

Warszawa, 1 grudnia 2024 r.

dr hab. Krzysztof Kluza, prof. SGH
Katedra Ekonomii Ilościowej
Szkola Główna Handlowa w Warszawie

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Jarosława Białka pt.
„Koncepcja rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy finansowania
inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce”**

1. Formalna podstawa wykonania recenzji

Formalną podstawę do przygotowania niniejszej recenzji stanowi pismo Pana dr hab. Leszka Czerwonki, prof. UG, Przewodniczącego Rady Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 4 listopada 2024 r., z informacją o dokonanie powtórnej recenzji poprawionej rozprawy doktorskiej mgra Jarosława Białka, a także otrzymany egzemplarz rozprawy doktorskiej. Punktem prawnym odniesienia w opracowaniu recenzji jest Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1798 z późn. zm.) w zw. z art. 179 ust. 1 Ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 z późn. zm.).

2. Charakterystyka rozprawy

Recenzowana rozprawa liczy 313 stron, z czego 240 stron stanowi zasadnicza część pracy obejmująca wstęp, cztery rozdziały i zakończenie. Bibliografia liczy w pracy 19 stron. Pozostałe elementy pracy to streszczenie w języku polskim i angielskim, załączniki oraz spisy schematów, tabel, rysunków i wykresów. Praca została napisana w języku polskim. Recenzowana praca jest w ramach dyscypliny naukowej: finanse.

2.1 Cele badawcze i hipotezy

Za główny cel pracy doktorant postawił opracowanie zarysu koncepcji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) w Polsce.

Ponadto zostało sformułowane sześć celów szczegółowych. Są to:

1. Krytyczny przegląd teorii rozwoju gospodarczego dla określenia roli inwestycji samorządowych.
2. Charakterystyka specyfiki inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego.
3. Zbadanie zdolności jednostek samorządu terytorialnego do realizacji zadań inwestycyjnych.

4. Określenie wartości inwestycji samorządowych zrealizowanych w formule PPP w stosunku do wydatków inwestycyjnych ogółem jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2023.
5. Identyfikacja cech projektów inwestycyjnych zrealizowanych w formule PPP przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2009–2023.
6. Sformułowanie rekomendacji działań służących zwiększeniu wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządowych w Polsce.

W pracy zostały postawione dwie hipotezy badawcze:

H1: W zależności od typu JST można zaproponować różne zestawy cech inwestycji, które zwiększają szansę wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji sektora samorządowego w Polsce.

H2: Analogicznie jak w krajach o wysoko rozwiniętym poziomie PPP, także w Polsce możliwe jest zwiększenie udziału stosowania umów PPP w realizacji inwestycji JST.

2.2 Tematyka i zakres pracy

Przedmiotem analizy w przedłożonej rozprawie są jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, w szczególności w kontekście realizowanych przez nie inwestycji w formie PPP. Ramy czasowe pracy obejmują lata 2005-2023 (zob. s.15 rozprawy).

Jak podaje doktorant w pracy badawczej wykorzystano zarówno metody jakościowe, głównie krytyczny przegląd literatury naukowej na temat jednostek samorządu terytorialnego oraz teorii ekonomicznych w zakresie rozwoju gospodarczego, a także metody statystyki opisowej i statystyki matematycznej w zakresie metod odpowiednich dla analizy dynamiki szeregów czasowych oraz testów statystycznych umożliwiających weryfikację istotności różnic między wyodrębnionymi grupami. Zarazem zastosowano wielowymiarową analizę korespondencji (zob. s. 15-16).

Pierwszy rozdział pracy przedstawia genezę samorządności terytorialnej oraz zawiera przegląd szeregu teorii formowania się wspólnoty, państwa oraz rozwoju regionalnego w kontekście roli i zadań samorządów terytorialnych. Następnie opisany jest w tym rozdziale, z uwzględnieniem kontekstu historycznego, system samorządności terytorialnej w Polsce. Opisane zostały m.in. kompetencje i organizacyjno-prawne uwarunkowania działalności poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce, w tym ze wskazaniem zadań własnych samorządów oraz zadań powierzanych im do realizacji przez administrację centralną.

W rozdziale tym omówione są również konsekwencje zmian podatkowych wprowadzanych od 2022 r. w ramach tzw. Polskiego Ładu dla finansów samorządów terytorialnych oraz przedstawione są propozycje zmian ustawowych dotyczących finansowania JST, takich jak np. zwiększenie udziału JST w podatkach PIT i CIT, bądź wprowadzenie udziału JST w dochodach z VAT.

Drugi rozdział pracy dotyczy działalności inwestycyjnej JST w Polsce. Jako wprowadzenie teoretyczne omówione zostały tu klasyczne i wtórne teorie rozwoju regionalnego, wraz ze wskazaniem znaczenia inwestycji publicznych w rozwoju gospodarczym. Omówione zostało również od strony teoretycznej samo pojęcie inwestycji, zakres działalności inwestycyjnej JST oraz jej specyficzne ograniczenia w kontekście samorządowym. Szczegółowo zostały przedstawione fazy procesu inwestycyjnego w JST. W dalszej części rozdziału (i w powiązanych Załącznikach) przedstawione zostały również historyczne trendy (za lata 2007-2023) kształtowania się inwestycji w podziale na poszczególne szczeble samorządów. Prezentowane dane obejmują wartości względne takie jak inwestycje w relacji do dochodów i wydatków, jak również nominalne wartości odnośnie inwestycji, dochodów, wydatków (w tym bieżących) i zadłużenia JST. Omówione zostały także poszczególne instrumenty finansowe, z których korzystają JST.

Rozdział trzeci rozprawy dotyczy roli partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji w JST. Opisana jest w nim geneza projektów PPP oraz rozwój tej formy finansowania na świecie. Zaprezentowane są zarazem różne koncepcje realizacji tych projektów, szczególnie różniące się pomiędzy wybranymi krajami oraz różne definicje projektów PPP, będące następstwem dużego zróżnicowania w podejściu do uregulowania PPP i różnorodnych formuł jego realizacji. Omówione są też regulacje na poziomie Unii Europejskiej oraz stosowne przepisy i wytyczne polskie. Zaprezentowana jest też mnogość form współpracy pomiędzy podmiotem prywatnym i publicznym w zależności od celu przedsięwzięcia oraz zasobów, którymi dysponuje podmiot publiczny.

Następnie wskazane są i omówione zalety oraz wady stosowania PPP. W dalszej części tego rozdziału scharakteryzowane są wstępnie projekty PPP realizowane w Polsce (pogłębiona analiza jest w Rozdziale 4) w oparciu o dane do końca 2023 r. oraz omówiona jest szczegółowo ewolucja polskich regulacji dotyczących projektów w formule PPP.

W czwartym rozdziale przeprowadzone zostały analizy empiryczne dotyczące charakterystyk projektów PPP w Polsce oraz została podjęta próba opracowania koncepcji rozwoju PPP jako formy finansowania inwestycji w polskich JST. W pierwszej kolejności zaprezentowane i omówione zostały statystyki udziału inwestycji JST w całości wydatków JST i wydatków inwestycyjnych na mieszkańca w latach 2007-2023, także w podziale na typy JST oraz w rozbiciu na poszczególne województwa. Wskazane zostały główne czynniki, które mogły mieć wpływ na poziom inwestycji JST w tym okresie.

Następnie w Rozdziale 4 zaprezentowano charakterystykę umów PPP zrealizowanych w Polsce w latach 2009–2023 w podziale na takie cechy jak m.in. typ JST, sektor inwestycji, podstawa prawna, wielkość projektu, źródła finansowania. Dane te zostały też wykorzystane do przeprowadzenia analizy korespondencji. W oparciu o tę analizę wyszczególniono typowe grupy cech realizowanych projektów PPP przez polskie JST.

