

dr hab. Sławomir Franek, prof. US

Uniwersytet Szczeciński

Instytut Finansów

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr Anny Kawarskiej

pt. „Nowy Indeks Reguł Fiskalnych dla krajów europejskich jako element stabilizujący zarządzanie publiczne”

1. Ocena podjętego w rozprawie problemu naukowego

Problematyka reguł fiskalnych, ich skuteczności w stabilizowaniu finansów publicznych oraz ewolucji jest mocno eksponowana w literaturze naukowej z zakresu finansów publicznych ostatnich lat. Bez wątplenia o roli reguł fiskalnych decyduje fakt, że coraz więcej krajów decyduje się na ich włączenie w instytucjonalne ramy zarządzania finansami publicznymi. Tak jest również w Polsce. Stąd docenić należy zamiar Doktorantki ukazania złożoności uwarunkowań stosowania reguł fiskalnych. Temu zadaniu Doktorantka sprostała, wykazując się dużą znajomością przedstawianej problematyki, zdolnością do postrzegania opisywanych zjawisk z wielu punktów widzenia oraz dociekliwością. Na uznanie zasługuje skupienie się przez Doktorantkę na zagadnieniach pomiaru jakości reguł fiskalnych. Podjęty przez Doktorantkę problem badawczy jest więc aktualny i może być postrzegany jako interesujący głos w dyskusji nad oceną „siły” reguł fiskalnych.

Nie dość, że w rozprawie skrupulatnie przedstawiono stosowaną do tej pory metodykę w tym zakresie, to ambicją Doktorantki stało się zaproponowanie korekt, odzwierciedlających niedoskonałości stosowanych powszechnie rozwiązań. Tym zamiarom udało się (choć z pewnymi zastrzeżeniami, na które wskazano w recenzji) Doktorantce sprostać.

O oryginalności podejścia badawczego zastosowanego w recenzowanej rozprawie świadczy opracowanie własnej koncepcji indeksu reguł fiskalnych. Pozwala to uznać, że w tej rozprawie zawarte jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

2. Ocena sformułowania tytułu pracy, celów pracy i hipotez badawczych

Rozprawę doktorską zatytułowano następująco: *Nowy Indeks Reguł Fiskalnych dla krajów europejskich jako element stabilizujący zarządzanie publiczne*. Takie sformułowanie tematu budzi pewne wątpliwości. Wynika z niego, że proponowany przez Doktorantkę indeks reguł fiskalnych może stabilizować zarządzanie publiczne. Trudno uznać, że rolą indeksu jest stabilizacja procesów zarządzania publicznego, jest to raczej miara pozwalająca na ocenę tego, czy zarządzanie publiczne oparte na regułach przyczynia się do stabilizacji finansów publicznych. Uściślenia wymagałby także zakres geograficzny badań, bo przecież kraje europejskie to nie tylko kraje Unii Europejskiej, a takie są

przedmiotem zainteresowań Doktorantki. Oznacza to, że bardziej adekwatne do podjętej tematyki badawczej byłoby sformułowanie tytułu rozprawy na przykład tak: Nowy indeks reguł fiskalnych dla krajów Unii Europejskiej jako miara stabilności finansów publicznych (lub polityki fiskalnej).

Zresztą cel pracy sformułowany jako „ocena wpływu narodowych reguł fiskalnych na stabilność polityki fiskalnej poprzez wyniki wpływające z zaproponowanego autorskiego indeksu oceny reguł fiskalnych” wskazuje, że Doktorantka zakłada właśnie, iż proponowany przez Nią indeks pozwala na ocenę reguł fiskalnych z punktu widzenia ich wpływu na stabilność polityki fiskalnej. Ten cel dużo lepiej, w porównaniu z tytułem, oddaje istotę zagadnień poruszanych w rozprawie. Na pozytywną ocenę, oprócz celu głównego, zasługują także cele pomocnicze.

