

Dr hab. Jolanta Szofno-Koguc, prof. UMCS

Katedra Finansów Publicznych

Wydział Ekonomiczny UMCS w Lublinie

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Anny Kawarskiej

pt. *„Nowy Indeks Reguł Fiskalnych dla krajów europejskich jako element stabilizujący zarządzanie publiczne”* (Warszawa, ss. 213),

przygotowanej pod kierunkiem naukowym profesor dr hab. Marty Postuły

Niniejsza recenzja została sporządzona zgodnie z wymogami Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 września 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora. W art. 13.1 ww. Ustawy wskazano, iż *„Rozprawa doktorska przygotowana pod opieką promotora ... powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, ... oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej ... oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej...”*. W szczególności na potrzeby oceny wykorzystane zostały następujące kryteria:

- trafność wyboru obszaru badań i tematu rozprawy,
- złożoność celów badawczych, oryginalność tez naukowych,
- struktura treści rozprawy,
- przydatność praktyczna rozprawy,
- stopień realizacji założeń badawczych,
- ocena strony formalnej,
- konkluzja końcowa.

I. Trafność wyboru obszaru badań i tematu rozprawy

Rozprawa doktorska Mgr Anny Kawarskiej stanowi niezwykle interesujące studium teoretyczno-analityczne poświęcone istocie i znaczeniu reguł fiskalnych jako instrumentów wspomagających prowadzenie transparentnej i zrównoważonej polityki fiskalnej. W dysertacji nie

tylko zaprezentowano reguły wynikające z systemu prawnego Unii Europejskiej, analizie poddano rozwiązania stosowane w wybranych krajach europejskich, ale również zaproponowany został autorski syntetyczny indeks reguł fiskalnych, uwzględniający aspekty trwałości oraz związki z procesami makroekonomicznymi, tym samym eksponujący wagę funkcji stabilizującej finansów publicznych. Podjęta w pracy problematyka badawcza zasługuje na szczególne podkreślenie ze względu na swoje walory merytoryczne i metodyczne, a przede wszystkim aktualność praktyczną. Doświadczenia ostatniego kryzysu, wciąż inspirują do poszukiwań metod i narzędzi, które pomogłyby przewidywać negatywne zjawiska, dawały możliwość prewencji i wczesnego ostrzegania, a co za tym idzie skutecznego ograniczania zagrożeń dla stabilności finansów publicznych i gospodarki na poziomie krajowym, europejskim czy globalnym. Wiele rozwiązań w tym zakresie zostało zaimplementowanych zarówno w postaci wspólnych ograniczeń obowiązujących w określonych grupach krajów (np. w Unii Europejskiej), jak i indywidualnych mechanizmów wykorzystywanych przez poszczególne państwa. Warto podkreślić, iż zróżnicowanie zakresu i rodzajów reguł fiskalnych, wymaga permanentnego monitorowania i weryfikacji skuteczności. Stąd poszukiwaniu optymalnych rozwiązań w obszarze instrumentów i instytucji fiskalnych, towarzyszą działania na rzecz stworzenia narzędzia oceny jakości reguł fiskalnych. Taką syntetyczną miarę jakości reguł fiskalnych stosowanych przez kraje UE stanowi indeks reguł fiskalnych wykorzystywany przez Komisję Europejską, uwzględniający w ocenie parametrycznej liczbę stosowanych reguł fiskalnych, zakres sektora finansów publicznych objęty ocenianą regułą oraz „siłę” poszczególnych reguł fiskalnych. Jak słusznie zauważa Doktorantka, wymieniony indeks reguł fiskalnych, nie daje wystarczająco kompleksowej oceny, pomijając wagę trwałości reguł fiskalnych, jak i relacje z procesami makroekonomicznymi. Udaną próbę uzupełniania narzędzia europejskiego stanowi autorska propozycja nowego indeksu reguł fiskalnych (NIRF). Podjęta i zrealizowana w rozprawie doktorskiej tematyka reguł fiskalnych, ich stabilizującego znaczenia dla zarządzania finansami publicznymi, jest zatem nie tylko ważna z punktu widzenia teoriopoznawczego, ale także w aspekcie doskonalenia stosowanych w praktyce reguł fiskalnych i metodyki oceny ich jakości.

