjnych, które w tym przypadku uzasadniałyby funkcjonowanie pośredniego szczebla samorządu terytorialnego i wskazywały miejsce finansów powiatów w strukturze finansów samorządowych. Pozwoliłoby to na umiejscowienie rozważań w teorii ekonomii i finansów. Należało w tej części monografii podjąć dyskusję naukową z wykorzystaniem najnowszego dorobku literatury krajowej i zagranicznej poświęconej uzasadnieniu funkcjonowania bądź nie, szczebla pośredniego samorządu terytorialnego. Można było podjąć zagadnienia dotyczące: kosztów świadczenia usług publicznych, zdolności do podejmowania działalności inwestycyjnej oraz realizacji zasady adekwatności środków do przypisanych do realizacji zadań. Wskazane było także odniesienie się do wyników dotychczasowych badań empirycznych w tym zakresie. Pozwoliłoby to **Autorowi na osadzenie przedmiotu badań w nurtach teorii ekonomii i finansów oraz ułatwiło wskazanie luki badawczej**.

Konstrukcja **rozdziałów 3, 4 i 5** jest bardzo podobna. Na początku każdego z nich Autor zawarł kolejno opis: dochodów, wydatków, zadłużenia (opis w dalszej kolejności), a następnie próbował dokonać (cyt.) „oceny ekonomicznej zrealizowanych dochodów”, „oceny ekonomicznej realizacji wybranych grup wydatków” oraz „oceny poziomu zadłużenia”. Na początku należałoby zadać pytanie Autorowi, po co prezentował analizę wybranych kategorii dochodów i wydatków powiatów zagregowanych na poziomie województw? Żadna z przyjętych hipotez nie odnosi się do zróżnicowania powiatów pod jakimś względem, a jeżeli nawet by tak było, to sposób prezentacji danych uniemożliwia jego pomiar. We wszystkich tabelach (według województw) Autor analizuje dane **powiatowe zagregowane na poziomie województw!** Wylicza także podstawowe miary rozkładu. Co daje taka analiza, skoro już w podrozdziale 1.1 Autor sam zaprezentował zróżnicowanie powiatów pod względem powierzchni i liczby ludności. W poszczególnych województwach funkcjonuje różna liczba powiatów, o różniącej się powierzchni i liczbie ludności. Prezentowane miary wyliczone są przez Autora na podstawie **wielkości bezwzględnych**, co dodatkowo uniemożliwia ich porównywanie. Zasadne byłoby ich prezentowanie np. w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Należałoby także zadać pytanie, po co Autor prezentuje te same dane w tabelach, następnie na rysunkach i w opisie pod tabelami. Opis danych zawartych pod tabelami odnoszący się do wartości minimalnych i maksymalnych jest w tym przypadku zbędny. Należało raczej zastanowić się i dokonać analizy otrzymanych wyników, zastanowić nad przyczynami występujących różnic bądź zmian. Podobną uwagę należy wysunąć w przypadku tabel, w których Autor prezentuje podstawowe miary rozkładu (średnią¹, medianę, odchylenie standardowe, skośność, kurtozę, wartości minimalne i maksymalne). Co tak naprawdę obrazują te wielkości? Średnią roczną ze zagregowanych na poziomie województw danych dla powiatów. W tym przypadku Autor również nie analizuje osiągniętych wyników poza opisem, w których województwach były one najwyższe i najniższe.

Odnosząc się do treści prezentowanych w rozdziale 3 zatytułowanym *Zróżnicowanie dochodów budżetów powiatów ziemskich*, w podrozdziale 3.1. Autor podjął się analizy istoty i znaczenia dochodów powiatów. Kategorii dochodów własnych poświęcił przy tym niespełna 2 strony, a kolejnym kategoriom pozostała część tego fragmentu monografii. Na koniec wyciągnął też wniosek (cyt. s. 76) „Z uzyskanych danych wyraźnie wynika, że pomiędzy **poszczególnymi powiatami istnieje wyraźna dysproporcja gromadzonych dochodów**. Przyczyną tego stanu z pewnością są liczne uwarunkowania ekonomiczne, demograficzne i kulturowe. Zasadne byłoby stworzenie takich rozwiązań prawnych, aby powiatom o słabym potencjale dochodów własnych zwiększyć stabilność dochodową. Jedno z takich rozwiązań mogłoby polegać na zwiększeniu udziału w podatku PIT czy udziału w podatku CIT.”

Warto przy tym podkreślić, że Autor nie odnosi się w żaden sposób do zasadności zaliczania udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) jako kategorii dochodów własnych powiatów. A przecież można byłoby uznać te kategorie dochodów za transfery zewnętrzne podobnie jak subwencję ogólną.

W dalszej części tego rozdziału Autor podejmuje rozważania na temat samodzielności finansowej powiatów. Część ta podobnie, jak wcześniejsze jak napisana w sposób chaotyczny. W pierwszej kolejności Autor pisze o samodzielności finansowej, później wraca do rodzajów tej samodzielności (prawnej, organizacyjnej, politycznej i finansowej). Autor nie prowadzi żadnych rozważań na temat uwarunkowań samodzielności finansowej (w aspekcie dochodowym i wydatkowym). Wyciąga natomiast wnioski (cyt. s. 79) „od poziomu generowanych dochodów własnych są uzależnione pozostałe działania operacyjne powiatów”, „Podstawowym czynnikiem mającym bezpośredni wpływ na stopień samodzielności dochodowej powiatów jest stabilność generowanych dochodów. Brak częstych zmian przepisów prawa w przedmiocie naliczania i pobierania dochodów JST stanowi istotny czynnik stabilizacyjny. Równie pożądanym czynnikiem jest utrzymanie się dobrej sytuacji ekonomicznej i społecznej na obszarze powiatu.”, „Liczba podmiotów gospodarczych i ich rozwój mają bezpośrednie przełożenie na budżet powiatu, podobnie jak niska stopa bezrobocia na jego terenie. Te czynniki i wiele jeszcze innych powodują, że wydajność poszczególnych źródeł dochodów sprzyja procesowi planowania poszczególnych zadań w budżecie samorządowym.

¹ Autor nie wskazuje, czy jest to średnia arytmetyczna, harmoniczna, czy może geometryczna.

Niejasne podziały zadań pomiędzy państwem a administracją samorządową nastręczają trudności w faktycznej wycenie tych zadań i płatności za wykonane czynności. Dlatego pożądanym rozwiązaniem byłoby ustalenie konkretnej ceny – rzetelnie wyliczonej na podstawie faktycznych kosztów, konkretnej usługi publicznej świadczonej przez powiat na rzecz administracji państwowej.”

Wnioski te są albo oczywiste i nie trzeba prowadzić analiz i badań, aby móc je sformułować, albo są ogólne i nie wnoszą niczego nowego, poza prezentowanymi w szerokiej literaturze przedmiotu.

Ocena kolejnych części tego rozdziału poświęconych subwencji ogólnej i dotacjom celowym jest podobna. Są one nieuporządkowane, chaotyczne, Autor powtarza w nich te same treści, wyciąga wnioski bez jakiegokolwiek analizy danych (np. dotyczące niedofinansowania oświaty w powiatach s. 84), często bardzo oczywiste. Już na wstępie podrozdziału 3.3. zatytułowanego *Subwencje ogólne jako uzupełniające dochody transferowe budżetów powiatów* Autor pisze (cyt. s. 80) *” Na wstępie rozważań o tak istotnym elemencie finansów pośredniego szczebla samorządu wskazać trzeba niestety na coraz większy udział transferów uzupełniających w budżetach powiatów. Sprawia to, że władze powiatu mają coraz mniejszy wpływ na kierunki wydatkowania środków z budżetu. Może to świadczyć o początkach procesu administrowania powiatem, a nie zarządzania nim przez autonomiczne decyzje finansowe.”*

Czy Autor chciał przez to napisać, że subwencja ogólna (na to też należy zwrócić uwagę – liczba pojedyncza) jest dochodem z ustalonym przeznaczeniem podobnie jak dotacja? Takich nieprecyzyjnych sformułowań (mam nadzieję) jest znacznie więcej. W tej części Autor pisze w ramach wtrącenia np. na s. 83 o subwencji dla partii politycznych. Autor też wyciąga wnioski dotyczące dynamiki dochodów z tytułu subwencji ogólnej dla powiatów (cyt. s. 85) *„Jako uzasadnienie tak znacznego wzrostu przekazywania subwencji ogólnej do budżetów powiatów należy wskazać ogólną sytuację finansową powiatów przy jednoczesnym wzroście cen nośników energii. Za ten trend odpowiada także aktywność władz powiatów w podejmowaniu różnych działań inwestycyjnych. Dodatkowe środki finansowe dla nauczycieli w ramach przyznanych podwyżek plac są kolejnym uzasadnieniem tego zjawiska.”*. Należy przy tym podkreślić, że Autor nie prowadzi żadnych analiz w tym zakresie. Wyciąga także inne wnioski np. (cyt. s. 86) *„... subwencja dla powiatów odgrywa ważną rolę nie tylko w aspekcie finansowym, lecz także służy zapewnieniu płynności finansowej powiatu i ciągłości jego działań, a także, co ważne, przyczynia się do przeciwdziałania występowaniu dysproporcji pomiędzy poszczególnymi szczeblami JST.”*