W kolejnej części Rozdziału 4 omówione zostały ryzyka towarzyszące projektom PPP. W oparciu o dane z Bazy Zawartych Umów PPP zostały zaprezentowane i omówione szczegółowe podziały ryzyk pomiędzy partnerów publicznych i prywatnych w

poszczególnych projektach w podziale na kategorie ryzyk: ekonomicznych, budowy, prawnych, dostępności, popytu oraz politycznych i społecznych. Ostatnią część tego rozdziału stanowi podrozdział 4.5 zatytułowany „Zarys koncepcji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego”.

W Zakończeniu wskazane zostało osiągnięcie celów pracy i weryfikacji postawionych hipotez. Omówione zostały również główne ograniczenia, jakie wystąpiły w trakcie prowadzonych badań oraz zostały zarysowane kierunki możliwych dalszych badań.

3. Ocena zawartości merytorycznej rozprawy

3.1 Metody badawcze

W pracy zostały zastosowane metody badawcze jakościowe, w szczególności krytyczny przegląd literatury, prezentacje danych statystycznych oraz metody analizy statystycznej. Metody jakościowe zostały zastosowane jako główna metoda badawcza w rozdziałach 1, 2 i 3, choć należy podkreślić, iż stosowane są we wszystkich częściach pracy. Przeglądy literatury zostały przeprowadzone obszernie i poprawnie, choć pojawiają się też mankamenty w tym zakresie w przedłożonej pracy. Miejscami występuje przytaczanie nieaktualnych źródeł danych (sprzed ok. 15-20 lat) w wywodzie lub dla poparcia tez jak np. na s. 110: „Najczęściej PPP jako forma współpracy stosowane było w: Wielkiej Brytanii, Australii, Kanadzie i USA, a także Hiszpanii, Francji i Islandii (Szczeciło i Zieniewski, 2008, s. 10)”, bez prezentacji informacji na temat stanu obecnego. Podobnie prezentacja efektywności projektów PPP w oparciu o dane ilościowe (a nie wyłącznie sformułowania jakościowe prezentowane przez późniejszych autorów) oparta jest o dane sprzed 20 lat (s. 129). Są to jednak sporadyczne sytuacje w kontekście całej rozprawy.

W przypadku części empirycznej wykorzystano metody statystyki opisowej i statystyki matematycznej w zakresie metod odpowiednich dla analizy dynamiki szeregów czasowych (w Rozdziale 2 i Rozdziale 4) oraz testów statystycznych umożliwiających weryfikację istotności różnic między wyodrębnionymi grupami (w Rozdziale 2). Dodatkowo szeroko wykorzystano w części analitycznej pracy w Rozdziale 4 analizę korespondencji, przy czym dwuwymiarową a nie wielowymiarową, jak jest wzmiankowane w pracy.

Powyżej wskazane metody ilościowe zostały zastosowane w pracy poprawnie.

3.2 Uwagi odnośnie poszczególnych rozdziałów pracy

Rozdział 1 przedstawia m.in. genezę samorządności oraz różnorodne teorie formowania się wspólnoty, państwa oraz organizacji i podziału zadań na szczeblu lokalnym i centralnym. Następnie właściwie analizuje kompetencje i organizacyjno-prawne uwarunkowania działalności poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce oraz przedstawia konsekwencje różnych zmian prawnych, w szczególności w zakresie

podatków, na finanse JST w Polsce. Doktorant w sposób szeroki i wyczerpujący opisuje analizowane w Rozdziale 1 zagadnienia.

Drugi rozdział pracy również zawiera wartościowy przegląd literatury badawczej, szczególnie z zakresu teorii rozwoju regionalnego. W dalszej jego części autor przechodzi do analizy uwarunkowań realizacji inwestycji przez JST. Przedstawione są również w kontekście wieloletnim wielkości m.in. inwestycji realizowanych przez polskie JST, także w relacji do dochodów i wydatków JST oraz nadwyżek operacyjnych JST. W Rozdziale 2 analizowana jest zarazem skala inwestycji PPP w zestawieniu z wydatkami inwestycyjnymi JST. Zakres omawianych danych finansowych dotyczących JST i projektów PPP jest aktualny - obejmuje okres do 31.12.2023 r. W rozdziale tym zastosowane zostało w analizach oprócz metod jakościowych również szereg metod statystycznych.

Pewnym mankamentem Rozdziału 2 jest brak nawiązania w przedstawionym przeglądzie teorii bezpośrednio do tematyki PPP, co jest głównym przedmiotem pracy. Pojawia się wyłącznie przypis, iż „Literatura polska w zakresie powiązania PPP z polityką i doktrynami politycznymi pozostaje jeszcze ograniczona (...)” (patrz przypis 67).

Innym mankamentem tej części pracy są kilkakrotnie używane w opisie sformułowania powielające tę samą wartość, tak jakby to były dwie różne wartości jak np. (s.101-102): „Odnosząc się do dynamiki zmian, inwestycje JST rosły w tempie średniorocznym wynoszącym 1,033, co odpowiada stopie zmian na poziomie 3,25% rocznie (...)” czy „Udział inwestycji JST w inwestycjach sektora publicznego również wzrastał (...) ze średniorocznym tempem 1,029 i stopą zmian 2,90%.”

W Rozdziale 3 jest opisana wieloaspektowo tematyka realizacji projektów w formule PPP. Przedstawione są w wyczerpujący sposób takie kwestie jak kontekst międzynarodowy tego zagadnienia, różne koncepcje realizacji tych projektów wraz z analizą mocnych i słabych stron poszczególnych podejść, a także uwarunkowania polskie w tym zakresie. Prezentowane są również wybrane dane odnośnie skali realizowanych projektów PPP w Polsce w latach 2009-2023 (dostęp do danych z dn. 9.09.2024).

Przedstawiony w tej części pracy wywód jest wartościowy, choć pojawiają się w nim pewne słabości, głównie odnośnie aktualności części przytaczanych danych. Przykładowo (zob. s. 129) w przypadku szeregu statystyk i informacji nt. sprawności realizacji i efektywności projektów w formule PPP dane podawane są w oparciu o źródła z lat 2000-2005, czyli opisują rzeczywistość sprzed ponad 20 lat. Nie ma pewności czy wartości tych mierników nie uległy później istotnej zmianie, co mogłoby oznaczać konieczność rewizji oceny korzyści z tych projektów i sformułowania innych wniosków niż obecne w pracy.

Czwarty rozdział zawiera kilka odrębnych zagadnień tematycznych dotyczących tematyki projektów PPP w Polsce, pogrupowanych w wydzielone podrozdziały. Jest to część pracy zawierająca w największym stopniu analizy ilościowe, głównie z wykorzystaniem metody analizy korespondencji.

W Rozdziale 4.1 „Analiza wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2023” omówione są wydatki inwestycyjne JST i wydatki ogółem poszczególnych typów JST, w tym w przypadku wydatków inwestycyjnych także w układzie per capita. Analiza obejmuje też ocenę występujących różnic pomiędzy poszczególnymi województwami.

W Rozdziale 4.2 „Determinanty rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” przedstawione zostały charakterystyki 183 umów PPP zrealizowanych w Polsce w latach 2009-2023. Zawarte w tym rozdziale zestawienia dostarczają pogłębionego przeglądu cech realizowanych w Polsce projektów PPP. Dane nie tylko są przedstawione w podziale na poszczególne typy podmiotów publicznych (w tym kategorii JST), ale dla każdego z tych typów pokazany jest także rozkład projektów (liczebność) ze względu na wielkość projektu, źródło finansowania, sektor inwestycji i tryb wyboru partnera prywatnego. Dodatkowo zaprezentowane są też informacje o projektach PPP w podziale na model wynagradzania oraz wykorzystanie środków unijnych w rozbiciu na poszczególne sektory. Są to niewątpliwie wartościowe zestawienia danych opracowane przez doktoranta.