II. Złożoność celów badawczych, oryginalność tez naukowych

Autorka przyjęła jako **cel badawczy** dysertacji: *ocenę wpływu narodowych reguł fiskalnych na stabilność polityki fiskalnej poprzez wyniki wyływające z zaproponowanego autorskiego indeksu oceny reguł fiskalnych* (s. 16). W prezentowanym sformułowaniu Autorka nawiązuje do przyjętego tytułu pracy, eksponując stabilizujące znaczenie udoskonalonej formuły nowego indeksu reguł fiskalnych w zarządzaniu publicznym. Z zasadniczego zogniskowania badawczego dodatkowo wyprowadzone zostały przez Doktorantkę trzy **cele pomocnicze**:

- określenie kierunków ewolucji reguł fiskalnych,
- identyfikacja czynników, które mogą mieć wpływ na dobór narodowych reguł fiskalnych w badanych krajach,
- wskazanie, czy są nieskuteczne reguły fiskalne i jeśli tak, to dlaczego.

Cele dysertacji zostały sformułowane w sposób prawidłowy w kontekście istniejącego stanu wiedzy oraz występujących w niej niedostatków w obszarze oceny reguł fiskalnych, w kontekście ich skuteczności jako narzędzia stabilizującego zarządzanie publiczne. Lektura dysertacji pozwala stwierdzić jednoznacznie, iż wskazane cele - główny i pomocnicze - zostały należycie podjęte i wyczerpująco zrealizowane.

W nawiązaniu do ww. zamierzeń badawczych, w rozprawie przyjęto hipotezę główną oraz trzy hipotezy pomocnicze (s. 16). Zgodnie z **hipotezą główną** „właściwie zdefiniowane reguły fiskalne mają charakter stabilizujący politykę fiskalną”, a „ewolucja reguł fiskalnych zmierzająca w kierunku zwiększania elastyczności oraz stosowania mechanizmów korekcyjnych zależnych od stanu koniunktury gospodarczej jest przyczynkiem do wzmocnienia ich stabilizującego charakteru”.

Hipotezy pomocnicze stanowią uzupełnienie i pogłębienie hipotezy głównej. **Pierwsza** z nich wskazuje, iż „ocena indeksem reguł fiskalnych, stosowana przez Komisję Europejską, pozostaje bez istotnego pozytywnego wpływu na kształtowanie się poziomu długu publicznego mierzonego % PKB”. Zgodnie z **kolejną hipotezą pomocniczą** „poziom wzrostu gospodarczego mierzony wzrostem PKB w bardzo ograniczonym zakresie jest uzależniony od wartości indeksu reguł fiskalnych”. Wreszcie w **hipotezie pomocniczej nr 3** podkreślono, iż „wysoka trwałość reguł fiskalnych jest czynnikiem ułatwiającym zapewnienie stabilności finansów publicznych w długim okresie.”

Do realizacji celów badawczych i weryfikacji hipotez Doktorantka umiejętnie wykorzystuje zróżnicowane metody badawcze, opierając się na krytycznym przeglądzie krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, jak też analizach empirycznych z wykorzystaniem narzędzi statystyki opisowej, oraz analizy współzależności. Badania ilościowe oparte zostały na danych z baz dostępnych na stronach internetowych Komisji Europejskiej, OECD, Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

III. Struktura treści rozprawy

Praca ma odpowiednią objętość (213 stron łącznie ze streszczeniami w języku polskim i angielskim) i zrównoważoną strukturę, zgodną z naukowym charakterem przeprowadzonych badań. Treść została podzielona na wstęp, cztery rozdziały merytorycznych oraz podsumowanie.

We *Wstępie* (s. 11-18) wyeksponowany został zasadniczy problem badawczy, określone potrzeby badawcze, sformułowane cele, hipoteza główna i hipotezy pomocnicze, zaprezentowana metodyka pracy, jak również omówiona struktura opracowania i zawartość poszczególnych rozdziałów.

