

Prof. zw. dr hab. Stanisław Owsiak  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **R e c e n z j a**

**rozprawy doktorskiej Ewy Lotko pt. „Prawnofinansowe instrumenty ograniczania  
długu publicznego w Polsce” napisanej pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Eugeniusza  
Ruśkowskiego oraz promotora pomocniczego dr Urszuli K. Zawadzkiej-Pąk**

### **1. Ocena formalna**

Rozprawa została napisana na 283 stronach. Zasadniczą jej część stanowią trzy rozdziały. Zostały one poprzedzone „Wprowadzeniem”, a ostatni fragment pracy stanowią „Wnioski końcowe”. Praca jest dobrze udokumentowana. Wykorzystana została stosunkowo obszerna literatura przedmiotu, głównie polskojęzyczna, akty prawne, inne źródła. Praca napisana jest ładnym językiem, z dbałością o dyscyplinę terminologiczną, graniczącą z perfekcją. Do wyjątków należą nieostre pojęcia spotykane w pracy, czego przykładem może być określenie „dość precyzyjna” (s. 18). W ścisłym języku nauki coś jest albo nie jest precyzyjne. Z punktu widzenia czytelnika razi „łamanie” tablic tam, gdzie nie jest to konieczne (s. 221 – 222 oraz 231-232). Te drobne mankamenty nie mają, rzecz jasna, wpływu na ogólnie wysoką ocenę rozprawy pod względem formalnym.

### **2. Ocena merytoryczna**

Podjęte w pracy rozważania mają doniosłe znaczenie poznawcze i praktyczne wynikające stąd, że zarówno w Polsce jak i w Unii Europejskiej zjawiska deficytu w finansach publicznych oraz długu publicznego wystąpiły na niespotykaną skalę w okresie ostatniego kryzysu finansowego oraz w latach następnych. Ranga podjętego problemu wynika także, a może przede wszystkim, z faktu, że kwestie fiskalne stanowią jedną z centralnych osi dyskusji i przedsięwzięć praktycznych w ramach integracji politycznej, gospodarczej, społecznej państw należących do Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza strefy euro. Naukowe znaczenie rozważań i uzyskanych rezultatów polega też na tym, że analiza zjawisk w obszarze długu publicznego oraz deficytów budżetowych prowadzona jest z prawniczego punktu widzenia. Lektura pracy, napisanej właśnie z takiego punktu widzenia, inspiruje ekonomistę do nowego, świeżego, a zarazem odmiennego spojrzenia na takie kategorie jak dług publiczny czy deficyt budżetowy.

Pod względem warsztatowym rozprawa nie nasuwa uwag krytycznych. Autorka jasno sformułowała cel pracy, wyeksponowała problem badawczy, postawiła hipotezę główną oraz

cztery hipotezy pomocnicze (s.10-11), następnie scharakteryzowała zastosowaną metodę weryfikacji hipotez, a w tym kontekście omówiła strukturę pracy oraz treść poszczególnych rozdziałów.

