

Dr hab. Zbigniew Grzymała, prof. nadzw. SGH
Katedra Ekonomiki i Finansów
Samorządu Terytorialnego
Szkola Główna Handlowa w Warszawie

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Pawła Ważniewskiego pt.
*Ekonomiczne efekty zmian regulacji prawnych w gospodarce
odpadami komunalnymi***

przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Jakuba Kraciuka, prof. SGGW

Uwagi ogólne

Mgr Paweł Ważniewski przygotował rozprawę doktorską dotyczącą wpływu regulacji prawnych w gospodarce odpadami na ekonomiczne efekty zmian. Opiekunem naukowym jest dr hab. Jakub Kraciuk, prof. SGGW.

Praca jako całość jest obszernym dziełem napisanym na 330 stronach maszynopisu (formatu A4). Podzielona została na 6 rozdziałów merytorycznych. Rozdziały: 1, 2 i 3 bez wątpienia odnoszą się do teoretycznego aspektu pracy, w tym rozdział pierwszy przedstawia metodykę badawczą. Rozdziały od 3-6, to analityczno-empiryczna część rozprawy, przy czym rozdział 3 odnosi się do spraw regulacji prawnych, a 4 prezentuje stan gospodarki odpadami w latach 1990-2010. W zasadzie Doktorant dość płynnie przechodzi od zagadnień teoretycznych do empirycznych. Przejście to widać w rozdziale 4. Praca począwszy od podrozdziału 4.3.2 to część *stricte* badawcza, w której Autor przy użyciu narzędzi badawczych weryfikuje od tego miejsca postawione w dysertacji hipotezy badawcze. Dodatkowo mgr P. Ważniewski wzbogaca rozprawę słownikiem skrótów (wyjaśnieniem skrótów), co należy uznać za dodatkowy walor pracy doktorskiej. Rozprawa została wzbogacona 33 tabelami, 43 wykresami i 16 rysunkami.

Charakter tematu pracy, cel i uzasadnienie wyboru

Tematyka rozprawy jest nader istotna dla współczesnej gospodarki odpadami. Wyczerpująco Autor uzasadnił wagę wpływu regulacji prawnych na szeroko rozumianą efektywność ekonomiczną tej gospodarki. Wieloletnia praca w urzędzie ds. antymonopolowych, sprawiła, że szczególną uwagę Autor skoncentrował na kwestii zakresu i zasad dopuszczania przedsiębiorców prywatnych do działalności na rynkach usług gospodarowania odpadami komunalnymi, a także na zagadnieniu społecznych kosztów i korzyści płynących z procesów konkurencyjnych w analizowanej branży.

Celem głównym pracy było określenie wpływu regulacji prawnych w gospodarce odpadami oraz ich zmian na gospodarkę Polski ogółem oraz na funkcjonowanie wybranych lokalnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Autor skupił się na porównaniu skutków ekonomicznych omawianych modeli regulacji rynków usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Autor także przyjął do realizacji następujące cele szczegółowe: – ustalenie makroekonomicznych skutków zmian regulacji prawnych w gospodarce odpadami komunalnymi, w szczególności przemian charakteru, wielkości i struktury

efektów zewnętrznych, – określenie wpływu regulacji prawnych na poziom koncentracji wybranych lokalnych rynków usług odbioru odpadów komunalnych, – ustalenie jakie podmioty zdobywają kontrakty w wyniku zmian prawnych na wybranych rynkach, – ustalenie jakie koszty zmian w gospodarce odpadami ponoszą wytwórcy odpadów (mieszkańcy) na wybranych rynkach.

W pracy do weryfikacji Doktorant przedstawił następujące hipotezy badawcze:

1. W warunkach regulacji polegającej na podpisywaniu umów na wywóz odpadów komunalnych bezpośrednio z mieszkańcami koncentracja zmienia się w zależności od wielkości gminy. 2. W przypadku zastąpienia regulacji polegającej na podpisywaniu umów na wywóz odpadów komunalnych bezpośrednio z mieszkańcami systemem przetargowym, kontrakty zdobywają dotychczas najwięksi przedsiębiorcy na danym rynku lokalnym, a w przypadku podziału gminy na sektory zdobywają oni kontrakty w co najmniej połowie sektorów. 3. Koszty ponoszone przez wytwórców odpadów w postaci opłat wzrastają po kolejnych przetargach. 4. Zmiany w gospodarce odpadami wprowadzające przetargi gminne wpłynęły na zmniejszenie negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez wytwarzanie odpadów komunalnych.