W części poświęconej dotacjom celowym (podrozdział 3.4) Autor ponownie prezentuje luźne przemyślenia na temat tego rodzaju dochodów powiatów. Prowadzi analizy (opisane powyżej) oraz wyciąga różne wnioski, często niepoparte żadnymi analizami. W konkluzji Autor wskazuje (cyt. s. 97) *„dotacje celowe mają duże znaczenie w sferze zadań publicznych realizowanych przez powiaty. Wielkość tych transferów jest wyraźnie zróżnicowana w powiatach położonych w poszczególnych województwach. Przyczyny tego stanu są **trudne do rozpoznania**, gdyż powiaty jako podmioty publiczne działają w specyficznych uwarunkowaniach nie tylko ekonomicznych, ale również demograficznych, społecznych i kulturowych. Krótko mówiąc, powoduje to **trudności w dokonaniu zbiektywizowanej oceny**.”* I pisze dalej: *„Zbyt duży udział transferów zewnętrznych to ponadto ograniczanie w pewnym stopniu innowacyjności władz powiatu, środki dotacyjne charakteryzują się bowiem prawnym reżimem wydatkowania.”*

Czy to są wnioski, które mogą świadczyć o naukowym podejściu do badań?

Cały podrozdział 3.5 (od s. 97 do s. 128) został poświęcony analizie dochodów powiatów. W licznych tabelach i na rysunkach (uwagi do nich zawarte zostały w części powyżej) Autor prezentuje dane odnoszące się do różnych kategorii dochodów. Należy zauważyć brak precyzji w prezentacji tych kategorii – np. s. 108 – *udział dochodów z CIT*, s. 110 *udział subwencji ogólnej (w %) w dochodach powiatów*, s. 118 *udział pozostałych dochodów bieżących (w%) w dochodach powiatu*, s. 124 *udział dochodów z tytułu dotacji oraz środków na inwestycje (w%) w dochodach majątkowych*, s. 126 *udział dochodów bieżących na programy lub zadania inwestycyjne UE (w%) w dochodach bieżących*.

Ta rozbudowana analiza prowadzi do konkluzji (cyt. s. 123-124) *...wyraźne zróżnicowanie udziału transferów zewnętrznych w dochodach ogółem powiatów. Biorąc pod uwagę samodzielność finansową w sferze dochodów powiatów, sytuacja w badanym okresie niestety nie jest optymistyczna. Widoczny jest zbyt duży udział transferów wyrównawczych, takich jak subwencja ogólna, w dochodach bieżących powiatów, wynoszący nawet 49,25% w roku 2012, a w roku 2019 – 43,04%. Podobnie umiarkowanie zadowalająco wyglądała sprawa udziału dotacji celowych w dochodach bieżących powiatów. ... Zbyt*

niski udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem powiatów również jest zjawiskiem niepokojącym. ... Mając na uwadze zakres zadań publicznych realizowanych przez powiaty ziemskie, zasadne staje się podjęcie działań legislacyjnych w celu zwiększenia stabilności finansowej w sferze dochodów własnych powiatów przez zapewnienie temu pośredniemu szczeblowi samorządu terytorialnego dodatkowych źródeł dochodów własnych. Kompetencje władz powiatów w tym zakresie są znikome, a wręcz żadne. Jedynie zmiany legislacyjne poszczególnych aktów prawnych rangi ustawowej mogą zmienić stan dochodów powiatów ziemskich.” Tego typu wnioski można wyciągnąć bez prowadzenia jakichkolwiek analiz, które Autor określa w monografii badaniami.

Pragnę jednocześnie dodać, że Autor nie zastanowił się nad tym, dlaczego niektóre kategorie dochodów występują od roku 2004, a należało choćby wspomnieć o zmianie ustawy o dochodach JST, która zwiększyła m.in. udział powiatów w podatku PIT, czy przyznała dochody z tytułu udziału w podatku CIT.

Autor wykonał wiele obliczeń, zaprezentował wiele danych, które nie wiadomo czemu służyły.

Ocena rozdziału 4 jest podobna do poprzednich. Autor pisze w podrozdziale 4.1. (cyt. s. 129) „W tej pracy przyjęto, że „potrzeby publiczne, które są zaspokajane przede wszystkim z budżetów publicznych poprzez finansowanie ze środków publicznych, określane są mianem wydatków publicznych”. I dalej: „Powiaty jako pośredni szczebel samorządu terytorialnego uczestniczą w zaspokajaniu różnych dóbr publicznych i finansowaniu usług społecznych.” Czy wydatki mogą być potrzebami? I czy można zaspokajać dobra?

Tego typu sformułowań, czy też nic nie wnoszących zdań można odnaleźć w monografii wiele. Podobnie jak już wspomnianych wniosków niepopartych żadną analizą, ani wynikami badań innych autorów. Trudne do zrozumienia są też niektóre wnioski Autora np. (cyt. s. 134) „Przedmiotowe zróżnicowanie poziomu ponoszonych wydatków wskazuje na istniejące nierówności środków pieniężnych, które są przeznaczane na finansowanie określonych zadań publicznych.”. Pragnę nadmienić, że wniosek ten został podobnie, jak i inne odnoszące się do zróżnicowań pomiędzy powiatami, wyciągnięty na podstawie **miar rozkładu policzonych z wykorzystaniem danych dotyczących powiatów zagregowanych na poziomie województw dla wskazanych lat.**

W kolejnym podrozdziale zatytułowanym 4.2 *Znaczenie systematyzacji wydatków w zarządzaniu finansami samorządu powiatowego* Autor wyjaśnia podział na wydatki bieżące i majątkowe. Autor dodaje (cyt. 136) „Oprócz wspomnianych grup wydatków ponoszonych z budżetów powiatów należy wyodrębnić jeszcze wydatki na obsługę ich długu.”. Zatem, czy wydatki te nie są ujmowane w kategorii wydatków bieżących? Są odrębną kategorią? W dalszej części Autor podejmuje się analizy (cyt. s. 137) „W celu poznania wymiaru ponoszonych wydatków bieżących w poszczególnych powiatach ziemskich zdecydowano się przeprowadzić stosowne analizy statystyczne.” oraz (cyt. s. 138) „W trakcie prac analitycznych skupiono się następnie na zagadnieniu wydatków majątkowych powiatów położonych w poszczególnych województwach. Celem tego badania było ustalenie, jak kształtowały się wydatki majątkowe w powiatach na przestrzeni okresu przyjętego do analizy.” W obu przypadkach dokonuje takiej samej analizy, jak w podrozdziale 4.1. Nie będę zatem powielać swojej oceny tych analiz. Przy tym w podsumowaniu wyciąga wniosek (cyt. s. 139) „Stan taki może świadczyć o słabym potencjale finansowym w zakresie ubiegania się przez władze powiatów o przychody zwrotne z przeznaczeniem na tzw. wkład własny na planowane lub realizowane inwestycje. Niski udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem powiatów świadczyć również może o słabej aktywności inwestycyjnej danego samorządu powiatu. Jest oczywistym faktem, że władze powiatu powinny dążyć, aby udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem powiatu był jak najwyższy, podkreślając w ten sposób doskonałą aktywność inwestycyjno-rozwojową powiatu.”.

Kolejna część monografii wydaje się być zbędna (4.3. *Gospodarowanie wydatkami publicznymi a ryzyko naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez decydentów powiatów*). Została poświęcona zagadnieniom, które bezpośrednio nie wiążą się z podjętą tematyką. W tej części monografii jest wiele tekstu nie wnoszącego niczego nowego, odnoszącego się ponownie do zasad budżetowych, kontroli zarządczej. Autor wysuwa np. wniosek (cyt. s. 140) „Ogromne znaczenie w optymalnym zarządzaniu finansowymi środkami publicznymi mają skuteczność i innowacyjność władz powiatu ukierunkowana na rozwiązania przestrzegające podstawowej zasady mówiącej o uzyskaniu efektu adekwatnego do poniesionych nakładów.”