Hipoteza główna zakłada, że istniejące w Polsce instrumenty prawnofinansowe nie są w stanie zapobiec rosnącemu długowi publicznemu. Za jej postawieniem przemawiałby fakt uporczywej nierównowagi w finansach publicznych, której skutkiem jest rosnący dług publiczny. Przekonują mnie te elementy hipotezy głównej, zgodnie z którą Autorka opowiada się za wzmocnieniem roli pośrednich instrumentów ograniczania długu publicznego związanych z poprawą systemu administracji skarbowej, racjonalizacji planowania dochodów i wydatków budżetowych oraz ograniczaniem luki podatkowej. Jeśli chodzi o hipotezy pomocnicze, to nie można wyolbrzymiać trudności w zdefiniowaniu długu. Różnice te są dość dobrze rozpoznane i publikowane w oficjalnych dokumentach państwowych, czyli sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, w Strategii zarządzania długiem publicznym, czy wreszcie w programach konwergencji. Członkostwo Polski w UE ogranicza możliwości manipulowania wielkością długu publicznego, gdyż jest on weryfikowany przez Komisję Europejską (Eurostat). Znajduje to potwierdzenie w drugiej hipotezie pomocniczej sformułowanej przez Autorkę. Z trzecią hipotezą pomocniczą mam pewien kłopot, gdyż nie jestem zwolennikiem tak rygorystycznego traktowania kategorii długu publicznego. Niezależnie od tego czy chcemy tego czy nie, kategorie te są od dawna skutecznie stosowane w polityce fiskalnej (gospodarczej, społecznej) państwa w wielu krajach. Wyobraźmy sobie, czy możliwe byłoby opanowanie Wielkiego Kryzysu Gospodarczego (1929-1933), jak też ostatniego kryzysu finansowego po 2008 roku, bez aktywnej postawy państwa polegającej na wykorzystaniu tych instrumentów polityki fiskalnej. O zagrożeniu dla społeczeństwa płynącego ze strony długu publicznego czy nierównowagi budżetowej decydują konkretne warunki wewnętrzne i zewnętrzne, przyczyny zaciągania długu, przeznaczenie pożyczek publicznych, struktura długu według wierzycieli (podmioty krajowe, podmioty zagraniczne). Jeśli pominąć ekstremalne przypadki, to deficyty budżetowe i dług publiczny są trwałym elementem struktury finansowej (nie tylko finansów publicznych) danego kraju. Walory skarbowe są ważnym instrumentem rynków finansowych, lokowania wolnych środków (oszczędności) podmiotów. Chodzi o to, aby zarówno nie demonizować długu publicznego, jak też zachować kontrolę nad bezpiecznym jego poziomem.

Odnosząc się do postawionych hipotez nie można nie zauważać, że dług publiczny jest przejawem oraz skutkiem realizowanej doktryny społeczno-ekonomicznej. W przypadku



Polski, niezależnie od przyczyn o charakterze strukturalnym (transformacja), deficyty budżetowe i dług publiczny są też skutkiem forsowanej przez kolejne ekipy rządzące neoliberalnej doktryny, która polegała na obniżaniu danin publicznych, przy jednocześnie ograniczonej skuteczności aparatu skarbowego w egzekwowaniu należnych państwu danin. To jest jedną z głównych przyczyn wzrostu długu. Znaczenia tej przyczyny nie wyolbrzymiałbym jednak, gdyż obniżone podatki, czego skutkiem była nierównowaga budżetowa (deficyty) powodowały, że większa część dochodów pozostawiana była gospodarstwom domowym i przedsiębiorcom. Dotyczy to zwłaszcza długu krajowego finansowanego w ostateczności przez oszczędności gospodarstw domowych. Z tytułu pożyczanych środków finansowych bezpośrednio (zakup obligacji) lub pośrednio, czyli lokowania oszczędności gospodarstw domowych przez banki komercyjne, fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe itd., gospodarstwa domowe uzyskują pewien dochód. Mechanizm ten jest zresztą podstawą hipotezy o neutralności długu publicznego. Nie rozwijając tego wątku chciałbym zwrócić uwagę na to, kto „trzyma” dług i korzysta z odsetek z tytułu lokowanych w instrumenty skarbowe wolnych środków finansowych.

Zasadniczą część rozprawy otwiera rozdział 1. pt. „Ogólne zagadnienia dotyczące długu publicznego”. W rozdziale tym Autorka sporo miejsca poświęciła kwestiom terminologicznym z zakresu długu publicznego, deficytu budżetowego, sektora finansów publicznych, sektora publicznego. Rozważania te są nie tylko interesujące, ale też bezwzględnie konieczne przy sformułowanym powyżej problemie badawczym. Podzielając na ogół pogląd Autorki wyrażany w tym rozdziale, jak też wielu innych miejscach pracy, że precyzyjne określenie pojęć jest warunkiem skutecznego wpływania na zjawiska w obszarze sektora finansów publicznych, długu publicznego itd., nie można nie dostrzegać, że złożoność materii nie sprzyja, a niekiedy wręcz uniemożliwia sformułowanie jednoznacznej definicji pojęć. Każda definicja oraz systematyka zjawisk, zwłaszcza zjawisk społecznych i ekonomicznych, jest wyrazem pewnego kompromisu. Przykładem tego jest fakt, że pomimo przeprowadzonej przez Autorkę drobiazgowej analizy pojęcia sektora finansów publicznych, zrezygnowała Ona z zaprezentowania własnej definicji, przyjmując definicję P.J. Lewkowicza (s. 32). Nie kwestionując tej definicji warto zwrócić uwagę, że w gruncie rzeczy jest to definicja nazbyt szeroka, w której kryteria podmiotowe nakładają się na kryteria własnościowe, funkcjonalne, organizacyjne. Nie jest to zarzut, lecz tylko podkreślenie trudności w precyzyjnym zdefiniowaniu pojęć. Istotne natomiast, jest żeby w prowadzonych

rozważaniach, analizach itd. wyraźnie określić znaczenie używanych pojęć na użytek dyskursu naukowego i postulatów względem praktyki.