Pierwsze dwa rozdziały mają charakter opisowy, stanowią tło teoretyczne do podjętych w kolejnych częściach pracy rozważań i analiz empirycznych w zakresie oceny reguł fiskalnych przy wykorzystaniu indeksu Komisji Europejskiej, jak i nowego, rozwiniętego autorsko. I tak, w *rozdziale pierwszym* (s. 19-56), omówiona została istota i geneza reguł fiskalnych, wraz z szerokim wyeksponowaniem ich roli w nawiązaniu do instrumentarium nowego zarządzania publicznego. Scharakteryzowane zostały różne rodzaje reguł fiskalnych, ze szczególnym uwzględnieniem reguły wydatkowej. Na uwagę zasługują interesujące rozważania eksponujące ewolucję teorii reguł fiskalnych, począwszy od ekonomii klasycznej, po współczesne koncepcje, z uwzględnieniem kontekstu filozoficznego i politologicznego. Syntetyczne omówienie teoretycznych podstaw reguł fiskalnych uzupełnia bardzo dobra dokumentacja źródłowa w przypisach. Ciekawe jest zestawienie doświadczeń krajów UE (s.48 oraz tabela 3) z prezentowanymi w literaturze badaniami na temat wpływu reguł fiskalnych na określone cele makroekonomiczne (tabela 4 oraz s. 53 i n.). Najobszerniejszy, liczący aż 58 stron, *rozdział drugi* zawiera rozważania dotyczące reguł fiskalnych jako narzędzi wpływających na jakość finansów publicznych zarówno w kontekście istoty i cech immanentnych badanego instrumentu polityki fiskalnej, jak i innych elementów jemu towarzyszących. Scharakteryzowane zostały reguły fiskalne przyjęte w prawodawstwie europejskim, w szczególności dotyczące deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Uwzględniona została ewolucja podejścia Komisji Europejskiej co do wykorzystywania wskazanych instrumentów fiskalnych, omówione zalety i wady stosowanych reguł fiskalnych w nawiązaniu do polityki społeczno-gospodarczej. Zaprezentowany został także aktualny stan badań w obszarze stosowania reguł fiskalnych na świecie, ze szczególnym uwzględnieniem dokonań badaczy europejskich. Analizie poddane zostały także doświadczenia trzech wybranych państw unijnych: Szwecji (z uwagi na oryginalność przyjętych rozwiązań) oraz Niemiec i Austrii (ze względu na umocowanie reguł fiskalnych w konstytucji i wysokie oceny stosowanych rozwiązań przez organizacje międzynarodowych). Zabrakło mi wyjaśnienia, dlaczego zostały uwzględnione różne okresy badawcze dotyczące poszczególnych krajów. W przypadku Szwecji to lata 1995-2017, przy czym w treści pojawia się ważna retrospekcja w nawiązaniu do przełomu lat 80.i 90. ub. wieku, problemów, z jakimi w tym czasie borykała się Szwecja i podjętych w następstwie reform. W odniesieniu do Niemiec zasadniczy okres badawczy obejmuje lata 1991-2017, natomiast w przypadku Austrii rozpoczyna się od roku 1995. Ponadto należy zauważyć, iż zawartość podrozdziału 2.4 dotyczy nie tyle zalet i wad, jak sugeruje jego tytuł, co szans i zagrożeń związanych ze stosowaniem reguł fiskalnych.