Metodyka badań i konstrukcja pracy

Praca jak wspomniano składa się z dwóch części: teoretycznej i empirycznej. W części teoretycznej podstawową metodą było pogłębione studium literatury przedmiotu. W części empirycznej były to: - kwerenda wybranych źródeł pierwotnych i wtórnych, w tym danych o zasięgu krajowym lub wojewódzkim GUS, IOŚ, KIO, MŚ, NFOŚiGW, NIK, RIO, UOKiK, Urzędów Marszałkowskich, dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce, w szczególności zagadnień technicznych, politycznych i prawno-administracyjnych dotyczących efektów zmian regulacyjnych; – kwestionariusze z pytaniami o informacje i dane liczbowe skierowany do wyselekcjonowanych 48 gmin na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej; – kwestionariusz z pytaniami o opinie skierowany do 48 gmin oraz 62 przedsiębiorców prywatnych; – obserwacje bezpośrednie w wybranych zakładach gospodarki odpadami, konferencje, spotkania i rozmowy z ekspertami i praktykami gospodarki odpadami komunalnymi; – monitorowanie według wybranych algorytmów informacji medialnych dotyczących gospodarki odpadami za pomocą narzędzia „Google Alert” i „Google Trends”.

Dla zbadania efektów mezo- i mikroekonomicznych wybrana została próba 48 gmin, czyli lokalnych rynków usług wywozu odpadów komunalnych. Z każdego województwa wybrano 16 największych miast, a także wylosowano 16 powiatów poza aglomeracjami, z każdego z nich wylosowano jedną gminę wiejską i jedną gminę miejską/miejsko-wiejską.

Należy tu podkreślić, iż Autor wypracował i zaprezentował bogate narzędzia badawcze tworząc ciekawą metodykę podsumowującą zmiany w gospodarce odpadami i kształtowanie się nowych układów rynku tej gospodarki. Można śmiało powiedzieć, iż z pod tym względem jest na pewno bardzo dojrzałym badaczem o głębokiej wiedzy.

Kompozycja rozprawy jest standardowa. Celowi rozprawy podporządkowane są hipotezy badawcze. Autor konsekwentnie i rzeczowo weryfikuje te hipotezy. Hipotezy zostały tak sformułowane, że w mojej ocenie nie budzą wątpliwości, co do swej formuły oraz samej treści, chociaż pierwsze 3 mogły by zostać zastąpione jedną

wspólną. Weryfikowane są systematycznie głównie w końcowych rozdziałach dysertacji.

Autor w logiczny sposób ułożył tematykę poszczególnych rozdziałów. Zaczął od ważnych rozważań na temat umiejscowienia gospodarki odpadami w literaturze ekonomicznej. Podjął m.in. ciekawy wątek ekonomii ekologicznej oraz podejścia do badanej gospodarki z poziomu mikro i makro. W bardzo czytelny sposób zaprezentował modele opisujące działanie rynku usług gospodarowania odpadami komunalnym. Na uwagę zasługuje psychologiczna wnikliwość opisu i oceny tych modeli oraz generalnie kierunków badań nad efektami regulacji prawnych. Szkoda, że na bazie tych modeli i swoim doświadczeniu oraz wyniku badań nie zaproponował w sposób bardziej wyrazisty docelowego modelu dla Polski. Słabo odniósł się również do kwestii maksymalnej opłaty za odpady komunalne poruszanej w przytaczanej pozycji bibliograficznej: „GRZYMAŁA S., GOLEŃ M. (2014), Wytyczne dotyczące ustalenia maksymalnych i minimalnych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z analizą kosztów gospodarki odpadami komunalnymi, ponoszonych przez gminę, opracowano pod nadzorem prawnym mec. Piotra Hossy, Warszawa, 24 października”, na bazie której ustalono zasady pułapów cenowych w zależności od przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego podawanego w Monitorze Polskim przez Prezesa GUS oraz metody kalkulowania opłaty. Zagadnienie to jest o tyle istotnie, bo jak Autor zauważa niektóre badane gminy postulują prawne ograniczenia wzrostu opłat.