Ostatni podrozdział 4.4 poświęcony został „ocenie ekonomicznej realizacji wybranych grup wydatków powiatów”. Ocena tej części pracy jest podobna jak części 3.5. Autor przedstawia wiele danych w formie tabelarycznej i graficznej. Dokonuje ich opisów – w którym **województwie** powiaty miały wartości największe, a w którym najmniejsze. Wyciąga „oczywiste” wnioski. Powiela prezentowane wcześniej treści np. o WPF. Autor analizując wydatki majątkowe zauważa, że były one największe (a w zasadzie udziały w wydatkach ogółem) w latach 2009-2010, ale nie wspomina, ani nie prezentuje przyczyn tej sytuacji. A przecież było to wynikiem pozyskania w tym czasie największych środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej z UE przez wszystkie JST w Polsce.

Trudno uzasadnić część prowadzonych w tej części monografii analiz, np. *udziału wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji* (stanowiących kilka setnych procenta). Ponadto Autorowi zabrakło ponownie precyzji. Co obejmuje np. kategoria „*wydatki bieżące przeznaczone na programy, projekty inwestycyjne*”, „*wydatki majątkowe przeznaczone na programy, projekty inwestycyjne*”. Autor w całej monografii nie wykazuje się także precyzją określenia źródła prezentowanych danych. Pod tabelami wskazuje źródło (cyt.): „*Obliczenie własne na podstawie danych GUS z wykonania budżetów JST*”. Ale Główny Urząd Statystyczny dysponuje i udostępnia dane w różnych formach. Należało konkretnie wskazać źródło.

Tytuł rozdziału piątego wskazuje na to, że Autor powinien w nim podjąć rozważania teoretyczne na temat zadłużenia powiatów ziemskich. Tak jednak nie jest. Rozważania w tej części monografii zaczyna od powtórzenia treści odnoszących się do zadań powiatów i ich dochodów (w podrozdziale zatytułowanym *Wynik budżetu powiatów jako miernik realizacji zadań publicznych*). W dalszej części także znajdują się liczne powtórzenia odnoszące się do planowania budżetowego, działalności inwestycyjnej, nadzoru. Autor nazywa wynik budżetu „wskaźnikiem finansowym” pisząc (cyt. s. 173) „*Ustalenie tego wskaźnika finansowego w podmiotach zaliczanych do sektora finansów publicznych jest prawnym obowiązkiem każdego starosty powiatu*”. Ujemny wynik finansowy powtarzający się rok rocznie rzeczywiście jest podstawową przyczyną powstawania zadłużenia, tylko czy warto w tym miejscu tłumaczyć czym jest wynik budżetu, i jak może, a raczej, w ocenie Autora nie powinien być wykorzystywany do oceny władzy wykonawczej powiatu. Podobnie, jak we wcześniejszych częściach monografii Autor wyciąga dość swobodnie wnioski, np. (cyt. s. 181) „*Powiaty zaliczane do tych uboższych w większości decydować się będą na przerzucanie kosztów inwestycji na przyszłe pokolenia, a tym samym będą skłonne do kreowania deficytu. Inne powiaty, zwłaszcza te o ustabilizowanej sytuacji finansowej i utrwalonych źródłach dochodu, będą skłonne raczej do realizacji zadań inwestycyjnych z własnych dochodów.*”.

Na początku tego rozdziału Autor nie zauważa, że w Polsce zadłużenie powiatów jest limitowane przepisami prawa (ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Opisuje je dopiero w dalszej części rozdziału (uwagi w dalszej części recenzji).

W początkowej części rozdziału Autor nie podejmuje analizy w rozbiciu na województwa, podaje wielkości zbiorczo dla wszystkich powiatów ziemskich. Należałoby zadać pytanie, skąd ta zmiana formy prezentacji danych? Dalej już jednak zmienia formę prezentacji na układ województw. W prezentowanych analizach razi brak precyzji (np. s. 182 tytuł tabeli powielony na s. 183 tytuł rysunku *Wynik bieżący budżetu – nadwyżka operacyjna (w%) w ogóle powiatów w latach 2001-2019*). W komentarzu do tabeli Autor pisze (cyt. s 180-181) „*Z danych zawartych w tabeli 43 wynika, że nadwyżka operacyjna w budżetach powiatów w poszczególnych latach była zróżnicowana. Również wyliczona średnia dla Polski jest niestabilna. W 2002 r. średnia powiatów z nadwyżką operacyjną wynosi 78,13%, w roku następnym również była wysoka: 78,36%. Natomiast na koniec 2019 r. udział powiatów z nadwyżką operacyjną wynosił jedynie 25,3%, co nie jest zadowalającym stanem.*”. M.in. ten opis świadczy o tym, że Autor nie posiadał umiejętności prowadzenia analiz z wykorzystaniem np. wskaźników struktury. Ocena wykorzystania warsztatu z zakresu analiz statystycznych zostanie dokonana w końcowej części recenzji.

Drugą część tego rozdziału Autor poświęca opisowi „źródeł równoważenia budżetu”, a trzecią „problematyce zadłużenia w kontekście realizacji zadań publicznych”. Prezentowane treści to głównie powtórzenia odnoszące się do nadzoru RIO, możliwości realizacji działalności inwestycyjnej, zasady adekwatności, planowania budżetowego, zasad budżetowych, wydatków budżetowych. Autor analizuje też dane dotyczące udziału kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych (w %) w przychodach ogółem powiatów. Nie prezentuje przy tym żadnych wielkości w liczbach bezwzględnych, ani w

przeliczeniu na mieszkańca. Tak naprawdę nie zawiera informacji, ani na temat wielkości, dynamiki, ani struktury zadłużenia. Prezentuje natomiast podstawowe miary rozkładu za lata 2003-2019 poprzedzając je opisem (cyt. s. 194) „Prezentując problematykę źródeł finansowania nierównowagi budżetu, co w dłuższym okresie prowadzi do powstania długu, niezbędne staje się przedstawienie wybranych wyników badań własnych dotyczących zobowiązań powiatów. Do osiągnięcia założonego celu poznawczego opracowania zasadne **było zgromadzenie zasadniczych miar statystycznych zobowiązań powiatów w latach 2003–2019**”. Fragment ten jest jednym z wielu potwierdzających brak precyzji, umiejętności wykorzystania podstawowych miar statystycznych. W rozdziale tym Autor zawiera ponownie wiele zdań nic nie wnoszących do rozważań (np. cyt. s. 197 „Bez pogłębionych analiz prawnych, gdyż nie jest to przedmiotem niniejszej monografii, w kwestii zalet i wad zmodyfikowanego indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST stwierdzić należy, że prawne granice zadłużania się podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych określono w ustawie zasadniczej.”). Po czym Autor opisuje progi ostrożnościowe, nic ten opis nie wnosi do rozważań ani analizy. Autor opisuje dość szeroko nieobowiązujące już rozwiązania prawne odnoszące się do limitowania długu JST (prezentuje także obliczenia wskaźników obrazujących relację zadłużenia do dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju ss. 202-212). Odnosząc się w tym miejscu do nowego sposobu limitowania Autor pisze (cyt. s. 202) „Ostateczna granica zadłużania się JST wynosiła 60% wykonanych dochodów ogółem. Przekroczenie tej wartości pozbawiało władze powiatu legalnej możliwości zwiększania długu JST.

Niestety w obecnym stanie prawnym sztywna wartość tej relacji nie jest zapisana w żaden sposób. Inaczej mówiąc, obecnie indywidualny wskaźnik zadłużenia nie limituje, do jakiej relacji wykonanych dochodów powiat może się zadłużać”. Kilka zdań później można odnaleźć ocenę Autora obecnie funkcjonującego sposobu limitowania – indywidualnych wskaźników zadłużenia (IWZ) (cyt. s. 202-210) „Nie zagłębiając się w rozważania w przedmiocie krytyki obecnego indywidualnego wskaźnika zadłużenia, jest ona bowiem powszechna i prezentowana w licznych publikacjach naukowych, trzeba wyraźnie podkreślić, że w żaden sposób nie sygnalizuje on konkretnego punktu procentowego czy innej ilościowej granicy, od którego JST nie mogłaby zaciągać kolejnych zobowiązań finansowych i zapobiegać eksplozywnemu narastaniu długu lokalnego.”. Autor nie prezentuje w tym miejscu konstrukcji tego wskaźnika. Można go odnaleźć dopiero na s. 213. Jeszcze przed jego prezentacją Autor zamieszcza dodatkowe komentarze i wnioski np. (cyt. s. 212) „Indywidualny wskaźnik zadłużenia, pomimo że zgodnie z założeniami ustawodawcy miał wspomagać proces zadłużenia i jego monitorowania, w praktyce zarządzania długiem przez jednostki samorządu terytorialnego wywołuje niemało trudności z jego analizą prawną. Sama interpretacja niektórych pojęć związanych z ustaleniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia jest wyzwaniem nawet dla ekspertów zajmujących się finansami publicznymi. Wynika to z faktu, że ustawodawca nie zdefiniował i w żaden sposób nie wyjaśnił zasadniczych pojęć dotyczących tego miernika.”. Z przytoczonego opisu można odnieść wrażenie, że Autor nie do końca rozumie istotę IWZ i uzasadnienie jego wprowadzenia. Można krytykować sposób jego konstrukcji i dokonywanych modyfikacji, należałoby jednak zaproponować kierunek jego zmian lub inne rozwiązania mające zapewnić „dobre” zdaniem Autora limitowanie długu JST.