Kolejne dwa rozdziały, jak już wspomniałam, zawierają elementy analizy empirycznej, w mojej opinii stanowiąc najważniejszą dla przyjętego celu i założeń badawczych część dysertacji. *Rozdział trzeci* (s.117-156) poświęcony został weryfikacji indeksu reguł fiskalnych przyjętego przez Komisję Europejską, z uwzględnieniem ewolucji stosowanych rozwiązań (zmian kryteriów i ich punktacji obowiązujących od 2015 roku). Interesujące jest, iż szczegółowa analiza wg grup krajów w zależności od wartości indeksu reguł fiskalnych nie wykazała związku FRI ze stanem finansów publicznych danego kraju (np. w grupie drugiej obok krajów o stabilnej sytuacji finansów publicznych, jak Austria czy Dania, znalazły się Włochy i Belgia, czyli państwa z wysokim zadłużeniem publicznym). Jak słusznie zauważa Doktorantka, indeks reguł fiskalnych należy interpretować z pewną ostrożnością, wyższa jakość i restrykcyjność reguł fiskalnych obowiązujących w danym kraju niekoniecznie przekłada się na sytuację finansów publicznych i gospodarki. Stąd w ostatnim, *czwartym rozdziale* (s. 157-189) zdefiniowany został nowy indeks reguł fiskalnych, odzwierciedlający z jednej strony wymogi dyscypliny fiskalnej i elementy związane z koniecznością utrzymywania znacznych restrykcji w wydatkowaniu środków publicznych, z drugiej zaś respektujący potrzebę trwałości reguł fiskalnych oraz powiązanie danych wynikowych indeksu z wartościami wskaźników rozwoju gospodarczego poszczególnych państw członkowskich.

W *podsumowaniu* (s. 191-196) Doktorantka syntetycznie zestawiała wnioski z przeprowadzonych pracy badań i analiz, jednocześnie formułując kilka interesujących rekomendacji co do kierunków udoskonalania także samych reguł fiskalnych.

Należy podkreślić logiczność i spójność zarówno konstrukcji całości pracy, jak i poszczególnych jej elementów (rozdziałów i podrozdziałów). Tytuły poszczególnych rozdziałów oraz ich zawartość są dobrze powiązane z zakresem rozprawy (poza ww. uwagę dotyczącą podrozdziału 2.4) i stanowią w pełni udaną próbę rozwinięcia założonych wyzwań badawczych.

IV. Przydatność praktyczna rozprawy

Recenzowana rozprawa ma charakter opisowo-analityczny, uwzględniający aspekt porównawczy, jak i funkcjonalny. Zawiera wiele wartościowych i twórczych wątków w wymiarze dorobku teoretycznego, jak i aplikacyjnego. Dysertacja ma szansę zmniejszyć istniejącą lukę w dotychczasowym dorobku finansów publicznych, zwłaszcza w obszarze polityki fiskalnej, tworzenia reguł fiskalnych oraz skutecznego i efektywnego ich wykorzystania w praktyce.

V. Stopień realizacji założeń badawczych

Uważam, że wykreowana przez Mgr Annę Kawarską konstrukcja rozprawy, sposób prezentacji i wykorzystanie zebranego materiału źródłowego, a także zastosowana metoda krytycznej

analizy problemu połączona z logicznym wnioskowaniem, pozwala jednoznacznie stwierdzić (uwzględniając wnioski końcowe zawarte w podsumowaniu rozprawy), że zakładane przez Doktorantkę cele badawcze zostały w pełni osiągnięte. Autorka udowodniła, iż posiada szeroką wiedzę teoretyczną w reprezentowanej dyscyplinie (ekonomia i finanse), oraz własny warsztat badawczy umożliwiający kompleksowe i skuteczne badanie złożonych zagadnień finansowych.

Praca nasuwa również pewne refleksje o charakterze polemicznym, które bynajmniej nie umniejszają generalnie bardzo wysokiej oceny dysertacji, a jedynie stanowią punkt wyjścia do dyskusji w trakcie obrony.