W dalszej części tego rozdziału Autorka przeanalizowała różnice terminologiczne odnoszące się do długu publicznego, dokonała przeglądu klasyfikacji długu według różnych przekrojów, w ostateczności jednak przedstawiona została definicja oparta na rozporządzeniu Ministra Finansów (s.53).

Najciekawszym fragmentem tego rozdziału są dla mnie rozważania poświęcone ewolucji poglądów na temat równowagi budżetowej (s. 59-75). Przegląd stanowisk w tej materii oceniam jednak jako skromny, co zapewne wynika z prawniczego charakteru pracy. Interesujące są też odniesienia Autorki do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w Polsce dotyczące interpretacji bezpieczeństwa finansów publicznych. Autorka podnosi tutaj także zagadnienie etycznej (moralnej) odpowiedzialności za zaciąganie długu przez polityków (administrację). Rozdział zamykają potrzebne, ze względu na temat pracy, rozważania dotyczące definicji oraz klasyfikacji instrumentów prawnofinansowych, krajowych i unijnych, służących do ograniczania długu publicznego (s. 77-77).

W rozdziale 2. pt. „Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w prawie Unii Europejskiej” znajdujemy, zgodnie z jego tytułem, szeroki przegląd instrumentów prawnofinansowych stosowanych w Unii Europejskiej przy oddziaływaniu na poziom deficytu budżetowego oraz długu publicznego państw członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem państw tworzących strefę euro. W rozdziale tym znajdujemy nie tylko kompletny opis tych instrumentów, na podstawie Traktatu z Maastricht, Traktatu Lizbońskiego i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Paktu Stabilności i Wzrostu (także zreformowanego), Paktu fiskalnego, tzw. sześciopaku, tzw. dwupaku. Szerzej omówione zostały procedura nadmiernego deficytu, wieloletnie planowanie finansowe, ramy budżetowe, reguły wydatkowe, rady fiskalne (niezależne instytucje fiskalne) i inne. Cechą charakterystyczną metody zastosowanej przez Autorkę jest krytyczna analiza tych instrumentów z punktu widzenia ich skuteczności w powstrzymaniu nadmiernego zadłużenia się państwa. Z wieloma ocenami Autorki się nie zgadzam, gdyż cechuje je nadmierny formalizm, czy mechaniczne podejście do deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Chodzi o to, że Autorka – świadomie lub nieświadomie – wchodzi w tory myślenia ortodoksyjnych fiskalistów upatrujących analogii między budżetem osobistym



(gospodarstwa domowego) a budżetem państwa, podczas gdy zasady, według których kształtowane są te wielkości (kategorie), istotnie się różnią.

Rozdział 3. pt. „Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w sektorze finansów publicznych” poświęcony jest analizie instrumentów prawnofinansowych stosowanych w Polsce. Autorka przedstawiła tutaj szereg instrumentów, charakteryzując ich istotę, zalety oraz wady. Warto nadmienić, że omawiane instrumenty mają już obszerną literaturę przedmiotu. Najciekawszy, przynajmniej dla mnie, jest fragment tego rozdziału, który traktuje o pośrednich narzędziach ochrony finansów publicznych w Polsce (s. 202-220). Fragment ten wymagałby jeszcze rozszerzenia, ale nawet w obecnym kształcie traktuję go jako element naukowej wartości dodanej w recenzowanej rozprawie doktorskiej. W końcowej części rozdziału 3. Autorka dokonała syntetycznego porównania rozwiązań z zakresu instrumentów kształtowania finansów publicznych na bezpiecznym poziomie w wybranych krajach. Scharakteryzowane zostały m.in. takie rozwiązania jak reguły wydatkowe, rady fiskalne. Jest to ujęcie pożyteczne.