Konstrukcja hipotez badawczych (głównej i pomocniczych) dobrze oddaje logikę prowadzonych w pracy badań. Doktorantka formułując hipotezę główną stara się odpowiedzieć na pytanie, czy stosowanie reguł fiskalnych stabilizuje politykę fiskalną, i czy zwiększenie ich elastyczności wzmacnia stabilizujący charakter reguł? O ile brzmienie hipotezy głównej oraz hipotez szczegółowych 2 i 3 nie budzi zastrzeżeń i dobrze odpowiada procesowi badawczemu realizowanemu w rozprawie, to pewne wątpliwości nasuwają się co do sposobu sformułowania hipotezy szczegółowej 1. Trudno zgodzić się, że ocena indeksem reguł fiskalnych może wpływać na poziom długu publicznego. To nie samo stosowanie indeksu o tym może przecież decydować, lecz stosowanie reguł, których „siła” jest mierzona za pomocą indeksu.

Mimo wskazanych mankamentów odnoszących się do sformułowania tytułu rozprawy i jednej ze stawianych hipotez, zamierzenia badawcze określone w celu pracy oraz hipotezach są adekwatne do treści pracy i zasługują na pozytywną ocenę.

3. Ocena struktury i treści pracy

Praca składa się z czterech rozdziałów i wraz ze wstępem, zakończeniem, bibliografią, spisem tabel oraz spisem rysunków liczy 213 stron.

W pierwszym rozdziale Doktorantka przedstawia istotę reguły fiskalnej jako stałego ograniczenia polityki fiskalnej wyrażonego w formie syntetycznego miernika określającego dopuszczalną wielkość podstawowych parametrów budżetowych. Co ważne, wskazuje na różnice między regułami numerycznymi a proceduralnymi. Ta część pracy jest dobrze osadzona w teorii, a doktorantka umiejętnie wiąże problematykę reguł fiskalnych z koncepcją Nowego Zarządzania Publicznego oraz zjawiskami *deficit bias* i *common pool*. Dużą uwagę zwraca Doktorantka na genezę reguł fiskalnych, słusznie podkreślając doświadczenia polityki monetarnej w stosowaniu reguł jako alternatywy do polityki dyskrecjonalnej. W dalszej części rozdziału pierwszego przedstawiono wady i zalety poszczególnych rodzajów reguł. Doktorantka opowiada się, wzorem przywoływanych źródeł literaturowych, za regułami salda budżetowego i przeciwstawia je regułom długu publicznego. Podobnie eksponowane jest znaczenie reguł wydatkowych w porównaniu z rzadko stosowanymi regułami dochodowymi. Ta część pracy nie obejmuje jednak dyskusji podejmowanej nad regułami fiskalnymi w

literaturze przedmiotu kilku ostatnich lat. Szkoda, że Doktorantka nie zajęła się szczegółowo regulami „drugiej generacji” (*second-generation rules* lub *next-generation rules*), które zaczęły się pojawiać w ostatnich latach w wielu krajach jako antidotum na powszechnie krytykowaną procykliczność tradycyjnych reguł fiskalnych. Warto więc w tym miejscu postawić Doktorantce pytanie o zalety i ograniczenia we współczesnych finansach publicznych reguł „drugiej generacji”.

W drugim rozdziale uwypuklono instytucjonalne otoczenie stosowania reguł fiskalnych, umieszczając je jako jeden z filarów zapewnienia jakości finansów publicznych. Syntetycznie wskazano na rolę regulacji Unii Europejskich w zakresie wymuszania na krajach członkowskich dyscypliny fiskalnej, kładąc szczególny nacisk na ewolucję Paktu Stabilności i Wzrostu, zwłaszcza w zakresie stosowania procedury nadmiernego deficytu oraz definiowania średnioterminowego celu fiskalnego.

W dalszej części szczegółowo scharakteryzowano reformy fiskalne przeprowadzone w trzech krajach: Szwecji, Niemczech, Austrii. Niestety niezbyt przekonująco wyjaśniono wybór tych właśnie krajów do analizy, mimo wskazania, że ma on „głębokie uzasadnienie teoretyczno-praktyczne”. Zapewne bardziej interesująco wyglądałaby ta analiza, gdyby przyjrano się któremuś z krajów południa Europy oraz któremuś z nowych krajów członkowskich. Łatwiej można by wtedy powiązać te analizy z ewolucją regulacji unijnych odnoszących się do dyscypliny fiskalnej. Ponadto trzeba zwrócić uwagę, że tytuł tego podrozdziału odnoszący się do doświadczeń międzynarodowych w stosowaniu reguł fiskalnych jest zbyt wąski, bowiem Doktorantka reguły fiskalne umiejscawia jako jeden z elementów reform fiskalnych.