Analizę „udziału kwoty długu w dochodach ogółem” i „udziału kwoty długu w dochodach bieżący” Autor prowadzi w taki sam sposób, jak we wcześniejszych rozdziałach – **zagregowane dane powiatowe na poziomie województw** za lata 2001 – 2019. Autor poza wspomnianą relacją długu do dochodów ogółem wymienia także 3 inne (cyt. s. 210) „- **wskaźnik stopnia zadłużenia JST, liczony jako łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku budżetowego do dochodów ogółem na koniec danego roku budżetowego;**

- wskaźnik spłaty zadłużenia w okresie danego roku budżetowego, liczony jako łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym kredytów, pożyczek wraz z należnymi odsetkami, potencjalnych kwot wynikających z udzielonych przez jednostkę poręczeń do dochodów jednostki w danym roku budżetowym;

- **wskaźnik zadłużenia ogólnego, ustalany jako zobowiązania ogółem do dochodów JST w danym roku budżetowym.**”

Czym różnią się te miary (1 i 3) od opisywanej na wcześniejszych stronach przez Autora? Dług to nie to samo co zobowiązania?

Oceniając ten rozdział należy podkreślić, że nie ma on charakteru teoretycznego, tak jak by wynikało z jego tytułu. Jest on przygotowany w sposób chaotyczny. Autor poświęca jego znaczną część

nieobowiązującej już prawnie formie limitowania długu w sektorze samorządowym. Nie pochyła się nad IWZ, nie analizuje też danych dotyczących przekroczenia tych wskaźników przez powiaty, co byłoby ciekawe np. w połączeniu z podejmowaną działalnością inwestycyjną. Tak naprawdę nic z tego rozdziału nie wynika. Nie wiadomo, co chciał osiągnąć Autor prezentując treści w nim zawarte, podobnie jak we wcześniejszych częściach monografii.

Podsumowując ocenę tych trzech rozdziałów monografii, **największym mankamentem są błędy metodyczne wynikające z niedostatecznej wiedzy Autora w zakresie wykorzystywanych metod statystycznych.** W efekcie tego część obliczeń, jak i „interpretacji” jest nieprawidłowa. **Problemem jest także to, że trudno jest jednoznacznie określić cel prowadzonych wywodów i analiz.**

Przechodząc do **ostatniej części monografii**, która według Autora miała pozwolić, w zasadzie, na zweryfikowanie wszystkich hipotez szczegółowych można stwierdzić, że uwzględniając treści wcześniejszych rozdziałów (3,4 i 5), w których zaprezentowano w różnym układzie statystyczny obraz powiatów ziemskich rozdział 6 jest zbędny. Autor bez refleksji i umiejętności posługiwania się metodami statystycznymi próbuje zbadać związki pomiędzy przypadkowymi zmiennymi. Dobór zmiennych nie służy weryfikacji postawionych hipotez. Na początku należy odnieść się do opisu przyjętej metody badania. We wstępie Autor sygnalizuje, że (cyt. s. 15) *„Dla uzyskania wyników badań własnych niezbędne było przeprowadzenie testów i miar statystycznych, jak również analizy korelacji z wykorzystaniem współczynnika korelacji Spearmana, testów Manna–Kendalla oraz regresji wielowymiarowej. Przedmiotowe analizy statystyczne zostały przeprowadzone przy użyciu pakietu IBM SPSS Statistics. Opis metod statystycznych jest zawarty w rozdziale szóstym publikacji, gdzie zastosowano liniowy model efektów mieszanych w celu zbadania wybranych zależności w finansach powiatów. Obliczenia te mogą być implikowane do praktyki.”*

W rozdziale 6 trudno jednak odnaleźć ów opis metod. Autor na jednej stronie „opisał stosowany model efektów mieszanych”. Można przy tym odnieść wrażenie, że Autor nie wie o czym pisze. Od Autora można było oczekiwać przybliżenia, jakie metody rozważał do badania, dlaczego wybrał ten model, a nie np. liniowy model regresji wielorakiej, czy też model regresji danych panelowych. Należało też wyjaśnić jakie są elementy wybranego do zastosowania modelu, jak weryfikuje się jego jakość oraz czym są owe „efekty mieszane”. W podrozdziale 6.1 zatytułowanym *Charakterystyka finansowa badanych powiatów ziemskich* Autor prezentuje, a w zasadzie w części powiela informacje na temat wskaźników charakteryzujących sytuację finansową powiatów oraz w sposób chaotyczny dane o zameldowaniach i wymeldowaniach, liczbie ludności, czy nakładach na ochronę środowiska. W przypadku budowy modelu wyjaśniającego jakąś zmienną (zmienną objaśnianą) należy uzasadnić i scharakteryzować zmienne objaśniające.

W kolejnych 7 podrozdziałach Autor prezentuje wyniki modelowania (a w jednym przypadku analizy korelacji) pomiędzy zmiennymi, dobranymi jak wspomniano w sposób przypadkowy, a mianowicie:

- 6.2. *Poziom dochodów z udziału podatku dochodowego od osób fizycznych a migracje ludności w powiatach ziemskich*
- 6.3. *Liczba podmiotów gospodarczych a wpływy z udziału podatku od osób prawnych do budżetów powiatów ziemskich*
- 6.4. *Poziom nadwyżki operacyjnej budżetu powiatu a wysokość subwencji ogólnej oraz dotacji celowej*
- 6.5. *Wzrost PKB w województwach a poziom wyniku operacyjnego budżetu powiatów ziemskich*
- 6.6. *Wynagrodzenie brutto mieszkańców powiatów a wysokość wyniku operacyjnego budżetu powiatu*
- 6.7. *Analiza poziomu nadwyżki operacyjnej budżetu powiatów a wysokość finansowych nakładów inwestycyjnych*
- 6.8. *Wynik bieżący projektów UE a nakłady finansowe na ochronę środowiska oraz gospodarkę wodną powiatów*

Czemu miała służyć ta analiza? Autor przecież mógł określić zmienną objaśnianą i zastosować modelowanie z wieloma zmiennymi objaśniającymi, po przeprowadzeniu odpowiednich procedur związanych z ich doбором. W tym rozdziale można odnieść wrażenie, że Autor zaprezentował wszystko, co wygenerował program statystyczny użyty do obliczeń. Co mają obrazować licznie zamieszczone rysunki (np. 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, itd.).

Dlaczego Autor w przypadku poszukiwania zależności pomiędzy nadwyżką operacyjną a subwencją ogólną i dotacjami celowymi nie wykorzystał modelu efektów mieszanych tylko policzył współczynniki

korelacji Pearsona i Spearmana? Dlaczego oba, choć stosuje się je w innych przypadkach? Brak zrozumienia dla obliczanych współczynników Autor wykazał sam, pisząc (cyt. s. 227 „*W przeważającym zakresie wartość współczynnika Pearsona przybierała wartości ujemne. Oznacza to, że nie zachodzi istotna statystycznie korelacja. Tylko w nielicznych okresach, tj. od 2013 do 2016 r., współczynnik Pearsona miał wartość dodatnią, co oznacza, że zachodziła istotna statystycznie korelacja pomiędzy poziomem nadwyżki operacyjnej a subwencją ogólną.*”, s. 228 „*Analiza siły związku pomiędzy poziomem nadwyżki operacyjnej a dotacją celową podobnie jak drugiej badanej zmiennej, subwencji ogólnej, dowiodła także, że nie zachodzi istotna statystycznie korelacja. Jedynie w okresie od 2012 do 2016 r. oraz w 2019 r. zarówno współczynnik korelacji Pearsona, jak i współczynnik Spearmana wykazywały wartość dodatnią, co świadczy o istnieniu współzależności między badanymi zmiennymi.*”). Czy Autor wie czym jest korelacja i istotność statystyczna wskaźnika korelacji i jak się ją bada? W monografii nie określono istotności statystycznej obliczonych współczynników Pearsona i Spearmana. **Korelacja może być zarówno dodatnia, jak i ujemna!**

W rozdziale tym uderza brak precyzji, podobnie jak w całej monografii. W tym miejscu jest ona szczególnie rażąca. Czym różni się zmienna (s. 233) wynik operacyjny/liczba ludności od (s. 234) wynik operacyjny/liczba wszystkich mieszkańców oraz (s. 233) nakłady inwestycyjne/liczba ludności od (s. 234) nakłady inwestycyjne/liczba ludności.