Rozdział 4.3 „Analiza korespondencji umów partnerstwa publiczno-prywatnego zrealizowanych w Polsce” zawiera wyniki analizy empirycznej przeprowadzonej przez doktoranta. Przedstawiona w nim analiza korespondencji przeprowadzona została na danych prezentowanych wcześniej w Rozdziale 4.2. Dodany został przy tym wymiar geograficznej lokalizacji projektu PPP (województwo). W efekcie łącznie przeanalizowane zostało siedem zbiorów cech projektów PPP. Sama analiza korespondencji wykonana została dla sześciu par zmiennych, wśród których pierwszą cechą w parze była zawsze zmienna opisująca typ JST (gmina miejska, gmina wiejska itd.), a drugą odpowiednio pozostałe cechy opisujące inwestycje PPP. Zaprezentowana w pracy analiza korespondencji została poprawnie skonstruowana oraz kompletnie opisana. Z całą pewnością stanowi ona ważny i oryginalny wkład naukowy omawianej rozprawy doktorskiej.

Interpretując jej wyniki należy jednak zwrócić uwagę, iż tego typu narzędzia służą określeniu współwystępowania danych cech (w kontekście historycznym), natomiast niekoniecznie uzyskana zależność oznacza, że dana cecha ma realny wpływ na zwiększanie szans występowania danego zjawiska, w tym przypadku wykorzystania formuły PPP w realizacji inwestycji. Zagadnienie to zostanie jeszcze poruszone w niniejszej recenzji przy ocenie realizacji hipotez badawczych.

W Rozdziale 4.4 przeanalizowane zostały ryzyka towarzyszące projektom PPP w podziale na kategorie ryzyk: ekonomicznych, budowy, prawnych, dostępności, popytu oraz politycznych i społecznych. Oprócz przedstawienia, jakie szczegółowe rodzaje ryzyk zostały zidentyfikowane i które z nich występują najczęściej oraz jak zostały podzielone pomiędzy partnerów publicznych i prywatnych, autor w tej części wskazuje także, które istotne ryzyka nie zostały wykazane w projektach (brak ich w opisie w Bazie Zawartych Umów PPP) lub które jego zdaniem są zbyt rzadko wykazywane. Informacje

przedstawione przez doktoranta w Rozdziale 4.4 stanowią wartościowy dorobek badawczy.

W ostatniej części Rozdziału 4 czyli „4.5 Zarys koncepcji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego” autor podejmuje próbę przedstawienia koncepcji rozwoju PPP dla polskich JST. Po kilku stronach wprowadzenia koncepcja ta jest zarysowana od s. 229 rozprawy. Oprócz tego przedstawiona jest ona na Schemacie 4.1 zatytułowanym „Zarys koncepcji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce”.

W tej części pracy doktorant dokonuje syntezy swoich przemyśleń przedstawionych we wcześniejszych rozdziałach, w szczególności bazując na analizie ryzyk projektów, formułując rekomendacje zmian w procesie prowadzenia projektów PPP. Wyodrębnione zostały rekomendacje dla etapu przedrealizacyjnego oraz na etapie eksploatacji. W treści rozdziału pojawiają się zarazem rekomendacje mające zastosowanie również do etapu realizacji projektu.

Przedstawione rekomendacje powinny w ocenie doktoranta, jeśli zostaną wdrożone: „skutkować eliminacją poszczególnych rodzajów ryzyka, w efekcie której jednostki samorządu terytorialnego częściej i na szerszą skalę będą korzystać z partnerstwa publiczno-prywatnego” (zob. s. 237). Można ocenić, iż podrozdział ten wnosi do pracy istotne walory możliwości praktycznego zastosowania przeprowadzonych przez doktoranta badań.

3.3 Ocena realizacji celu pracy i weryfikacji postawionych hipotez

Główny cel pracy, czyli opracowanie zarysu koncepcji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce odnosi się do ważnego zagadnienia z perspektywy polskich JST, posiadającego walory zarówno akademickie jak i istotne zastosowania praktyczne. Sformułowany został ambitnie, sygnalizując iż zostanie zaproponowany zbiór rozwiązań służących organizacji i wdrażaniu projektów PPP przez różne typy JST. W ramach realizacji głównego celu badawczego zostały postawione w pracy dwie hipotezy badawcze.

Odnośnie stopnia weryfikacji pierwszej hipotezy (brzmiącej: „H1: W zależności od typu JST można zaproponować różne zestawy cech inwestycji, które zwiększają szansę wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji sektora samorządowego w Polsce.”) można sformułować zastrzeżenia. Doktorant w podsumowaniu wyników osiągniętych badań pisze (Streszczenie s. 2; zob. także np.: Zakończenie s. 239, s. 244): „Weryfikację pierwszej hipotezy badawczej zakładającej, że w zależności od typu JST można zaproponować różne zestawy cech inwestycji, które zwiększają szansę wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji inwestycji sektora samorządowego w Polsce, zrealizowano poprzez wykorzystanie narzędzi statystycznych (analiza korespondencji), za pomocą których potwierdzono występowanie różnych zestawów cech inwestycji zależnie od typu JST.” Następnie podane

są te cechy – np. „dla miast na prawach powiatu: wartość inwestycji (bardzo duże i małe), horyzont inwestycji (długi okres) i województwo (kujawsko-pomorskie)” (s. 3). Takie wnioskowanie jest wątpliwe i pomija weryfikację, na ile te cechy zwiększają szansę wykorzystania PPP w realizacji danej inwestycji, a na ile odzwierciedlają one po prostu typowy historyczny profil projektów dla danego typu JST ze względu na przykład na specyfikę potrzeb i zadań tych JST bądź większe prawdopodobieństwo ich uczestnictwa w określonych programach ukierunkowanych na te JST.

Ten problem metodologiczny w interpretacji wyników analizy korespondencji, czyli czy dana cecha „zwiększa szansę wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego”, jest szczególnie widoczny jeśli mówimy o takich cechach jak np. lokalizacja inwestycji czy długość trwania inwestycji. Gdyby przyjąć, że otrzymane rezultaty potwierdzają Hipotezę 1, to oznaczałoby to, że największe szanse na wykorzystanie PPP mają np. Miasta na prawach powiatu (MNPP), wtedy gdy lokują swoje inwestycje na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Czyli pożądanym profilem projektu PPP realizowanego przez dowolne MNPP z Polski oznacza przeniesienie go do województwa kujawsko-pomorskiego. Co jest oczywiście i nierealne i nieracjonalne jako rekomendacja.

Podobnie, widać to w przypadku wielkości inwestycji w kontekście omawianej Hipotezy 1. Nie ma uzasadnienia dlaczego przykładowo dla MNPP największe szanse na wykorzystanie PPP istniałyby przy wartościach inwestycji bardzo dużych bądź małych (pomijając duże inwestycje), a dla gmin miejskich wielkość inwestycji byłaby bez znaczenia w kontekście Hipotezy 1. Widać, że nie mówimy tu o realnym wpływie na szanse, tylko o opisie współwystępujących ze sobą historycznie cech dla przeprowadzonych projektów PPP.

Przedstawiając powyższe zastrzeżenia nie należy zarazem przekreślać innych, interesujących ustaleń z pracy w kontekście Hipotezy 1, do których można zaliczyć np. uzyskany wzorzec występowania takich cech jak podstawa prawna wyboru inwestycji, model wynagrodzenia i ewentualnie sektor, którego projekt dotyczy. W przypadku gdyby praca miała podlegać publikacji zdecydowanie zalecam jej dodatkową weryfikację pod kątem modyfikacji wyżej przedstawionych uwag nt. weryfikacji Hipotezy 1.