Zakończenie tego rozdziału, w którym dokonano prezentacji wad i zalet reguł fiskalnych poparto bardzo solidnym i przekonującym przeglądem badań empirycznych. Po raz kolejny można się przekonać, że Doktorantka bardzo skrupulatnie przeanalizowała dorobek nauki światowej odnoszący się do problematyki reguł fiskalnych. Niektóre kwestie poruszone w tym fragmencie pracy są uzupełnieniem dyskusji prowadzonej w pierwszym rozdziale i zapewne lepiej byłoby, gdyby zawartość podrozdziału 2.4 umiejscowiono w końcowej części rozdziału pierwszego.

Rozdział trzeci poświęcono analizie kształtowania indeksu reguł fiskalnych stosowanego przez Komisję Europejską. Cennym efektem rozważań w tej części pracy jest porównanie rozwiązań wprowadzonych 2015 roku z rozwiązaniami funkcjonującymi w ramach „starej” metodologii. Szkoda jedynie, że Doktorantka nie wskazała na podobieństwa i różnice metodologii unijnej liczenia FRI z metodologią stosowaną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. W części empirycznej tego rozdziału dokonano podziału krajów UE na trzy grupy ze względu na średnią wartość FRI w okresie 2001-2014. Wątpliwości budzi, czy średnia arytmetyczna jest w tym przypadku dobrą miarą, skoro dla wielu krajów zaobserwować można gwałtowny wzrost FRI w kilku ostatnich latach. Za te lata wartość FRI znacząco odbiega od wartości z lat wcześniejszych. Dobrze byłoby więc, gdyby w tych analizach uwzględniono wartości median.

Recenzent nie może pominąć faktu, że w analizach Doktorantki wykorzystano zaproponowaną przez autora niniejszej recenzji koncepcję trwałości reguł fiskalnych, którą zresztą w dalszej części

pracy Doktorantka twórczo rozwinęła. Stanowi to bez wątpienia powód do satysfakcji dla recenzenta. Zastrzeżenia budzi zawartość części 3.3.3 i 3.3.4 pracy. Trudno uznać, że Doktorantka dokonuje w nich oceny wpływu (jak wskazują tytuły tych części) wartości FRI odpowiednio na stan finansów publicznych i na wybrane wskaźniki makroekonomiczne. Nie można mówić o analizie wpływu, gdy stosuje się miarę współzależności w postaci współczynnika korelacji Pearsona. Szkoda, że ta część pracy sprowadza się jedynie do ukazania wartości współczynników korelacji wybranych zmiennych z wartościami indeksu FRI dla poszczególnych krajów, bez dociekania przyczyn różnic w wartościach tych współczynników między badanymi krajami. Podkreślić przy tym należy, że badania zawarte w tej części pracy posłużyły Doktorantce do weryfikacji trzech postawionych hipotez pomocniczych. W przypadku weryfikacji pierwszej hipotezy pomocniczej zauważyć należy, że została ona przeprowadzona w zasadzie metodą „na oko”, chociaż podkreślenia wymaga, że jej rezultat jest zgodny z przywoływanymi z literatury wynikami badań.

Oceniając czwarty rozdział docenić należy odwagę Doktorantki pozwalającą na przedstawienie autorskiej koncepcji Nowego Indeksu Reguł Fiskalnych. O ile recenzent w pełni podziela przekonanie Doktorantki, że warto indeks FRI korygować o kryterium trwałości reguł (sam przecież to kilka lat temu postulował), to jest powściągliwy co do pomysłu uwzględniania w nim salda strukturalnego oraz kosztów obsługi długu. Skoro bowiem reguły fiskalne mają za zadanie stabilizować politykę fiskalną, a poziom nierównowagi budżetowej i poziom zadłużenia są podstawowymi miarami jej niestabilności, to łączenie w jednym indeksie instrumentu, jakim są reguły fiskalne z wynikami fiskalnymi, na które ten instrument powinien oddziaływać jest niespójne metodycznie. Należałoby się przecież zastanowić, o czym świadczy określona wartość tak skonstruowanego indeksu. Czy tak samo oceniać należy kraje, w których wartość indeksu jest wynikiem dobrych wyników fiskalnych mierzonych niską dynamiką długu i niewielkim deficytem strukturalnym (lub nawet nadwyżką) przy niskiej wartości indeksu FRI i niskiej trwałości reguł z krajami, dla których wartość FRI i trwałość reguł jest wysoka, ale ich wyniki fiskalne są słabe? I dalej, skoro w ostatnim fragmencie pracy Doktorantka bada współzależność między wartością NIRF a długiem publicznym i deficytem, to na ile na tę współzależność wpływa fakt, że o wartości NIRF decydują parametry wprost związane z deficytem i długiem? Jeśli jednak Doktorantka zdecydowała się na przyjęcie takiego rozwiązania, to bez wątpienia powinna zwrócić uwagę, że dla wielu krajów wartości NIRF (tabele 15 i 16) wykazują się dużą zmiennością w czasie i spróbować dociec przyczyn tej zmienności. Bez wątpienia przeprowadzenie takich analiz pozwoliłoby Doktorantce z większą ostrożnością podejść do zaproponowanej przez Nią koncepcji.