Szczegółowa tematyka rozdziałów i ich merytoryczna ocena

Rozprawa zawiera obszerny wstęp, w którym Doktorant przedstawił w bogaty sposób uzasadnienie podjęcia tematu, wstępny przegląd literaturowy. W rozdziale 1, który stanowi niejako kontynuację zagadnień wstępnych sformułował główny cel pracy, cele szczegółowe i hipotezy. Zaprezentował także metodykę badawczą, uzasadnienie wyboru obiektu badawczego. Odniósł się również do źródeł materiałów empirycznych i metod ich przetwarzania. Już w tej części pracy widać profesjonalny warsztat badawczy Autora, co w mojej opinii dobrze wróży w dalszym rozwoju naukowym. Podsumowując tę część pracy stwierdzam, iż Doktorant umiejętnie połączył zagadnienie wstępne w metodycznymi i nie rozciągał niepotrzebnie po całej pracy kwestii metodycznych.

W rozdziale drugim został wykonany w ciekawy sposób pogłębiony przegląd literaturowy dotyczący zagadnień gospodarki odpadami. Autor skupił się na definicji odpadów, następnie przedstawił pogląd na modele gospodarki odpadami oraz teoretycznym ujęciu regulacji prawnych w świetle wybranych teorii ekonomii. Przegląd ten wykonany został poprawnie. Doktorant udowodnił swoją bardzo dobrą orientację w dobranych do tematyki pracy teoriach ekonomicznych i kierunkach badań. Umiejętnie wplótł zagadnienia kosztów transakcyjnych i kosztów zewnętrznych. Co prawda odniósł się także do zagadnień gospodarki w obiegu zamkniętym (GOZ) ale mógł w moim przekonaniu poświęcić jej więcej miejsca z uwagi na szeroką dyskusję, która ma miejsce w zasadzie na całym świecie poświęconą idei tej gospodarki.

Kolejny podrozdział dotyczył spraw związanych ze znaczeniem regulacji prawnych jako instytucji gospodarki odpadami komunalnymi na przykładzie Polski i innych krajów, w tym regulacji Unii Europejskiej. Podrozdział 3.1 został napisany bardzo ciekawie z pewną nutką refleksji psychologicznej, chociaż można go było trochę skrócić. Od podrozdziału 3.2 przedstawione zostało ujęcie historyczne

zagadnień regulacyjnych, w tym odniesienie się do reformy z 2011 r. Na uwagę zasługuje w rozdziale 3 studium systemów gospodarki odpadami na świecie. Niewątpliwie jest to bardzo użyteczny zakres materiału, a Autor nieźle dokonał studium porównawczego. Tu także słusznie uwzględnił mapę drogową Polski w obszarze wdrażania GOZ. Jedyną uwagę z mojej strony dotyczy sformułowania „władztwa gmin nad odpadami komunalnymi”. Dość powszechnie używa się tego określenia, również w kręgach naukowców zajmujących się oceną reformy w gospodarce odpadami. Bardziej poprawnie byłoby stosowanie określenia „władztwa ekonomicznego” lub ewentualnie sformułowania „tzw. władztwa nad odpadami”.

Rozdział 4 obejmuje tematykę ekonomiczną dotyczącą gospodarki odpadami komunalnymi. Autor analizą objął okres 1990-2010, czyli sprzed reformy. Rozdział ten stanowi nieźle ujęcie historyczne stanu gospodarki odpadami. Doktorant dowiódł przy tym swoich walorów analitycznych. Porównał zależność poziomu PKB z wielkością i strukturą generowanych odpadów. Przeanalizował strukturę procesów technologicznych zagospodarowania odpadów, w tym instalacji MBP wzbudzających tyle kontrowersji. W rozdziale tym zaczął na dobrym poziomie naukowym oceniać efekty ekonomiczne wybranych regulacji prawnych w okresie 1990-2010. Ujął wiele aspektów tej oceny począwszy od wydatków budżetów gospodarstw domowych i opłat środowiskowych, kończąc na prognozach wytwarzania odpadów w okresie późniejszym. Bardzo ważnym zagadnieniem była ujęta w podrozdziale 4.3. tematyka dotycząca modelu współpracy sektorów publicznego i prywatnego. Autor zaczął oceniać m.in. poziomy konkurencji między przedsiębiorstwami z tych sektorów oraz poziomy koncentracji rynku gospodarki odpadami. Podjął się także badania korelacji między wskaźnikiem koncentracji a cechami demograficznymi gmin. Określił, a w zasadzie ugruntował w ten sposób dobry kierunek badań nad gospodarką odpadami z punktu widzenia obsługi i rynku tej gospodarki.