W przypadku drugiej hipotezy badawczej (H2) brak jest w treści rozprawy bezpośredniego odniesienia do jej weryfikacji (poza Zakończeniem na s. 246-247). Z lektury rozprawy wynika, iż w szczególności posłużył do tego Rozdział 4.5 „Zarys koncepcji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego”. Jak zostało opisane wcześniej, ta część pracy zawiera szereg rekomendacji, których realizacja powinna poskutkować zwiększoną skalą realizacji projektów w formule PPP. Można ocenić, na bazie Rozdziału 4.5, a także informacji i wniosków z innych części pracy, iż Hipoteza 2 została zweryfikowana pozytywnie.

3.4 Literatura

W pracy została przytoczona obszerna literatura naukowa i stosowne akty prawne. W bibliografii zamieszczone zostało łącznie 338 różnych pozycji. Wśród nich liczba publikacji książkowych i artykułów naukowych wynosi łącznie 252 pozycje. Pozostałe pozycje w bibliografii to raporty, analizy i bazy danych (45 pozycji) oraz akty prawne krajowe i zagraniczne (41 pozycji).

3.5 Język pracy i strona edytorska

Praca jest napisana i zredagowana stosunkowo starannie. Występują w niej pojedyncze błędy lub niedostateczne opisy. Przykładowo:

- Błędy stylistyczne: np. pierwszy akapit na s. 101.
- Literówki: np. s. 212 „charakterystycznych”, s. 236 „praktyka”.
- Brakujące opisy: na Wykresie 2.8 brakuje opisu osi (i jak są denominowane zmienne). Podobnie Wykres 2.9 ma nieczytelne oznaczenie obu osi oraz nie wiadomo, która zmienna jest oznaczona na osi pomocniczej.
- Inne:
 - odwołania do numerów stron w Spisie treści w dużej części nie są poprawne: pojawiały się rozbieżności w numeracji o jedną stronę.
 - w bibliografii występuje zdublowana pozycja z literatury: Castells, M. (1996).
 - skrót MCA oznacza wielowymiarową analizę korespondencji a nie dwuwymiarową (s. 190).

4. Wnioski końcowe

Zgodnie z wymogami mającej zastosowanie w przypadku tej rozprawy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1798 z późn. zm.) rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej.

W podsumowaniu niniejszej recenzji stwierdzam, że praca doktorska mgra Jarostawa Białka pt. „Koncepcja rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce” spełnia wymienione w ustawie wymagania i w konsekwencji przedstawionej recenzji, wnoszę o dopuszczenie jej do publicznej obrony i udział w dalszych etapach przewodu doktorskiego.

Podpisany elektronicznie przez
KRZYSZTOF KAMIL KLUZA
01.12.2024
10:50:29 +01'00'

dr hab. Krzysztof Kluza, prof. SGH

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 26 lipca 2024 r.

dr hab. Krzysztof Kluza, prof. SGH
Katedra Ekonomii Ilościowej
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Jarostawa Białka pt.
„Koncepcja rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jako formy finansowania
inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce”**

1. Formalna podstawa wykonania recenzji

Formalną podstawę do przygotowania niniejszej recenzji stanowi pismo Pana dr hab. Przemysława Borkowskiego, prof. UG, Przewodniczącego Rady Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 16 maja 2024 r., z informacją o powierzeniu mi roli recenzenta rozprawy doktorskiej mgra Jarostawa Białka, a także otrzymany egzemplarz rozprawy doktorskiej. Punktem prawnym odniesienia w opracowaniu recenzji jest Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1798 z późn. zm.) w zw. z art. 179 ust. 1 Ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 z późn. zm.).

2. Charakterystyka rozprawy

Recenzowana rozprawa liczy 231 stron, z czego 180 stron stanowi zasadnicza część pracy obejmująca wstęp, cztery rozdziały i zakończenie. Bibliografia liczy w pracy 19 stron. Pozostałe elementy pracy to streszczenie w języku polskim i angielskim, załączniki oraz spisy schematów, tabel, rysunków i wykresów. Praca została napisana w języku polskim. Recenzowana praca jest w ramach dyscypliny naukowej: finanse.

2.1 Cele badawcze i hipotezy

Za główny cel pracy doktorant postawił opracowanie koncepcji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) w Polsce.

Ponadto zostało sformułowane siedem celów szczegółowych. Są to:

1. Przegląd teorii rozwoju gospodarczego w celu określenia znaczenia inwestycji samorządowych w rozwoju regionu.
2. Identyfikacja warunków rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w kontekście realizacji zadań inwestycyjnych.
3. Charakterystyka specyfiki procesu inwestycyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego.

K. Kluza

4. Krytyczny przegląd definicji partnerstwa publiczno-prywatnego.
5. Ocena dynamiki wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2019.
6. Wielowymiarowa analiza korespondencji cech inwestycji jednostek samorządu terytorialnego zrealizowanych w ramach PPP w Polsce w latach 2009–2022.
7. Sformułowanie rekomendacji służących rozwojowi partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce.

W pracy zostały postawione dwie hipotezy badawcze:

H1: Zwiększa się rola jednostek samorządu terytorialnego w realizacji inwestycji publicznych.

H2: Główne charakterystyki inwestycji partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego brane pod uwagę w badaniu to: typ JST, sektor, podstawa prawna, horyzont inwestycji, wartość inwestycji, wsparcie UE, doradztwo, model wynagrodzenia.

2.2 Tematyka i zakres pracy

Przedmiotem analizy w przedłożonej rozprawie są jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, w szczególności w kontekście realizowanych przez nie inwestycji w formie PPP. Ramy czasowe pracy obejmują lata 2005-2022 (zob. s.12 rozprawy).

Jak podaje doktorant w pracy badawczej wykorzystano zarówno metody jakościowe, głównie krytyczny przegląd literatury naukowej na temat jednostek samorządu terytorialnego oraz teorii ekonomicznych w zakresie rozwoju gospodarczego, a także metody statystyki opisowej i statystyki matematycznej w zakresie metod odpowiednich dla analizy dynamiki szeregów czasowych oraz testów statystycznych umożliwiających weryfikację istotności różnic między wyodrębnionymi grupami. Zarazem zastosowano wielowymiarową analizę korespondencji (zob. s. 13). Faktyczne wykorzystanie tych metod zostało omówione w Części 3.2 recenzji.

Pierwszy rozdział pracy przedstawia genezę samorządności terytorialnej oraz zawiera przegląd szeregu teorii formowania się wspólnoty, państwa oraz rozwoju regionalnego w kontekście roli i zadań samorządów terytorialnych. Następnie opisany jest w tym rozdziale, z uwzględnieniem kontekstu historycznego, system samorządności terytorialnej w Polsce. Opisane zostały m.in. kompetencje i organizacyjno-prawne uwarunkowania działalności poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce, w tym ze wskazaniem zadań własnych samorządów oraz zadań powierzanych im do realizacji przez administrację centralną.

W rozdziale tym omówione są również konsekwencje zmian podatkowych wprowadzanych od 2022 r. w ramach tzw. Polskiego Ładu dla finansów samorządów

terytorialnych oraz przedstawione są propozycje zmian ustawowych dotyczących finansowania JST, takich jak np. zwiększenie udziału JST w podatkach PIT i CIT, bądź wprowadzenie udziału JST w dochodach z VAT.

Drugi rozdział pracy dotyczy działalności inwestycyjnej JST w Polsce. Jako wprowadzenie teoretyczne omówione zostały tu klasyczne i wtórne teorie rozwoju regionalnego, wraz ze wskazaniem znaczenia inwestycji publicznych w rozwoju gospodarczym. Omówione zostało również od strony teoretycznej samo pojęcie inwestycji, zakres działalności inwestycyjnej JST oraz jej specyficzne ograniczenia w kontekście samorządowym. Szczegółowo zostały przedstawione fazy procesu inwestycyjnego w JST. W dalszej części rozdziału (i w powiązanych Załącznikach 2.1-2.2) przedstawione zostały również historyczne trendy (za lata 2007-2019) kształtowania się inwestycji w podziale na poszczególne szczeble samorządów. Prezentowane dane obejmują wartości względne takie jak inwestycje w relacji do dochodów i wydatków, jak również nominalne wartości odnośnie inwestycji, dochodów, wydatków (w tym bieżących) i zadłużenia JST. Omówione zostały także poszczególne instrumenty finansowe, z których korzystają JST.