O ile sama struktura proponowanego indeksu budzi wątpliwości, to pozytywnie należy ocenić pomysł Doktorantki na przyjęcie określonych wartości korekt dla kryterium trwałości. Pomysł na korekty uwzględniające kryterium salda strukturalnego i dynamiki przyrostu kosztów obsługi długu też jest godny pochwały, nawet jeśli zaburza on wartość informacyjną skorygowanego o trwałość indeksu reguł fiskalnych.

Mimo wskazanych zastrzeżeń nie ma wątpliwości, że Doktorantka wykazała się w pracy dużą wiedzą z zakresu finansów, którą zaprezentowała w interesującej formie. Sposób prowadzenia narracji podporządkowany sformułowanym celom oraz hipotezom a także odwaga w prezentowaniu autorskich pomysłów pozwalają pozytywnie ocenić umiejętności Doktorantki, co do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

4. Ocena wykorzystanej literatury przedmiotu

Bibliografia obejmuje ponad 160 pozycji, co należy uznać za liczbę zupełnie satysfakcjonującą. Dobór źródeł literaturowych jest adekwatny do poruszonej w pracy problematyki. To, co warto podkreślić to przeważająca liczba źródeł zagranicznych. Pozwoliło to Doktorantce na dokonanie solidnego przeglądu aktualnych badań poświęconych stosowaniu i skuteczności reguł fiskalnych i jest to niezaprzeczalna zaleta tej rozprawy doktorskiej.

5. Ocena strony językowej

Praca napisana została starannie, choć styl prowadzonej narracji, zwłaszcza w tych miejscach pracy, które nie są oparte na źródłach literaturowych ma pewne usterki. Niektóre ze zdań są zbyt rozbudowane, a szyk wyrazów w tych zdaniach utrudnia zrozumienie ich sensu. Dostrzeżone przez recenzenta usterki redakcyjne nie umniejszają zawartości merytorycznej, choć z obowiązku warto wskazać niektóre z nich:

- raczej dochody budżetowe niż przychody - s. 14
- nie „a zwłaszcza dyrektywy Rady..”, lecz „a w szczególności dyrektywy Rady...”, skoro dyrektywa ta jest składową „sześciopaku” - s. 15
- „w finansach najmniejszej komórki społecznej, jaką jest rodzina” - s. 35
- „Liczne istniejące badania...” - s. 53
- „Kraje stosujące reguły najczęściej stosują...” - s. 81
- „obecność wielu lekcji stosowanych i cichych” - s. 84
- „spowodowana ogólnym kryzysem gospodarczym” - s. 95
- „Metodologia pozwalająca na obliczenie ostatecznej porównywalnej, dla wszystkich...” - s. 117
- „analizę analiza” - s. 145
- „były prezentowane we wcześniejszym analogicznym badania korelacji” - s. 179
- „Podobny efekt ma reguła długu, ponieważ wymaga zaciśnięcia pasa...” - s. 193

Konkluzja

Badania Doktorantki nad nowym indeksem reguł fiskalnych dają podstawę do uznania, że przedstawiona do recenzji rozprawa:

- stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;

200

- świadczy (i to bardzo dobrze) o ogólnej wiedzy teoretycznej Doktorantki z zakresu dyscypliny *finanse*;
- dowodzi umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej,

a tym samym spełnia wymogi ustawowe. W związku z powyższym wnioskuję do Rady Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego o dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony w dziedzinie nauk ekonomicznych w dyscyplinie *finanse*.

09.12.2018