Dalsze pogłębienie diagnostyki gospodarki odpadami odnajdujemy w rozdziale 5 dotyczącym makroekonomicznych efektów reformy z 2011 r. Doktorant słusznie ukazuje pewne wskaźniki funkcjonowania gospodarki odpadami jak ilość wytwarzania odpadów czy relacje między PKB a ilością odpadów komunalnych w skali międzynarodowej na przestrzeni 12 lat. Wzbogacił ten rozdział oceną materiałochłonności gospodarki w kontekście rosnącej ilości opakowań, również marnotrawieniem żywności, spalaniem odpadów w domowych piecach czy powstawaniem dzikich wysypisk. Poza wysokimi walorami tego rozdziału pojawiają się pewne rzeczy nie do końca precyzyjnie wyjaśnione. Na przykład na stronie 183 Autor pisze, iż „Wzrost ilości zbieranych odpadów komunalnych w przypadku odpadów zmieszanych jest czynnikiem powodującym wzrost kosztów, gdyż ich zagospodarowanie jest dużo droższe niż ma to miejsce w przypadku odpadów zbieranych selektywnie”. Pisze także, że deponowanie odpadów jest najbardziej kosztownym sposobem unieszkodliwiania odpadów. Powinien wyjaśnić w jakim kontekście czy środowiskowym, czy z uwagi na tzw. opłaty marszałkowskie, itd. Generalnie najtańszą i najprostszą metodą jest deponowanie odpadów na składowisku. Segregacja odpadów okazała się jak zresztą w innych miejscach pracy Autor wspomina, nie do końca efektywną ekonomicznie metodą przynajmniej na obecnym poziomie przyjętych w Polsce rozwiązań i uwarunkowań ekonomiczno-społecznych. Koszt tego procesu nie zawsze zostaje pokryty przez przychody ze sprzedaży wszystkich zbieranych frakcji. Jest to proces dosyć złożony i warunkowany m.in. kosztami logistycznymi. Na stronie 189 Doktorant wspomina, że „eksperci są jednak zgodni, że odzysk tej energii (cieplnej i elektrycznej) jest niżej wycenianym pozytywnym efektem ekonomicznym i środowiskowym w porównaniu z recyklingiem”. Autor powinien wymienić tych ekspertów

lub ośrodki, z których się wywodzą. Osobiście znam ekspertów skupionych w Krajowej Izbie Gospodarki Odpadami, którzy twierdzą coś odwrotnego. Cały kłopot dotyczący powtórnego używania odpadów leży głównie w tym, iż wiele opakowań trudno w sposób tani przystosować do powtórnego użycia. Może powinniśmy iść w kierunku nacisku na wytwórców opakowań, aby zaczęli produkować takie, które łatwo przetworzyć, a nie skupiać się na ocenie stosowanych technologii sortowania, przetwarzania czy utylizacji odpadów. Osobiście jeszcze raz radził bym Autorowi przyjrzeć się rozwiązaniom spalarniowym. Słusznie jest wspomniane na stronie 216, że „z 35 butelek PET można wyprodukować bluzę polar” ale co później zrobimy z taką bluzą po okresie jej użytkowania? W zasadzie możemy ją tylko spalić lub składować. Podsumowując, różni eksperci w zakresie gospodarki odpadami różnie doradzają czy proponują rozmaite rozwiązania, które preferują takie lub inne postępowanie z odpadami na obecnym poziomie stosowanych technologii. Brak jest często jednoznacznych i w pełni wiarygodnych w mojej ocenie wyliczeń uwzględniających wszystkie koszty i korzyści poszczególnych rozwiązań.