Już we *Wstępie* pojawia się nawiązanie do reguł odnoszących się do przychodów/dochodów budżetowych (s. 14). Doktorantka wskazuje, że „(...) mają one mniejszy wpływ na stan równowagi finansów publicznych (...)”. Pragnę zwrócić uwagę, iż wpływ ten jest niemniej istotny niż w przypadku wydatkowych reguł fiskalnych, jednakże o wiele trudniejszy pod względem predykcyjnym, właśnie z uwagi na wspomnianą przez Autorkę zależność od wielu czynników zewnętrznych. Zasoby finansowe ze swej natury są ograniczone, kluczową zatem kwestię w procesie zarządzania publicznego stanowi odpowiednie zaplanowanie i realizacja potrzeb, im podporządkowywane są kierunki i skala wydatkowania publicznego. W praktyce bez wątpienia łatwiej jest ustanowić limity wydatkowe, niż wskazać określone pewne (czy przynajmniej wysoce prawdopodobne) pułapy przychodowe/dochodowe. W toku rozważań zabrakło mi szerszego komentarza wyrażającego opinię Autorki, czy ekspozycja limitów wydatkowych to właściwy kierunek, czy Doktorantka podziela rekomendacje organizacji i wspólnot międzynarodowych, które w znacznie mniejszym stopniu uwzględniają reguły dochodowe, przede wszystkim rozwijając reguły dotyczące długu i deficytu.

W moim odczuciu, nie dość precyzyjnie wyjaśniona została „złota reguła budżetu” (s.34). W istocie odzwierciedla ona postulat pokrywania w całości bieżących wydatków budżetowych bieżącymi dochodami, w konsekwencji dopuszczając finansowanie poprzez zadłużenie jedynie wydatków majątkowych (inwestycyjnych).

Moje zastrzeżenia budzi używanie sformułowania „kreatywna księgowość” (s. 109). Istnieje wiele wywodów naukowych na temat tego, że prawidłowo prowadzona księgowość nie zawiera w swojej istocie możliwości kreowania rzeczywistości¹. Jedną z podstawowych reguł rachunkowości jest bowiem zasada wiernego obrazu (ang. *true and fair view*). Postuluje ona wykazywanie w księgach rachunkowych operacji gospodarczych zgodnie z ich treścią i rzeczywistością ekonomiczną tak, aby

¹Zob. A. Hołda, *Percepcja pojęcia „rachunkowość kreatywna” przez opinię publiczną i środowisko profesjonalnych księgowych w Polsce*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” nr 87(143), 2016; D. Król, *Rachunkowość kreatywna a rachunkowość agresywna*, „Nauki o Finansach”, nr 2(23), 2015.

sprawozdanie finansowe zawierało rzetelne i prawdziwe przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego. Kreatywną księgowość zatem raczej powinno się utożsamiać z innowacjami w sposobie liczenia i prezentowania wielkości sprawozdawczych², a nie mylić z manipulacjami i oszustwami księgowymi.

VI. Ocena strony formalnej

Recenzowana praca doktorska została przygotowana bardzo sumiennie pod względem edytorskim. Omawiane zagadnienia przedstawiono w sposób przejrzysty, z zachowaną logiką kolejnych wywodów. Tekst uzupełniają dobrze sporządzone odnośniki do odpowiednich pozycji bibliograficznych (przypisy tradycyjne), oraz dodatkowo 17 tabel i 46 rysunków. Całość jest dopracowana redakcyjnie. Niewiele mam uwag, mają marginalny charakter. Sporadycznie pojawiają się niezbyt zręczne bądź mało klarowne sformułowania, np. „...narzędziem ukierunkowanym w celu...” (s. 12, ostatni akapit); „funkcja ma za zadanie...” (s. 13, ostatni akapit); „... wiele rządów zgromadziło wysoki poziom długu publicznego, aby z dochodów podatkowych finansować trwające działania wojenne...” (s. 42, drugi akapit, wiersz 12); „...maszynę budżetującą” (s. 83); zdanie „Naukowcy (...) opisujący wdrażane w tym kraju reformy w zakresie zarządzania publicznego podkreślają że proces w jakim zostały przyjęte i realizm w nich zaangażowany sugerują obecność wielu lekcji stosowanych i cichych, które można uznać za wartościowe do naśladowania w innych krajach.” (s. 84, ostatni akapit w pktcie 2.3.1.).