O braku zrozumienia wykorzystywanych metod statystycznych świadczą zamieszczone przez Autora opisy (np. cyt. s. 235 „*W celu weryfikacji hipotezy mówiącej o zróżnicowaniu wyniku bieżącego ze względu na nakłady finansowe na środki trwale służące ochronie środowiska i gospodarki wodnej utworzono modele badające wpływ nakładów na środki trwale w obu dziedzinach². W modelach tych za efekt losowy odpowiadał dany powiat, zmienną objaśnianą był wynik bieżący, a zmiennymi objaśniającymi – nakłady w danym województwie lub powiecie.*”, podobne sformułowania s. 237). W tym miejscu nasuwa się pytanie, co zdaniem Autora wyjaśniają zbudowane modele, czy zdaniem Autora zbudowane modele miały wyjaśnić zróżnicowanie wyniku bieżącego?

Na brak zrozumienia wykorzystywanej metody wskazują także opisy odnoszące się do oceny istotności statystycznej modelu i zmiennych objaśniających (cyt. s. 231 „*Model obrazujący wpływ średniego wynagrodzenia na wysokość wyniku operacyjnego przypadającego na jednego mieszkańca w danym powiecie wykazał istotny wpływ wysokości średniego wynagrodzenia na zmienną objaśnianą ($p < 0,001$).*”, cyt. s. 233 „*W toku badania nie wykazano, aby związek pomiędzy zróżnicowaniem poziomu finansowych nakładów inwestycyjnych a poziomem nadwyżki operacyjnej był statystycznie istotny.*”).

I jeszcze jedno pytanie (cyt. s. 237 „*Chcąc zbadać występowanie związków pomiędzy wynikiem bieżącym dotyczącym projektów UE a nakładami na ochronę środowiska oraz gospodarkę wodną, skonstruowano model regresji liniowej efektów mieszanych, w którym za efekt losowy odpowiadał powiat.*”). Co to jest wynik bieżący dotyczący projektów UE? Autor posługuje się takim określeniem, nigdzie go nie wyjaśniając.

Reasumując, należy stwierdzić, że Autor posługuje się w ostatniej części monografii „statystyczną nowomową” bez refleksji nad sensownością i znaczeniem prowadzonych obliczeń, wyjaśnienia użytych terminów. Wskazuje to na fakt, że Autor nie posiadał umiejętności posługiwania się narzędziami statystycznymi, które próbował w tym miejscu zastosować, trochę „na siłę”. We wstępie Autor zapowiadał wykorzystanie „*testów Manna–Kendalla oraz regresji wielowymiarowej*”. W rozdziale ostatnim trudno jest jednak odnaleźć ich zastosowanie. Do czego chciał wykorzystać Autor testy Manna-Kendalla w sytuacji, kiedy analizy prowadził na populacji, a nie próbie?

Zakończenie pracy to niezwykle krótki i lakoniczny tekst (trzy strony). Wnioski w nim sformułowane nie zostały wyciągnięte na podstawie badań przeprowadzonych przez Autora, stanowią zbiór pewnych ogólników, o których można przeczytać w publikacjach na ten temat. Autor w zakończeniu nie odniósł się do hipotez, ani celu sformułowanych we wstępie. Zawarł jedynie lakoniczne stwierdzenie (cyt. s. 239) „*Badania własne, a także przegląd licznych publikacji naukowych potwierdzają sformułowaną hipotezę badawczą. Przy tym założone cele książki zostały w pełni zrealizowane.*”. Autor stwierdza zatem, że **potwierdził hipotezę!** Można byłoby zapytać, którą? Czy można uznać, że np. hipotezę „H4. *Nakłady finansowe powiatów na zadania inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska, w tym gospodarki*

² Należy podkreślić, że Autor nie sformułował takiej hipotezy w monografii.

wodnej, są dalece niewystarczające.” Autor zweryfikował tę hipotezę pozytywnie lub negatywnie na podstawie zbudowanych w podrozdziałach 6.7 i 6.8 modeli, w których zmienne objaśniające są nieistotne statystycznie (p-value 0,403; 0,409; 0,294; 0,6; 0,127; 0,832)?

Reasumując, przedstawiona na oceny monografia stanowi wieloaspektowy przyczynek do dyskusji, jednak ma głównie charakter informacyjny i refleksyjny z punktu widzenia Autora. Przygotowana monografia **nie posiada charakteru naukowego**. Razi język używany w opracowaniu, który nie jest językiem naukowym³. W monografiach naukowych nie ma też miejsca **na brak precyzji i swobodne formułowanie wniosków**. Podobną uwagę należy odnieść do przyjętych celów i hipotez. W monografii Autor używa pojęć, których nie wyjaśnia. Już w hipotezie głównej Autor używa terminu „kondycja finansowa”, której nigdzie nie wyjaśnia, ani nie proponuje sposobu jej pomiaru. Jak zatem może zweryfikować hipotezę, która się do niej odnosi? W monografii Autor używa też innych pojęć, których nie definiuje, jak np. *system budżetowy powiatów, bezpieczeństwo finansowe, potencjał finansowy, stabilność finansowa*.

W przedstawionej do oceny monografii Autor nie odnosi się też w żadnym stopniu do teorii, nie podejmuje w niej dyskusji naukowej opartej o teoretyczne podstawy funkcjonowania JST, w tym powiatów i systemu ich finansowania. W zasadzie nie odnosi się do samorządu terytorialnego funkcjonującego w innych krajach, tak jakby samorząd terytorialny był domeną wyłącznie polską. Trudno było Autorowi włączyć w tę dyskusję biorąc pod uwagę wykorzystaną literaturę. W sumie w bibliografii ujętych zostało 164 pozycje, w tym obcojęzycznych 18 (3 Autora). Wśród pozycji obcojęzycznych najnowsza datowana jest na 2014 r. Natomiast w przypadku pozycji polskich jedynie 25 zostało wydanych po 2018 r., w tym 9 o charakterze prawnym.

³ Przykłady - cyt.: s. 29 *Wiadomo bowiem, Włodarze samorządowi*, s. 41 *liczba jest spora*, s. 21 *większości ekspertów*, s. 73 *Tego rodzaju stanowiska są prezentowane nie tylko przez środowisko naukowe zajmujące się problematyką finansów samorządowych, ale także przez samorządowców i przedstawicieli Związku Powiatów Polski.*, s. 79 *Oczywiste jest, że dla działalności powiatów ziemskich, które, jak powszechnie wiadomo, są niedofinansowane względem zakresu i rozmiaru realizowanych zadań, pożądany jest jak najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, gdyż wówczas samodzielność też staje się wyższa.*, s. 82 *winna być imponująca*, s. 83 *Z licznych wypowiedzi przedstawicieli władz powiatów wynika, że w obecnych czasach wysokość części oświatowej subwencji nie w pełni pokrywa wszystkie koszty związane z utrzymaniem systemu oświaty*, s. 84 *Akt ten opisuje detale redystrybucji poziomej.*, s. 86 *Stanowią one niebagatelny składnik*, s. 89 *Powiaty jako ogniwo administracji terenowej*, s. 97 *Z przeglądu opracowań naukowych i innych publikacji wynika, że podstawowym problemem powiatów ziemskich – podobnie jak innych szczebli jednostek samorządu terytorialnego – jest permanentny stan ograniczonych, niedostosowanych zasobów finansowych w stosunku do zakresu realizowanych usług publicznych i zadań.*, s. 130 *ich realizacja staje się nielatwym zadaniem*, s. 136 *Wydatki ponoszone w szczególności na infrastrukturę techniczną są bez wątpienia dobrym kierunkiem działania władz powiatu w sferze społecznej, ale także ekonomicznej, powodują bowiem wzrost środków trwałych*, s. 172 *Tendencja ta nie jest optymistyczna*, s. 174 *Sytuacja taka w żaden sposób nie uprawnia do sformułowania ogólnej tezy o komfortowej sytuacji finansowej tych jednostek w badanym okresie.*, s. 178 *Często w ocenie zarządzania finansami powiatów spotkać można głosy pochwały dla decydentów samorządowych, którzy wypracowali nadwyżkę budżetową*, s. 178 *budżet nadwyżkowy*, s. 179 *Sam wzrost gospodarczy i utrzymująca się dobra passa w działalności gospodarczej podmiotów nie przesądzają o wyeliminowaniu możliwości powstawania deficytu.*, s. 180 *Oczywiste jest, że wybór sposobu finansowania inwestycji powiatu jest uzależniony w dużej mierze od przyjętej polityki finansowej tej jednostki. Duże znaczenie mają także uwarunkowania lokalne i zależności polityczne.*, s. 180 *Przedstawione dane informujące o sporej liczbie powiatów deficytowych mogą stanowić podstawę do pogłębionej analizy w kontekście przyczyn powstawania deficytu budżetowego w tak pokaźnej skali*, s. 191 *problematycznych zadań publicznych (takich jak oświata czy ochrona zdrowia)*, s. 192 *Kwestię zadłużenia samorządu powiatowego należy także traktować jako bezwarunkowy związek wydatków, w szczególności inwestycyjnych, w odniesieniu do poziomu nadwyżki operacyjnej budżetu.*, s. 193 *Istotnym elementem są także różnego rodzaju przychody zewnętrzne, lecz stopień korzystania z tych instrumentów jest uzależniony przede wszystkim od dobrej kondycji finansowej powiatu.*, s. 201 *Oczywiście wola organu stanowiącego w zakresie kształtu zadłużenia zostaje wyrażona w postaci stosownych zapisów jednej z najważniejszych uchwał podejmowanych w roku budżetowym przez przedstawicieli mieszkańców powiatowej wspólnoty samorządowej, tj. uchwały budżetowej.*, s. 214 *Podsumowując problematykę indywidualnego wskaźnika zadłużenia, należy wskazać, że racjonalne jest podejście samego ustawodawcy, który zagwarantował decydentom powiatowym dużo czasu na decyzje organizacyjne, zarządcze i finansowe związane z wprowadzaniem nietradycyjnych norm wyliczania maksymalnego zadłużenia).*