Rozdział ostatni przedstawia rezultatu w skali mezo i mikro reformy z 2011 r. Okres badania tych efektów ciągnie się do 2018 r. W zasadzie konstrukcyjnie rozdział ten powiela i rozszerza oczywiście zagadnienia poruszane w rozdziale 5. Jednocześnie Autor weryfikuje pozostałe hipotezy badawcze. Używa do tego wypracowanej metody zawierającej badanie korelacji, klasycznej metody najmniejszych kwadratów, itd. Należy w tym miejscu jeszcze raz podkreślić znakomite moim zdaniem przygotowanie metodyczne, dzięki któremu bardzo wiarygodnie weryfikowane są wspomniane hipotezy. W ten sposób Doktorant uniknął zarzutu „przegadania” pracy. Wyciągnął również ważne wnioski, że na przykład prywatny lokalny krajowy przedsiębiorca bardziej podlega wpływowi konkurencji, co z punktu widzenia mieszkańca ma wpływ na niższy poziom opłaty w przeciwieństwie do korporacji transnarodowych, które z reguły obsługują najbardziej atrakcyjne rejony dużych miast wykorzystując w praktyce pozycję monopolisty. Pozycja ta wynika z obecnego podziału rynku, tworzenia konsorcjów z innymi podmiotami i w ten sposób stawianiem gmin przed ograniczonym wyborem spośród przedsiębiorstw odbierających odpady. W ten sposób zweryfikował pozytywnie trzecią hipotezę utrzymującą, że koszty ponoszone przez wytwórców odpadów w postaci opłat wzrastają po kolejnych przetargach. Stąd najwięksi gracze przejmują większość rynku, co potwierdziła weryfikacja pozytywna drugiej hipotezy twierdzącej, że kontrakty zdobywają największe przedsiębiorstwa. W podobnym duchu zweryfikowana została pierwsza hipoteza stwierdzająca istnienie ujemnej korelacji między wielkością gminy a poziomem koncentracji. Wspomniane powyżej hipotezy od 1 do 3 w zasadzie można by zastąpić jedną wspólną, z której wynikałyby wnioski o przejmowaniu rynku przez największe z reguły zagraniczne przedsiębiorstwa, które w wyniku monopolizacji rynku podwyższają poziom opłat. Ciekawą hipotezą była hipoteza czwarta twierdząca, że zmiany w gospodarce odpadami wpłyną pozytywnie na środowisko naturalne. Autor nie zauważył takiej wyrazistej poprawy. Wnioski z tego są jednoznaczne, w którą stronę dalej przebudowywać czy reformować gospodarkę odpadami w Polsce. Zresztą takie propozycje Autor zamieścił w analizie odpowiedzi ankietowych gmin.

Do słabszych stron dysertacji można zaliczyć m.in. to, że Autor jakby chowa się za opiniami gmin, co do dalszego kierunku prac nad gospodarką odpadami. Mógłby wystąpić bardziej odważnie z własną autorską propozycją. Wspomina słusznie o mentalny poziomie Polaków, który jeszcze nie sprzyja choćby w ujęciu powszechnym recyklingowi. Mógłby to ukazać w porównaniu ze skrajnym

przykładem koncepcji „zero waste” z japońskiej wioski Kamikatsu, gdzie pozbyto się wszystkich kubłów na śmieci. Odpady są tam dzielone na 34 frakcje, m.in: osobno gazety codzienne, osobno kolorowe magazyny, osobno pudełka. Resztki jedzenia trafiają na kompost. Polacy na razie nie są chyba na to gotowi. Zabrakło także dywagacji dotyczących „in house”. Powierzenie w trybie „in house” obsługi w zakresie gospodarki odpadami własnemu miejskiemu podmiotowi stanowi jakąś drogę do poprawy konkurencyjności rynku. Szeroko o tym mówiono na forach Krajowej Izby Gospodarki Odpadami. Podobnie za mało miejsca Autor poświęcił wspomnianym już prawnym barierom wzrostu opłaty.

Konkluzja

Rozprawę doktorską mgra Pawła Ważniewskiego należy uznać za pracę dojrzałą o istotnych walorach poznawczych i praktycznych. Autor podjął się ważnej dla gospodarki polskiej tematyki gospodarki odpadami nieźle diagnozując tę gospodarkę. Wykazał się przy tym ugruntowaną wiedzą w zakresie poruszanej problematyki. Dysertacja stanowi niewątpliwie ważki wkład naukowy w zakresie matematycznego dowodzenia korelacji pomiędzy występującymi zjawiskami dotyczącymi relacji m.in. wielkości gminy a poziomem koncentracji przedsiębiorstw obsługujących rynek odpadowy, itd.

Stwierdzam, że w świetle przedstawionej rozprawy mgr Paweł Ważniewski osiągnął poziom wiedzy i rozwoju naukowego upoważniający do prowadzenia dalszych samodzielnych badań naukowych. W świetle formalnych kryteriów ustawowych kwalifikuje to do obrony rozprawy doktorskiej. Niezależnie od wspomnianych słabszych stron pracy doceniając ogrom wysiłku włożony w napisanie dysertacji rekomenduję rozprawę doktorską wyróżnić stosowną nagrodą.

Warszawa, dnia 19 sierpień 2020 r.