Z rzadka pojawiają się błędy literowe (np. s. 13, pierwszy wiersz - jest „dyscypliną” a powinno być „dyscyplina”; s. 56, ostatnie zdanie - jest „sowich” a powinno „swoich”, s.84, wiersz 4 w ostatnim akapicie pktu 2.3.1. - jest „zrządzania” powinno być „zarządzania”; s. 93, ostatni wiersz - jest „kocie” a powinno „koncie”; s. 115 - jest „model enometryczny” a powinno „model ekonometryczny”), gramatyczne (s. 103, ostatni akapit, drugi wiersz - zamiast „w prowadzeniu polityk fiskalnych” powinno być „w prowadzeniu polityki fiskalnej”, rzeczownik *polityka* nie ma bowiem w języku polskim liczby mnogiej); ortograficzne (s. 167 – chodzi o łączną pisownię „nie” z imiesłowami odczasownikowymi - jest „nie doceniana” powinno być „niedoceniana”) czy interpunkcyjne (w przypadku zdań podrzędnie złożonych).

VII. Konkluzja końcowa

Reasumując, do podstawowych zalet pracy doktorskiej Mgr Anny Kawarskiej pt. *Nowy Indeks Reguł Fiskalnych dla krajów europejskich jako element stabilizujący zarządzanie publiczne* zaliczam:

² S. Surdykowska, *Rachunkowość kreatywna a MSR/MSSF*, [w:] M. Gmytrasiewicz, A. Karmańska (red.), „Polska szkoła rachunkowości”, SGH, Warszawa 2004.

po pierwsze, sam wybór problematyki badawczej, ważnej i aktualnej, do tego wysoki poziom merytoryczny rozważań, dystans i obiektywizm w prezentowaniu ocen;

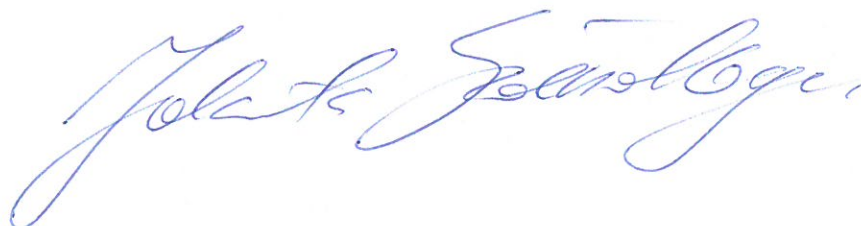
po drugie, wypracowanie autorskiej propozycji nowego indeksu reguł fiskalnych, rozszerzonego w stosunku do dotychczasowej formuły wykorzystywanej w Unii Europejskiej o kontekst trwałości reguł fiskalnych oraz związek z podstawowymi wskaźnikami makroekonomicznymi; a następnie przeprowadzenie pogłębionych analiz empirycznych weryfikujących poprawność zmodyfikowanego narzędzia pomiaru jakości reguł fiskalnych;

po trzecie, bardzo solidną podbudowę źródłową rozprawy w postaci obszernej literatury przedmiotu (łącznie 168 publikacji zwartych oraz artykułów o tematyce ekonomiczno-finansowej, z wyraźną przewagą wydawnictw zagranicznych), aktów prawnych (w tym rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady, jak również regulacji o charakterze zaleceń), raportów i innych materiałów, także dostępnych internetowo.

Recenzowana rozprawa doktorska jest twórczym, wartościowym opracowaniem, potwierdzającym umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktorantkę. Pani Magister wykazała bardzo dobrą wiedzę teoretyczną w dyscyplinie ekonomii i finansów, oraz sformułowała ważny problem naukowy, który następnie rozwiązała w oryginalny sposób, tym samym czyniąc zadość zacytowanym na wstępie wymogom ustawowym.

W pełni zatem rekomenduję Wysokiej Radzie Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego przyjęcie niniejszej rozprawy oraz dopuszczenie do dalszych etapów postępowania i publicznej obrony.

Ponadto w dowód uznania walorów poznawczych i aplikacyjnych recenzowanej dysertacji pozwalam sobie również wystąpić z wnioskiem o jej wyróżnienie.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jolanta Jankowska', is written in a cursive style across the lower half of the page.