Rozdział trzeci rozprawy dotyczy roli partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji w JST. Opisana jest w nim geneza projektów PPP oraz rozwój tej formy finansowania na świecie. Zaprezentowane są zarazem różne koncepcje realizacji tych projektów, szczególnie różniące się pomiędzy wybranymi krajami oraz różne definicje projektów PPP, będące następstwem dużego zróżnicowania w podejściu do uregulowania PPP i różnorodnych formuł jego realizacji. Omówione są też regulacje na poziomie Unii Europejskiej oraz stosowne przepisy i wytyczne polskie. Zaprezentowana jest też mnogość form współpracy pomiędzy podmiotem prywatnym i publicznym w zależności od celu przedsięwzięcia oraz zasobów, którymi dysponuje podmiot publiczny.

Następnie wskazane są i omówione zalety oraz wady stosowania PPP. W dalszej części tego rozdziału scharakteryzowane są wstępnie projekty PPP realizowane w Polsce (pogłębiona analiza jest w Rozdziale 4) w oparciu o dane wg. stanu na czerwiec 2023 r. oraz omówiona jest szczegółowo ewolucja polskich regulacji dotyczących projektów w formule PPP.

W czwartym rozdziale przeprowadzone zostały analizy empiryczne dotyczące charakterystyk projektów PPP w Polsce oraz została podjęta próba opracowania koncepcji rozwoju PPP jako formy finansowania inwestycji w polskich JST. W pierwszej kolejności zaprezentowane i omówione zostały statystyki udziału inwestycji JST w całości wydatków JST i wydatków inwestycyjnych na mieszkańca w latach 2007-2019, także w podziale na typy JST oraz w rozbiciu na poszczególne województwa. Wskazane zostały główne czynniki, które mogły mieć wpływ na poziom inwestycji JST w tym okresie.

Następnie w Rozdziale 4 zaprezentowano charakterystykę umów PPP zrealizowanych w Polsce w latach 2009–2022 w podziale na takie cechy jak m.in. typ JST, sektor inwestycji, podstawa prawna, wielkość projektu, źródła finansowania. Dane te zostały też wykorzystane do przeprowadzenia wielowymiarowej analizy korespondencji. W oparciu o tę analizę wyszczególniono trzy najbardziej typowe grupy cech realizowanych projektów PPP przez polskie JST.

W kolejnej części Rozdziału 4 omówione zostały ryzyka towarzyszące projektom PPP. W oparciu o dane z Bazy Zawartych Umów PPP zaprezentowane zostały i omówione szczegółowe podziały ryzyk pomiędzy partnerów publicznych i prywatnych w poszczególnych projektach w podziale na kategorie ryzyk: ekonomicznych, budowy, prawnych, dostępności, popytu oraz politycznych i społecznych. Ostatnią część Rozdziału 4 stanowią kilkustronicowe rozważania zatytułowane „Koncepcja rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego”.

W Zakończeniu wskazane zostało osiągnięcie celów pracy i weryfikacji postawionych hipotez w tym w szczególności (s. 185-186) „potwierdzono zwiększającą się rolę jednostek samorządu terytorialnego w realizacji inwestycji publicznych” (H1) oraz „potwierdzono, że istotnymi charakterystykami inwestycji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego są (...)” typ JST, sektor, w wybranych kategoriach, podstawa prawna, wartość inwestycji model wynagrodzenia. „Natomiast nieistotne okazały się takie charakterystyki jak horyzont inwestycji, wsparcie UE i doradztwo” (H2).

3. Ocena zawartości merytorycznej rozprawy

3.1 Cele badawcze i hipotezy

Główny cel pracy, czyli opracowanie koncepcji rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce odnosi się do ważnego zagadnienia z perspektywy polskich JST, posiadającego walory zarówno akademickie jak i istotne zastosowania praktyczne. Sformułowany został ambitnie, sygnalizując iż zostanie zaproponowany kompleksowy system rozwiązań służących organizacji i wdrażaniu projektów PPP przez różne typy JST.

Wątpliwości budzi natomiast sformułowanie celów szczegółowych. Przedstawione cele szczegółowe stanowią generalnie zbiór podjętych przez doktoranta działań w kierunku realizacji celu głównego a nie faktyczne cele, które posiadałyby zdefiniowane własne tezy badawcze. Przykładowo trudno jako cel (szczegółowy) pracy badawczej określić „przegląd definicji” stanowiący cel szczegółowy nr 4 przedstawionej pracy.

Podobnie wątpliwości budzi też sposób sformułowania obu hipotez badawczych i ich zakres. Nie odnosząc się w tym miejscu czy hipotezy te zostały odpowiednio

udowodnione, warto zwrócić uwagę na ich adekwatność i poprawność w kontekście głównego celu pracy.

W przypadku hipotezy H1 brak jest jej czytelnego powiązania z głównym celem pracy, szczególnie jeśli potraktujemy ją jako główną hipotezę badawczą (pierwszą i jedną z dwóch). Zagadnienie rosnącego znaczenia inwestycji samorządowych w ramach inwestycji publicznych nie jest jednoznacznie powiązane z realizacją projektów w formule PPP, szczególnie w Polsce. A wręcz w oparciu o dane historyczne można by pokusić się o przeciwstawny pogląd, że występujący tu związek jest stosunkowo luźny.

Odnosnie hipotezy H2 należy zwrócić uwagę na jej nietypowe sformułowanie gdyż:

- a) zgodnie z przedstawionym jej brzmieniem hipotezą jest zestaw charakterystyk, który autor bierze pod uwagę. A wybór ten jest przecież w wyłącznej gestii autora.
- b) wymieniony w hipotezie zestaw charakterystyk opisuje każdy projekt PPP i jako sposób opisu projektu jest to zestaw stały. W celu badawczym można by przykładowo postawić hipotezę, jaka kombinacja tych charakterystyk (występujących w nich różnych możliwych opcji) zwiększa np. prawdopodobieństwo sukcesu bądź niepowodzenia projektu PPP (i czy materializuje się to np. w wymiarze finansowym projektu, terminowości jego realizacji itp). Ale tak hipoteza H2 nie została sformułowana.

Ponadto, obie przedstawione hipotezy są też sformułowane zbyt wąsko tematycznie, biorąc pod uwagę cel pracy jakim jest opracowanie koncepcji rozwoju PPP.

Podsumowując, sformułowanie celów pomocniczych pracy, hipotez badawczych oraz korespondowanie tych hipotez z głównym celem pracy jest problematyczne.

3.2 Metody badawcze

W pracy zostały zastosowane metody badawcze jakościowe, w szczególności krytyczny przegląd literatury, prezentacje danych statystycznych oraz metody analizy statystycznej. Metody jakościowe zostały zastosowane jako główna metoda badawcza w rozdziałach 1, 2 i 3, choć należy podkreślić, iż stosowane są we wszystkich częściach pracy. Co do zasady przeglądy literatury zostały przeprowadzone poprawnie, choć pojawiają się też mankamenty w tym zakresie w przedłożonej pracy.

W szczególności pojawia się miejscami przytaczanie nieaktualnych źródeł danych (sprzed ok. 15-20 lat) w wywodzie lub dla poparcia tez jak np. na s. 93: „Obecnie najczęściej PPP jako forma współpracy stosowane jest w: Wielkiej Brytanii, Australii, Kanadzie i USA, a także Hiszpanii, Francji i Islandii (Szczecito i Zieniewski, 2008, s. 10)”; podobnie na s. 38: „Rozkład zadań między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego w Polsce sugeruje, że najwięcej inwestycji samorządowych przejmują gminy. W ostatnich latach ta proporcja ulega istotnej zmianie, czego potwierdzeniem jest dynamiczny wzrost udziału powiatów i województw w strukturze wydatków na inwestycje. To zjawisko jest oceniane pozytywnie, gdyż wskazuje na wzrost znaczenia jednostek

realizujących duże projekty inwestycyjne, które w sposób kluczowy przyczyniają się do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej regionów (Misterec, 2008, s. 44)”; innym przykładem oparcia się na danych sprzed 20 lat są zaprezentowane statystyki efektywności projektów PPP ze s. 113.