Można również zadać pytanie Autorowi piszącemu monografię naukową z zakresu ekonomii i finansów, czy za studia literaturowe można uznać komentarz do ustawy lub publikację statystyczną prezentującą dane budżetowe JST? Autor pisze np. (cyt. s. 177) „*Studia literaturowe⁴ wskazują, że niezależnie od szczebla JST ekonomiczna treść nadwyżki nie jest homogeniczna, a fakt jej ukształtowania się w budżecie zależy od wielu czynników*”, czy (cyt. s. 185) „*Jak widać, pomimo wielu możliwości prawnych, studia literaturowe⁵ pozwalają stwierdzić, że w zdecydowanej większości planowany deficyt w budżetach powiatów ziemskich jest finansowany przychodami pochodzącymi z kredytów i pożyczek, jak również wolnych środków*”.

Mankamentem monografii jest zastosowana **w niej metodologia badawcza, a w zasadzie jej brak**. Autor nie uzasadnienia ani doboru metod, ani zmiennych przyjętych do analiz. Nie wskazuje też często precyzyjnie kategorii dochodów, wydatków podlegających analizie, pomija jednostki, nie podaje też źródeł danych. W zasadzie analizy stanowiące znaczną część rozdziału 3, 4 i 5, jak też cały rozdział 6 prowadzone przez Autora potwierdzają jedynie, że brakuje Mu umiejętności zastosowania warsztatu statystycznego. Można odnieść wrażenie, że analizy były prowadzone bez refleksji, a Autor ma problemy z wykorzystaniem i interpretacją podstawowych miar statystycznych⁶. Rozdział 6 jest przykładem nadużywania narzędzi statystycznych.

Negatywnie należy też ocenić swobodne podejście Autora do okresu badawczego, raz są to lata 2001-2019, innym razem 2011-2020, jeszcze innym 2003-2019, 2013-2020, 2014-2019, 2012-2020 bez żadnego uzasadnienia. A przecież we wstępie Autor zasygnalizował (cyt.) *Jako czasowy zakres badań empirycznych przyjęto lata 2001–2019. Okres ten celowo został uznany za cenny dla weryfikacji hipotezy, z uwagi na liczne zmiany wprowadzone do ustawy o finansach publicznych. Chodzi tu w szczególności o rozwiązania prawne z roku 2009, które w istotny sposób wpłynęły na funkcjonowanie gospodarki finansowej, m.in. powiatów ziemskich.*

Autor nie wskazuje dla jakich lat prowadzi analizę w rozdziale ostatnim. Można się domyśleć, po danych prezentowanych na rysunkach, że są to lata 2001-2019. To dlatego w przypadku modelowania w podrozdziale 6.5 są to tylko dwa lata i dlatego Autor zastosował roczne opóźnienie zmiennej objaśnianej (cyt. s. 228) „*Model skonstruowany w celu objaśnienia zależności pomiędzy wzrostem PKB w województwach a wynikiem operacyjnym powiatów został przygotowany na podstawie danych dotyczących wzrostu PKB województw w latach 2015 i 2016 oraz wyniku operacyjnego budżetów powiatów za lata 2016 i 2017.*”

Od pracy naukowej, **zwłaszcza mającej stanowić podstawę awansu naukowego** wymaga się zdecydowanie więcej, a zwłaszcza precyzji, uporządkowania i metodycznego podejścia do badanych problemów. Szkoda, że Autor nie zastosował się do uwag wskazanych przez recenzentów wydawniczych, co zapewne pozwoliłoby na przygotowanie **innej monografii o charakterze naukowym**.

⁴ P. Walczak, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2021.

⁵ *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w 2019*, GUS, Warszawa 2020, s. 125.

⁶ Na potwierdzenie można przytoczyć: s. 71 „*Na uwagę zasługuje fakt, że udział dochodów własnych powiatów jest zróżnicowany, co może świadczyć o konieczności stworzenia nowej architektury dochodów własnych, ściśle skorelowanej jednak z szerokim zakresem zadań i usług społecznych*”. s. 79 „*Problem samodzielności dochodowej wspólnie należy rozpatrywać z uwzględnieniem korelacji udziału dochodów własnych powiatu w dochodach ogółem.*”, s. 74 – w tabeli „*Tabela 5. Zmiany struktury ekonomicznej dochodów powiatów ziemskich w latach 2011–2020 (w %)*” Autor prezentuje kategorie: 1. Dochody bieżące, 2. Dochody własne, 3. Dotacje celowe, 4. Subwencja ogólna, 5. Dochody majątkowe i Dochody razem (jako 100%). To jakie kategorie dochodów tworzą ich strukturę?, s. 74 „*W celu uzupełnienia rozważań w kontekście zachodzących zmian w wielkości wolumenu dochodów powiatów podjęto badania z wykorzystaniem rozwiązań wynikających z miar statystycznych.*”, s. 86 „*Dostrzegając istotność transferów wyrównawczych w bieżącej działalności powiatów ziemskich, zdecydowano się na przeprowadzenie obliczeń z wykorzystaniem podstawowych miar statystyki opisowej dotyczących subwencji w latach 2003–2019*”, s. 191 „*Z tak zaprezentowaną tezą koreluje wyjaśnienie terminu długu publicznego.*”

4. Ocena pozostałych osiągnięć naukowo – badawczych Kandydata

W dalszej kolejności odnoszę się do pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych Kandydata do stopnia doktora habilitowanego. Zgodnie z informacjami zawartymi w *Autoreferacie* oraz *Wykazie osiągnięć naukowych*, na dorobek publikacyjny Kandydata z okresu po uzyskaniu stopnia doktora (2010-2023) składa się łącznie 119 publikacji (zsumowanie wskazanych pozycji daje 120), w tym:

- *samodzielne monografie naukowe*: 3;
- *współautorstwo monografii naukowych*: 4;
- *redakcję i współautorstwo książki*: 1;
- *samodzielne rozdziały w monografiach naukowych*: 25;
- *samodzielne artykuły naukowe*: 38;
- *współautorstwo artykułów naukowych*: 2;
- *samodzielne artykuły popularnonaukowe*: 35;
- *rankingi finansowe JST w Polsce (opracowania zwarte)*: 3;
- *pozostałe opracowania*: 9.

Biorąc pod uwagę liczbę wskazanych prac można stwierdzić, że jest ona imponująca. Publikacje naukowe należy ocenić jednak przede wszystkim pod względem jakościowym.

Na początku należy zwrócić uwagę, że w *Wykazie osiągnięć naukowych* spośród 7 monografii naukowych 2 (poza monografią deklarowaną jako osiągnięcie naukowe, zgodnie z art. 219 ust. 1. pkt 2a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stanowiące znaczący wkład w rozwój dyscypliny ekonomia i finanse) zostały przygotowane przez Kandydata samodzielnie, a jedna z nich (datowana na 2020 r.) jest w zasadzie powieleniem wcześniej wydanej we współautorstwie monografii (datowanej na 2016 r.). W publikacji z roku 2020 nie wskazano żadnej informacji na ten temat⁷. W przypadku monografii współautorskich trudno określić wkład Kandydata, ze względu na formę oświadczeń złożonych w dokumentacji przez współautorów.

Dodatkowo należy zauważyć, że jedną z pozostałych 4 monografii przygotowaną we współautorstwie Kandydat sam określa w *Autoreferacie* jako dydaktyczną, a 3 spośród wymienionych rozdziałów w monografiach naukowych zostało zamieszczonych w 1 monografii (K. Surówka red.), którą Kandydat także wskazuje jako publikację dydaktyczną⁸. Raz zatem Kandydat wymienia te same opracowania jako naukowe, a raz dydaktyczne.

W *Wykazie osiągnięć naukowych* Kandydat wskazuje 23 rozdziały w monografiach naukowych (w tym 3, o których mowa wyżej), w tym 5 przygotowanych we współautorstwie. Należy podkreślić, że 9 spośród nich to rozdziały w komentarzach do przepisów prawnych.

Ponadto w *Wykazie* Kandydat wskazuje 76 opublikowanych artykułów w czasopismach, w tym 5 we współautorstwie. Z tej liczby 37 to publikacje 1-2 stronnicowe opublikowane w czasopismach:

- „Prawo Finansów Publicznych” (czasopismo spoza Listy) – 29 artykułów,
- „Finanse Publiczne” (czasopismo spoza Listy) - 3 artykuły,
- „Wspólnota” – 3 artykuły,
- „Dziennik Gazeta Prawna” - 2 artykuły.

Artykuły te trudno oceniać pod kątem dorobku naukowego Kandydata, **nie mają one bowiem charakteru naukowego**. Zatem do oceny pozostaje 39 artykułów. Artykuły te były publikowane w czasopismach:

- „Finanse komunalne” – 10 artykułów,

⁷ Wzmiankę Kandydat zamieszcza w *Autoreferacie* (cyt. „Równie ważne miejsce w moim dorobku naukowym po uzyskaniu stopnia doktora zajmuje monografia *Finanse samorządowe. Teoria i praktyka* (Wyd. Difin, Warszawa 2020, 415 s.) – uzupełnione i zmienione wydanie 2 publikacji *Finanse samorządowe* autorstwa Moniki Dębowskiej-Sołtyk i Piotra Sołtyka (Wyd. Difin, Warszawa 2016).”

⁸ *Autoreferat* s. 31. (cyt.) „*Wśród moich najważniejszych publikacji o charakterze dydaktycznym należy wymienić pozycje:*

- K. Surówka (red. nauk.), Ł. Popławski, P. SOŁTYK, *Ekonomia sektora publicznego – wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Szkoły Wyższej im. Bogdana Jańskiego, Warszawa 2015, 135 s.;
- M. Dębowska-Sołtyk, P. SOŁTYK (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządowych w systemie kontroli zarządczej – pytania i odpowiedzi (odpowiedzi na pytania udzielili: A. Bieniaszewska, M. Cellary, M. Culepa, M. Dębowska-Sołtyk, P. Sołtyk), C.H. Beck, Warszawa 2014, 361 s.*”.

- „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” – 6 artykułów,
- „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” – 4 artykuły,
- „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” – 3 artykuły,
- „Samorząd Terytorialny” – 2 artykuł,
- „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” – 1 artykuł,
- „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” – 2 artykuły,
- „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” – 1 artykuł,
- „Journal of Economics and Finance” – 1 artykuł (pięciostronicowy),
- „Sustainability” – 1 artykuł (8 autorów),
- „Journal of Research in Business and Management” – 1 artykuł (pięciostronicowy),
- „International Journal of Business and Management Invention” - 1 artykuł,
- „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” – 1 artykuł,
- „International Journal of Advanced Trends in Computer Science and Engineering” – 1 artykuł,
- „Problemy zarządzania” – 1 artykuł,
- „Studia i Prace WNEiZ US” – 1 artykuł,
- „Optimum: Studia Ekonomiczne” - 1 artykuł,
- „Studia Ekonomiczne: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” – 1 artykuł.

Dość korzystnie wygląda sumaryczna punktacja ministerialna dotycząca dorobku publikacyjnego dr. P. Sołtyka. Zbiorcza suma punktów MNiSW uzyskanych za publikacje według Kandydata z okresu 2015-2022 wynosi 1108 pkt. Jednak należy wziąć pod uwagę liczbę publikacji, na którą przypada wskazana liczba punktów.

Zgodnie z załączoną dokumentacją łączna liczba cytowań prac Kandydata w bazie Google Scholar (według stanu na 20 marca 2023 r.) wyniosła 121 razy, a związany z tą bazą indeks Hirscha $h = 6$. W odniesieniu do innej bazy, tj. Web of Science (WoS), łączna liczba cytowań wyniosła 1, Scopus – 3. Co istotne, w dorobku naukowym Kandydata są publikacje w czasopismach z Impact Factor. Związany z tymi publikacjami sumaryczny IF wyniósł według deklaracji Kandydata 18,079. Kandydat nie wskazuje jednak, które spośród wskazanych publikacji są zamieszczone w czasopismach z IF. Uwzględniając indeksację w Web of Science czasopism, w których publikował Kandydat wydaje się, że jedynie „Sustainability” ma przypisany IF (w 2022 r. - 3,9).

Uważam, że w ujęciu ilościowym jest to dorobek wystarczający do ubiegania się o stopień doktora habilitowanego. Jednak jego ocena merytoryczna nie jest już tak pozytywna.

Kandydat większość swoich publikacji poświęcił tematyce kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego (22 pozycje z 37 artykułów w czasopismach i 9 z 14 rozdziałów w monografiach). W wielu z nich Kandydat wyjaśnia te same pojęcia i porusza te same zagadnienia (zwłaszcza w aspekcie prawnym). Mają one głównie charakter informacyjny (praktyczny). Poza tym trudno je jednoznacznie przypisać do dyscypliny, w której Kandydat wnioskuje o nadanie stopnia doktora habilitowanego.

Pozostałe opracowania poświęcone są tematyce dyscypliny finansów publicznych (7 artykułów, 1 rozdział w monografii), różnej tematyce dotyczącej finansowania jednostek samorządu terytorialnego, wydatkowania środków publicznych, a w jednym przypadku zielonej gospodarcie.

Kandydat w dokumentacji zamieszcza 10 wybranych przez siebie artykułów. Siedem spośród nich dotyczy zarządzania ryzykiem, kontroli zarządczej, jeden znaczenia regionalnych komisji orzekających w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dwa odnoszą się do innej tematyki. W pierwszym z nich Kandydat podejmuje temat, który został też przedstawiony w monografii deklarowanej jako osiągnięcie naukowe, zgodnie z art. 219 ust. 1. pkt 2a ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, stanowiące znaczący wkład w rozwój dyscypliny ekonomia i finanse (Autor badał związek wyniku operacyjnego i dochodów z udziału w PIT i CIT w powiatach ziemskich), a w drugim wpływu dotacji otrzymywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na sytuację finansową samorządowych zakładów budżetowych (Autor wykorzystuje do tego wskaźniki korelacji Pearsona).

Spośród wymienionych powyżej różnych kategorii publikacji 10 pozycji stanowią publikacje obcojęzyczne w języku angielskim (w tym: 2 rozdziały w monografiach i 8 artykułów w czasopismach naukowych⁹ – w tym 1 w liczonym współautorstwie).

W kontekście oceny dorobku naukowego Kandydata warto też dodać, że po uzyskaniu stopnia naukowego doktora (według informacji zawartej w *Autoreferacie*), dr P. Sołtyk aktywnie uczestniczył w 26 konferencjach i seminariach naukowych, z których według deklaracji Kandydata 11 miało charakter międzynarodowy. Należy zauważyć, że spośród tych 11 konferencji, 4 odbyły się poza granicami kraju (Hiszpania, Austria, Grecja, Ukraina-online).

Z przedłożonej dokumentacji nie wynika, aby Kandydat realizował badania w ramach grantów badawczych (poza badaniami statutowymi).

Reasumując, moja ocena pozostałego dorobku naukowo-badawczego dr. Piotra Sołtyka – jako wypadkowa zaprezentowanych powyżej analiz cząstkowych - jest dopuszczająco pozytywna. Przy tym negatywnie należy ocenić brak aktywności w zakresie staży naukowych oraz realizacji typowych projektów badawczych, w tym zwłaszcza finansowanych ze źródeł zewnętrznych. Należy też sformułować postulat o większym zróżnicowaniu publikacji.

5. Ocena osiągnięć dydaktycznych, organizacyjnych, popularyzujących naukę oraz z zakresu współpracy Kandydata z podmiotami otoczenia zewnętrznego

Przedstawiona dokumentacja jednoznacznie dowodzi, że dr Piotr Sołtyk jest doświadczonym dydaktykiem. Prowadził lub prowadzi zajęcia dydaktyczne z wielu przedmiotów tj.: finanse publiczne (wykład/ćwiczenia), makroekonomia (wykład/ćwiczenia), podatki samorządowe (wykład/ćwiczenia), finanse lokalne (ćwiczenia), finanse miejskie (wykład), kontrola zarządcza i audyt w sektorze publicznym (wykład/ćwiczenia), audyt wewnętrzny (wykład), metodyka i standardy audytu wewnętrznego (wykład i ćwiczenia), audyt – szacowanie ryzyka (wykład), oszustwa finansowe (wykład), samorząd na rynkach finansowych (wykład/ćwiczenia), zarządzanie wynikiem finansowym (wykład), produkty bankowe (wykład/ćwiczenia), system pośrednictwa finansowego (wykład), zarządzanie finansami przedsiębiorstw (wykład/ćwiczenia), sprawozdawczość finansowa i audyt w przedsiębiorstwie (ćwiczenia).