W pracy występują też miejscami ogólne, czasem wręcz jednozdaniowe stwierdzenia a jednocześnie podparte przypisem do literatury jak np. na s. 79: „Obszerny fragment finansów publicznych stanowią finanse jednostek samorządu terytorialnego (Meredyk, (red.) 2007, s. 409).”, w których trudno zidentyfikować wartość i zasadność powołania się na źródło z literatury.

Można również zauważyć w pracy pojedyncze niespójności czasowe źródeł z przytaczaną argumentacją. Przykładowo argumenty za tezą o trudności w stosowaniu formuły PPP po nowelizacji przepisów w lipcu 2018 r. (ocenianej zresztą ogólnie jako korzystna nowelizacja przez doktoranta) są przytaczane w oparciu o źródło z 2006 roku – zob. s. 129 pracy. Może jest to jedynie pewna niezręczność redakcyjna pracy, niemniej jednak wymagająca korekty.

W przypadku części empirycznej, aby ocenić zastosowane w rozprawie metody należy najpierw przytoczyć z pracy wykaz zastosowanych w niej, zdaniem doktoranta, metod. Strona 13 pracy zawiera następujący opis: „W części empirycznej wykorzystano metody statystyki opisowej i statystyki matematycznej w zakresie metod odpowiednich dla analizy dynamiki szeregów czasowych oraz testów statystycznych umożliwiających weryfikację istotności różnic między wyodrębnionymi grupami. Dodatkowo zastosowano wielowymiarową analizę korespondencji odpowiednią dla analizy cech jakościowych mierzonych na słabej skali nominalnej.”

Odnosząc powyższe do faktycznej zawartości pracy można stwierdzić, iż sposób zastosowania metod statystycznych jest dużą słabością przedłożonej pracy. W szczególności, odnosząc się do w/w metod ilościowych:

- metody statystyki opisowej – brak w pracy innych statystyk opisowych niż zagregowane wartości dla poszczególnych lat oraz relacje jednej wartości do drugiej (proste wskaźniki np. per capita)
- metody odpowiednie dla analizy dynamiki szeregów czasowych – brak zastosowania w pracy
- testy statystyczne umożliwiające weryfikację istotności różnic między wyodrębnionymi grupami – brak zastosowania w pracy
- wielowymiarowa analiza korespondencji – zamieszczona w pracy, ale przeprowadzona analiza nie współgra z przedstawionymi w pracy wnioskami (vide dalsza część recenzji).

Podsumowując, w zakresie stosowanych w pracy metod badawczych praca posiada istotne braki i słabości.

3.3 Uwagi odnośnie poszczególnych rozdziałów pracy i realizacji celu pracy

Rozdział 1 jest w mojej ocenie najlepszą częścią przedłożonej rozprawy. Szeroko przedstawia m.in. genezę samorządności oraz różnorodne teorie formowania się wspólnoty, państwa oraz organizacji i podziału zadań na szczeblu lokalnym i centralnym. Następnie właściwie analizuje kompetencje i organizacyjno-prawne uwarunkowania działalności poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce oraz przedstawia konsekwencje różnych zmian prawnych, w szczególności w zakresie podatków, na finanse JST w Polsce.

W rozdziale tym pewnym mankamentem może być występujący miejscami silnie wartościujący język, a zarazem te mocno stawiane tezy nie są następnie poparte pogłębioną analizą statystyczną i wnioskowaniem. Zob. np. sformułowania na s. 41: „Zdecydowanie wadliwym i wymagającym korekty instrumentem budżetów JST jest subwencja oświatowa.” oraz „Wrogiem efektywności są przepisy oświatowe i wyposażone w nie instytucje z nadmiernymi kompetencjami, jak np. kuratorium oświaty.”

Błędne jest też odwoływanie się w tym rozdziale do rozwiązań dotyczących podatku VAT w USA, gdyż w USA ten podatek nie występuje (zob. s. 45).

Drugi rozdział pracy również zawiera wartościowy przegląd literatury badawczej, szczególnie z zakresu teorii rozwoju regionalnego. W dalszej jego części autor przechodzi do analizy uwarunkowań realizacji inwestycji przez JST. Przedstawione są również w kontekście wieloletnim wielkości inwestycji realizowanych przez polskie JST, także w relacji do dochodów i wydatków JST. Pewnym mankamentem rozdziału 2 jest brak jakiegokolwiek nawiązania w przedstawionym przeglądzie teorii bezpośrednio do tematyki PPP, co jest głównym przedmiotem pracy.

Natomiast istotną słabością Rozdziału 2 (oraz Rozdziału 4) jest zakres przeprowadzonej analizy ilościowej dotyczącej inwestycji i finansowania JST.

Po pierwsze analiza ta została ograniczona do lat 2007-2019 (lub 2008-2019 dla Wykresów 2.3-2.4), pomimo że rozważania w pracy, jak wskazuje sam autor, obejmują okres do końca 2022 r. Należy przy tym zauważyć, że dane z których korzysta tu doktorant są publicznie dostępne, co dodatkowo ułatwiłoby ich aktualizację.

W rozdziale tym zostały przedstawione powody tego ograniczenia czasowego na s. 82: „Natomiast badanie zakończono na roku 2019, ponieważ w 2020 r. zaczęła się pandemia SARS-CoV-2 (COVID-19), a w 2021 r. wybuchła wojna w Ukrainie. Oba zjawiska miały wpływ na finanse JST i powinny zostać poddane odrębnej analizie.” Autor wskazuje też, że badanie nie obejmuje również w całości wpływu na inwestycje JST Perspektywy Finansowej UE 2014-2020 (w tym okresu rozliczania w latach późniejszych). W rezultacie przedstawiona w pracy analiza oparta jest w tym zakresie na wnioskowaniu w oparciu o zjawiska, które obecnie mogą już mieć inny przebieg (co zauważa sam doktorant), co w efekcie podważa przedstawiane rezultaty badawcze.

Drugim istotnym zastrzeżeniem do przedstawionej analizy procesów finansowania i inwestycji w JST jest zakres metodyczny i przedmiotowy analizy. Analiza ta nie tylko jest uboga od strony zastosowanych metod (vide uwagi w Części 3.2. Metody badawcze), ale też i od strony jej kompleksowości. Brak przykładowo spojrzenia na tak istotne kwestie w analizowanym kontekście jak kształtowanie się nadwyżek operacyjnych w JST bądź indywidualnych wskaźników zadłużenia, zdefiniowanych zgodnie z Ustawą o finansach publicznych.

Trzecie zastrzeżenie ma charakter fundamentalny. Z układu pracy można wnioskować, że w Rozdziale 2 (lub ewentualnie w Rozdziale 4) zostanie przeprowadzona weryfikacja hipotezy H1 „Zwiększa się rola jednostek samorządu terytorialnego w realizacji inwestycji publicznych”. Tego dowodu brak w tym rozdziale bądź w innych częściach pracy. Nie zostało nawet przedstawione w pracy, jak kształtował się udział inwestycji JST w całości inwestycji publicznych w badanych latach. Brak też ewentualnych adekwatnych międzynarodowych analiz porównawczych. Za wystarczający dowód nie można uznać przedstawienia wyłącznie danych odnośnie wydatków majątkowych JST na mieszkańca w poszczególnych typach JST (w Rozdziale 4), tym bardziej że nawet te dane nie wykazują czytelnej tendencji wzrostowej nawet w ujęciu nominalnym (fluktuują na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat), a przy tym brak jest ich analizy w ujęciu realnym. Brak też zastosowania jakichkolwiek narzędzi ekonometrycznych i statystycznych w tym zakresie.