Dr P. Sołtyk w okresie 2011 – 2022 był promotorem 128 prac (licencjackich – 71, magisterskich – 57). Ponadto, był recenzentem 186 prac (102 – licencjackich, 84 – magisterskich). Z przedłożonej dokumentacji nie wynika, aby Kandydat pełnił natomiast funkcję promotora pomocniczego w przewodzie doktorskim.

Kandydat na bieżąco pogłębia swoją wiedzę dydaktyczną i podnosi umiejętności poprzez uczestnictwo w różnego rodzaju szkoleniach oraz seminariach specjalistycznych.

Dr P. Sołtyk był dwukrotnie członkiem zespołu zajmującego się rekrutacją studentów na UEK. Aktywnie uczestniczy w pracach Zespołu ds. Jakości Kształcenia Wydziału Finansów i Prawa UEK. W latach 2011- 2017 pełnił funkcję redaktora tematycznego kwartalnika naukowego „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”.

Kandydat był członkiem komitetu organizacyjnego 1 konferencji (2012 r.), wykonał też 4 recenzje artykułów.

W latach 2016–2020 dr P. Sołtyk był członkiem zespołu Katedry Finansów Publicznych UEK przygotowującego *Ranking finansów samorządu terytorialnego w Polsce* (edycje: 2016, 2018 i 2019). W 2020 r. jako reprezentant Katedry Finansów Publicznych UEK uczestniczył w projekcie organizowanym przez Centrum Polityk Publicznych UEK, w ramach którego zostało opracowane sprawozdanie pt. *Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2*.

W ramach działalności popularyzatorskiej Kandydat współpracował/współpracuje z wydawnictwem Taxpress (Warszawa), redakcją „Dziennika Gazety Prawnej”, redakcją miesięcznika „Finanse

⁹ Trzy artykuły zostały zamieszczone w czasopismach polskich.

Publiczne” (Wrocław) oraz redakcją „Pisma Samorządu Terytorialnego Wspólnota” (Warszawa). Na łamach tych czasopism Kandydat opublikował blisko 40 artykułów.

Od 2018 r. Kandydat jest członkiem zwyczajnym Stowarzyszenia Księgowych w Polsce – Oddziału w Krakowie, a od 2019 r. – członkiem zwyczajnym międzynarodowej organizacji naukowej World Economic Association.

Kandydat został dwukrotnie nagrodzony przez Rektora UEK za indywidualne osiągnięcia w dziedzinie naukowej (za 2016 i 2019 r.).

Kandydat współpracował z otoczeniem, wykonując oceny systemu kontroli zarządczej oraz doradztwo w zakresie zarządzania ryzykiem w ramach audytu wewnętrznego dla:

- zarządu Miasta i Gminy Koprzywnica (2012);
- zarządu Gminy Łoniów (2018–2020);
- dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego w Krakowie (2020).

Ponadto od 2018 r. dr Piotr Sołtyk pełni funkcję prezesa spółki komunalnej – Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sandomierzu Sp. z o.o. (wcześniej też w roku 2015).

Ponadto w 2018 r. na zlecenie zarządu Fundacji Małopolska Izba Samorządowa w Krakowie opracował pisemną ekspertyzę. Jej przedmiotem było ustalenie prawnych i finansowych możliwości wykorzystania środków finansowych przy realizacji projektu „Lokalne Ośrodki Wiedzy i Edukacji na rzecz aktywizacji osób dorosłych 2 (LOWE 2)”. Według deklaracji Kandydata ekspertyza została przekazana do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej do wykorzystania służbowego.

Reasumując, oceniam umiarkowanie pozytywnie aspekt aktywności Kandydata, dotyczący jego osiągnięć dydaktycznych, organizacyjnych, popularyzujących naukę oraz z zakresu współpracy z podmiotami otoczenia zewnętrznego. Przy czym na ostateczną ocenę tego zakresu miała wpływ dość niska aktywność organizacyjna Kandydata.

6. Ocena aktywności naukowej realizowanej w więcej niż jednej uczelni lub instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej Kandydata

Kandydat realizował aktywność naukową w więcej niż jednej uczelni lub instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej, głównie poprzez udział w konferencjach naukowych w jednostkach krajowych i zagranicznych. Uczestniczył łącznie w 33 konferencjach i seminariach naukowych (w tym 4 za granicą). Na konferencjach wygłosił 26 wystąpień z prezentacją wyników prowadzonych badań.

W 2016 r. Kandydat podczas spotkania z cyklu „Seminarium u Ekonomistów” organizowanego w Instytucie Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie zaprezentował wyniki swoich badań, wygłaszając referat „*Funkcjonowanie kontroli zarządczej na przykładzie gmin województwa świętokrzyskiego*”.

Kandydat wykazywał się aktywnością w przygotowaniu *Rankingu finansów samorządu terytorialnego w Polsce* we współpracy z Fundacją Instytutu Studiów Wschodnich w Warszawie oraz Regionalną Izbą Obrachunkową w Łodzi i przedstawicielem Uniwersytetu Jagiellońskiego. W 2020 r. Kandydat uczestniczył w projekcie organizowanym przez Centrum Polityk Publicznych UEK, którego efektem było opracowanie sprawozdania *Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2*.

Kandydat jako efekt współpracy z pracownikami naukowymi z innych ośrodków naukowo-badawczych w Polsce, tj. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Uniwersytetu Zielonogórskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie w dokumentacji wskazał wydanie trzech monografii naukowych.

Kandydat w okresie po uzyskaniu stopnia doktora przygotował w języku obcym (języku angielskim) 10 publikacji, w tym: 2 rozdziały w monografiach i 8 artykułów w czasopismach naukowych).

Kandydat wskazuje w *Autoreferacie* współpracę od 2019 r. z National University of Ostroh Academy – Faculty of Economics. Jako jej efekty przytacza (cyt.) „*wspólne przekazywanie wyników badań naukowych oraz upowszechnianie ich na seminariach i konferencjach*”. W dokumentacji zostało dołączone potwierdzenie tej współpracy, a w zasadzie udziału dr P. Sołtyka w konferencji on-line pt.

„System finansowy kraju: tendencje i perspektywy rozwoju”, która odbyła się 21.10.2022 r. na Wydziale Ekonomicznym ww. uczelni.

Kandydat od 2019 r. jest członkiem zwyczajnym międzynarodowej organizacji naukowej World Economic Association).

Z przedłożonej dokumentacji nie wynika, aby Kandydat odbył jakikolwiek staż naukowy (w kraju, czy za granicą).

Podsumowując, oceniam dopuszczająco pozytywnie aspekt aktywności naukowej realizowanej w więcej niż jednej uczelni lub instytucji naukowej, w szczególności zagranicznej. Ocena ta wynika z dość niskiej aktywności Kandydata w tym aspekcie. Negatywnie należy przy tym ocenić brak staży naukowych.

7. Wniosek końcowy

Zgodnie z art. 219 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j.: Dz.U. z 2021 r. poz. 478), stopień doktora habilitowanego nadaje się osobie, która:

- 1) posiada stopień doktora;
- 2) posiada w dorobku osiągnięcia naukowe albo artystyczne, stanowiące **znacznym wkład w rozwój określonej dyscypliny**, w tym co najmniej jedną monografię naukową wydaną przez wydawnictwo, które w roku opublikowania monografii było ujęte w wykazie wydawnictw sporządzonym przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki;
- 3) wykazuje się istotną aktywnością naukową albo artystyczną realizowaną w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej.

W przedmiotowym postępowaniu habilitacyjnym wymienione warunki nie zostały spełnione.

Po szczegółowej analizie dorobku Kandydata do stopnia naukowego doktora habilitowanego – dr. Piotra Sołtyka, dokonanej w różnych aspektach, tj. naukowobadawczym, dydaktyczno-organizacyjnym, a także w zakresie popularyzacji nauki oraz współpracy międzynarodowej, oceniam negatywnie przedmiotowy dorobek, **zwłaszcza wskazaną przez Kandydata jako osiągnięcie naukowe monografię** jako niespełniający kryteriów merytorycznych w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora habilitowanego. Tym samym nie rekomenduję nadania dr. Piotrowi Sołtykowi stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie ekonomia i finanse.

/dr hab. Dorota Wyszowska, prof. UwB/