W Rozdziale 3 opisana jest wieloaspektowo tematyka realizacji projektów w formule PPP. Przedstawiony jest zarówno kontekst międzynarodowy tego zagadnienia, różne koncepcje realizacji tych projektów a także uwarunkowania polskie w tym zakresie. Przedstawione są również wybrane dane odnośnie skali realizowanych projektów PPP w Polsce w latach 2009-2022.

Przedstawiony w tej części pracy wywód jest wartościowy, choć pojawiają się w nim pewne słabości, głównie odnośnie aktualności części przytaczanych danych. Przykładowo (zob. s. 113) w przypadku szeregu statystyk i informacji nt. sprawności realizacji i efektywności projektów w formule PPP dane podawane są w oparciu o źródła z lat 2000-2005, czyli opisują rzeczywistość sprzed ponad 20 lat. Nie ma pewności czy wyniki te nie uległy zmianie, co mogłoby oznaczać konieczność rewizji oceny korzyści z tych projektów i sformułowania innych wniosków niż obecne w pracy.

Innym pojawiającym się mankamentem w tym rozdziale (zob. s. 129) jest niespójność czasowa źródeł z literatury z przytaczaną argumentacją. Przykładowo argumenty za tezą o trudności w stosowaniu PPP po nowelizacji przepisów w lipcu 2018 r. są przytaczane z publikacji naukowej z 2006 r.

Czwarty rozdział zawiera kilka odrębnych zagadnień tematycznych dotyczących tematyki projektów PPP w Polsce. Jest to część pracy zawierająca w największym stopniu analizy ilościowe.

W Rozdziale 4.1 „Analiza wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2019” omówione są wydatki inwestycyjne JST i wydatki ogółem poszczególnych typów JST, w przypadku wydatków inwestycyjnych także w układzie per capita. Brak jest przedstawienia bardziej szczegółowych danych jak np. obszary/sektory realizowanych inwestycji. Analiza od strony użytych metod jest tu wyjątkowo skromna. Brak jest zastosowania jakichkolwiek metod analizy statystycznej poza prezentacją szeregu danych rocznych w ujęciu nominalnym bądź per capita i ich dynamik.

Zarazem, podobnie jak w Rozdziale 2, prezentowane tu dane zostały ograniczone do lat 2007-2019, czyli z pominięciem ostatnich kilku lat, co jest dodatkową słabością tego badania, opisaną już powyżej. W rozdziale tym brak także odniesienia się do hipotezy H1 oraz podjęcia próby jej weryfikacji.

W Rozdziale 4.2 „Determinanty rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” przedstawione zostały charakterystyki 175 umów PPP zrealizowanych w Polsce w latach 2009-2022. Zawarte w tym rozdziale zestawienia w podziale m.in. na typ JST, sektor inwestycji, podstawę prawną, wielkość projektu, źródła finansowania dostarczają wartościowego przeglądu cech realizowanych w Polsce projektów PPP. Nie jest tylko jasne, dlaczego w tej analizie (oraz dalszej analizie ilościowej w Rozdziale 4.3 - zob. np. s. 164) miasta na prawach powiatu zostały ujęte w ramach kategorii gminy miejskie. Połączenie miast na prawach powiatu z innym typem JST na potrzeby analizy (szczególnie bazującej na różnicach między grupami podmiotów jak analiza korespondencji) nie jest właściwym zabiegiem, co można zresztą wywnioskować także z lektury Rozdziału 3 pracy, gdzie wskazana jest odmienna charakterystyka tych jednostek pod względem wielkości inwestycji, także per capita. Odmiennosc tę w kontekście projektów PPP doktorant wzmiankuje także w Rozdziale 4.2 (np. na s. 161).

Rozdział 4.3 „Analiza korespondencji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego zrealizowanych w Polsce” zawiera wyniki analizy empirycznej przeprowadzonej przez doktoranta. Ta część pracy mogłaby stanowić jej najbardziej oryginalny wkład naukowy. Wszelako w jej obecnie zaprezentowanej formie nie można zaakceptować wynikających z niej wniosków. Na wstępie należy sformułować uwagę, iż w sposób bardzo wąski zostały zaprezentowane informacje na temat przeprowadzonej analizy. Poza tabelą 4.8 zamieszczone informacje nt. szczegółów przeprowadzonej analizy są bardzo zdawkowe, w szczególności jak poszczególne cechy są reprezentowane w wybranych wymiarach (np. kwestia kontrybucji). Również Wykres 4.14 nie jest opisany w sposób wystarczająco zrozumiały dla czytelnika.

Dodatkowo, o tym iż pogrupowanie cech w celu uzyskania finalnych wyników analizy nastąpiło za pomocą metody k-średnich w trzy grupy czytelnik dowiaduje się z jednego zdania (s. 166) bez podania szczegółów zastosowania tej metody, weryfikacji zastosowanej liczby klastrów, liczebności uzyskanych grup itd. W oparciu o tak skąpe informacje nie można wnioskować o poprawności zastosowania tej metody.

Zasadniczym problemem w tej części pracy są jednak zaprezentowane tu wnioski z analizy, które zostały zresztą uznane za kluczowe dla pracy, gdyż są wymienione zarówno w Zakończeniu (s. 185-186) jak i stanowią istotną część Streszczenia pracy (s. 4). Wnioski te brzmią następująco (s. 4): „Do weryfikacji drugiej hipotezy badawczej wykorzystano narzędzia statystyczne, za pomocą których potwierdzono, że istotnymi charakterystykami inwestycji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego są: (...) [KK: listę pomijam]. Natomiast nieistotne okazały się takie charakterystyki jak horyzont inwestycji, wsparcie UE i doradztwo.” Z zaprezentowanego na s. 164-165 przebiegu analizy wynika jednak, że charakterystyki te (horyzont inwestycji, wsparcie UE i doradztwo) w ogóle nie zostały objęte analizą korespondencji. W konsekwencji z definicji nie znalazły się w uzyskanych pogrupowaniach. W efekcie wniosek, iż charakterystyki te są nieistotne jest kompletnie niezasadny, gdyż w przedstawionej analizie nie było to w ogóle weryfikowane.

Osobną kwestią jest też pewne niezrozumienie w pracy, jakich informacji dostarcza analiza korespondencji. W dużym skrócie, tego typu narzędzia służą określeniu współwystępowania danych cech, ale w żadnym razie uzyskany profil nie oznacza preferowanego profilu. Ponadto, gdyby miała miejsce sytuacja, że jakaś cecha nie pojawia się w żadnej wyodrębnionej grupie, to nie oznacza to, iż jest ona nieistotna. Wręcz przeciwnie, może to świadczyć iż występuje np. w każdej obserwacji (nie generuje zróżnicowania między obserwacjami) i jest to cecha niezbędna do zaistnienia danego zjawiska.

Mając na uwadze, iż przeprowadzona analiza korespondencji była trzonem weryfikacji hipotezy H2, w oparciu o zaprezentowane w pracy informacje nie można uznać, iż hipoteza ta została poprawnie zweryfikowana, a zaprezentowane w pracy konkretne wnioski wprost nie wynikają z analizy zamieszczonej w pracy.

W Rozdziale 4.4 przeanalizowane zostały ryzyka towarzyszące projektom PPP w podziale na kategorie ryzyk: ekonomicznych, budowy, prawnych, dostępności, popytu oraz politycznych i społecznych. Oprócz przedstawienia, jakie szczegółowe rodzaje ryzyk zostały zidentyfikowane i które z nich występują najczęściej oraz jak zostały podzielone pomiędzy partnerów publicznych i prywatnych, autor w tej części wskazuje także, które istotne ryzyka nie zostały wykazane w projektach (brak ich w opisie w Bazie Zawartych Umów PPP) lub które jego zdaniem są zbyt rzadko wykazywane. W tym zakresie jest to wartościowa analiza. Zarazem jednak nie zostało przeprowadzone jej pogłębienie poprzez próbę oceny istotności poszczególnych ryzyk, co powinno być ważnym elementem analitycznym służącym opracowaniu propozycji koncepcji rozwoju PPP. Zawarta analiza ryzyk nie zawiera również syntezy ani sformułowanych rekomendacji w kontekście celu głównego pracy.

W ostatniej części Rozdziału 4 czyli „4.5 Koncepcja rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w jednostkach samorządu terytorialnego” autor podejmuje próbę przedstawienia koncepcji rozwoju PPP dla polskich JST. Po kilku stronach wprowadzenia

koncepcja ta jest zarysowana na s. 181-182 rozprawy. Oprócz tego przedstawiona jest ona na Schemacie 4.1 zatytułowanym „Koncepcja rozwoju PPP w JST”.

Przedstawiona na Schemacie 4.1 koncepcja jest ogólna i nie wybiega poza znane elementy procesu realizacji projektów PPP. Zarazem nie nawiązuje istotnie do rozważań przedstawionych w Rozdziałach 4.3 i 4.4, w tym w szczególności do szczegółowej analizy ryzyk i dookreślenia kluczowych ryzyk oraz rekomendowanego ich podziału, a także zaproponowania doboru odpowiednich charakterystyk projektu (zaproponowanie odpowiedniej formuły realizacji projektu – np. w oparciu o analizy z Rozdziału 4.2 i 4.3), tak by zwiększyć szansę na jego realizację zgodnie z zaplanowanym zakresem, harmonogramem, budżetem i kryteriami jakości.

W rezultacie rekomendacje przedstawione w pracy zawierają się w następujących dwóch postulatach zmian (s. 182-183): „Wskazane w koncepcji postulaty zmian są dwójakiego rodzaju. Po pierwsze dotyczą formy organizacyjno-prawnej funkcjonowania samego partnerstwa. Ten rodzaj zaproponowanych zmian dotyczy każdego etapu partnerstwa i obejmuje uproszczenie analiz przedrealizacyjnych lub wręcz stworzenie ich sprawnego schematu oraz propozycje preferencji finansowych, zwłaszcza w obszarze korzystania z usług sektora bankowego. Ostatnia ze wskazanych propozycji ułatwiłaby możliwość stworzenia spółki celowej identyfikującej partnerów przedsięwzięcia jako strony, która w opinii autora przede wszystkim eliminuje ryzyko towarzyszące realizacji inwestycji, a więc ryzyko budowy i ekonomiczne. Eliminacji tych rodzajów ryzyka sprzyjać będzie także wprowadzenie możliwości zmiany formy realizacji zadania oraz – na etapie porealizacyjnym – możliwość renegotjacji umowy pomiędzy partnerami. Druga grupa postulatów dotyczy etapu przed- i porealizacyjnego i ma odmienny charakter: wskazuje na konieczność diagnozowania przedsięwzięć niezakończonych, ale i ewaluacji partnerstw dokonanych. Postulaty wskazano w podziale na poszczególne etapy partnerstwa dla podkreślenia powiązania i wzajemnego warunkowania się badania partnerstw z proponowanymi rozwiązaniami.”

Praca powinna w znacząco szerszych aspektach przedstawiać koncepcję rozwoju PPP, a także poddawać walidacji przytoczone postulaty np. na przykładach historycznie realizowanych stosownych projektach oraz zderzać je bezpośrednio z analizą ryzyk. Biorąc pod uwagę, iż jest to wiodący motyw badawczy tej pracy, tak przedstawionej koncepcji nie można ocenić jako satysfakcjonująco kompletną realizację celu pracy.

3.4 Literatura

W pracy została przytoczona liczna literatura naukowa i akty prawne. W bibliografii zamieszczone zostało łącznie 309 różnych pozycji. Liczba publikacji o charakterze naukowym lub analitycznym (pomijając raporty urzędów i odwołania do baz danych) zamieszczonych w bibliografii to ok. 240. Pozostałe pozycje w bibliografii to 26 polskich aktów prawnych (ustawy), 12 dokumentów Parlamentu Europejskiego i Komisji

Europejskiej oraz ok. 30 różnych materiałów (akty, raporty itp.) polskich ministerstw i urzędów.

Pomimo obszerności bibliografii należy zauważyć, iż tylko dwie z przywoływanych w niej publikacji naukowych zostało opublikowanych po 2020 roku. Wszystkie inne odwołania są do starszej literatury naukowej, także w przypadku publikacji krajowych.

3.5 Język pracy i strona edytorska

Praca napisana i zredagowana jest stosunkowo starannie. Występują w niej jednak pojedyncze literówki (np. na s. 180). Czasem niezrozumiałe są pewne krótkie fragmenty pracy jak np. zdanie na s. 40: „Ponadto część funkcjonujących dochodów JST wymaga zwrócenia uwagi na kilka problemów.”, bądź mało zręczne sformułowania jak np. na s. 181: „Przeprowadzone badania empiryczne (...) prowadzą do wniosku, że do zwiększenia wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w inwestycjach jednostek samorządu terytorialnego w Polsce przyczynią się wnioski z przeprowadzonych badań.”

Nie w pełni zrozumiała jest też Tabela 3.2 „Podstawowe koncepcje realizacji PPP w krajach europejskich” (s. 108).

Od strony kompozycji pracy można zwrócić też uwagę na wykaz ryzyk zawarty w Załączniku 4.11, który zarazem w całości jest powielony w Tabelach 4.10-4.15 w Rozdziale 4.4. W efekcie nie zawiera on żadnej dodatkowej informacji i powstaje pytanie o zasadność zamieszczenia Załącznika 4.11 w pracy.

4. Wnioski końcowe

Zgodnie z wymogami mającej zastosowanie w przypadku tej rozprawy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1798 z późn. zm.) rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej. Przedłożona rozprawa posiada szereg istotnych słabości w tym zakresie, opisanych w Części 3 niniejszej recenzji. W szczególności należą do nich:

- a. brak weryfikacji hipotezy nr 1 postawionej w pracy,
- b. niepoprawne udowodnienie hipotezy nr 2 postawionej w pracy,
- c. brak zastosowania szeregu metod analizy statystycznej i testów statystycznych, które doktorant wymienia jako mające zastosowanie w analizie omawianej tematyki,
- d. brak aktualnych danych w Rozdziałach 2 i 4 dotyczących inwestycji oraz innych kategorii finansowych dot. jednostek samorządu terytorialnego (okres analizy finansów JST został zakończony na 2019 r.),
- e. niekompletne sformułowanie i podparcie wynikami analiz koncepcji rozwoju PPP jako formy finansowania inwestycji JST, której sformułowanie jest głównym celem pracy.

Mając zarazem na uwadze wykonaną wartościową pracę przez doktoranta w zakresie omówienia szeregu zagadnień teoretycznych w pracy związanych z samorządnością i inwestycjami JST oraz przedstawieniem analiz na temat realizowanych w Polsce projektów PPP i związanych z nimi ryzyk, wskazuję na możliwość skierowania przedłożonej rozprawy doktorskiej do poprawy, w szczególności o wszystkie kwestie z wyżej wymienionych punktów a.–e., zgodnie z par. 6, ust. 6 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora, które to rozporządzenie zgodnie z otrzymaną informacją ma zastosowanie w przypadku tego przewodu doktorskiego.

W przypadku gdyby recenzowana rozprawa nie została skierowana do poprawy, to w obecnym jej kształcie, bez wprowadzenia wskazanych uzupełnień i poprawek, oceniam ją negatywnie, jako nie spełniającą wymogów art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r. poz. 1798 z późn. zm.), która ma zastosowanie do niniejszego przewodu doktorskiego.