Pracę zamykają postulaty dotyczące bezpieczeństwa finansów publicznych. Jednym z nich jest zalecenie Autorki polegające na rezygnacji z krajowej metody liczenia deficytu i długu sektora publicznego, a w konsekwencji przejście na metodę brukselską. Argumenty przedstawione przez Autorkę są na ogół trafne (s. 238-239), jednakże - zgodnie z tym, co już napisałem wcześniej – znaczenia terminologii nie przeceniałbym. Decydenci i specjaliści z zakresu finansów publicznych, programów konwergencji, zarówno w kraju, jak też Unii Europejskiej doskonale orientują się w tych różnicach terminologicznych (zakresowych, tytułach dłużnych). Problem tkwi więc w rzetelnej prezentacji informacji na temat kształtowania się deficytu budżetu państwa czy długu publicznego.

Znacznie ostrożniej niż Autorka podchodzę do zaleceń, zgodnie z którymi władze Unii Europejskiej powinny bardziej zdecydowanie egzekwować zobowiązania państw naruszających wartości referencyjne deficytu budżetowego i długu publicznego. Zdaję sobie sprawę, że początkującą badaczkę cechuje radykalizm w poglądach, jednakże kwestia ta jest wielce delikatna. Unia Europejska, w tym zwłaszcza strefa euro, to – w obecnym kształcie - twory stosunkowo młode. Zarówno Unia Europejska, jak też strefa euro są wielkimi eksperymentami społeczno-gospodarczymi i politycznymi, stąd bardziej radykalne postępowanie władz UE w rozważanym tutaj kontekście kryteriów fiskalnych powinno być umiarkowane. W innym razie, np. karanie państw członkowskich wzmocniłoby tendencje

odśrodkowe, które wciąż, pomijając nawet Brexit, nie są przecież abstrakcją. Warunkiem skutecznego posługiwania się instrumentami prawnofinansowymi w odniesieniu do państw członkowskich byłaby silniejsza integracja polityczna, a tym zakresie obserwujemy w ostatnich latach próby zmierzające w przeciwnym kierunku. Wydaje się też, że ocena Autorki względem skuteczności Procedury nadmiernego deficytu (PND) jest zbyt ostra. Nałożenie na 24 kraje w 2009 roku i w latach następnych okazało się skuteczne, czego dowodem jest fakt, że liczba krajów, z których Rada UE, na wniosek Komisji Europejskiej, zdejmowała sukcesywnie PND spadła do 6 w roku 2016. Komunikaty Komisji wysyłane w ostatnich dwóch latach wobec Portugalii, Hiszpanii, Włoch wywołały pozytywne reakcje tych krajów w zakresie ich sytuacji fiskalnej. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że mamy do czynienia z wielkim eksperymentem, w ramach którego podejmowane są różne działania w celu doskonalenia funkcjonowania tego układu. Tak też było i jest z Unią Europejską oraz strefą euro, w ramach których przyjęty został szereg rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, stanowiących odpowiedź na zjawiska nierównowagi w finansach publicznych na skutek kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2008 roku. Podzielam poglądy Autorki na temat poszukiwania źródeł nierównowagi w finansach publicznych w obszarze doskonalenia metod działania administracji skarbowej. Jestem natomiast sceptyczny wobec instytucji rad fiskalnych rozumianych jako niezależne instytucje. Problem sprowadza się do ich ustrojowego usytuowania. Jest to sytuacja diametralnie różna niż rady polityki pieniężnej, która w obecnym modelu instytucjonalnym może istotnie podejmować niezależne decyzje. Rzecz w tym, że polityka fiskalna jest w znacznie silniejszym stopniu związana z kompetencjami władz ustrojowych, a zakres celów i narzędzi stosowanych przez władze monetarne oraz władze fiskalne jest asymetryczny, na korzyść władz monetarnych. Doświadczenia wielu krajów z radami fiskalnymi są bardzo różne, w wielu krajach są to ciała fasadowe, o czym zresztą pisze w rozprawie Autorka. Z kolei w przypadku Wielkiej Brytanii, rzeczywiście przyjęta została ustawa o zrównoważonym budżecie państwa, tyle tylko, że w ustawie tej jest wiele zapisów „miękkich” pozwalających na odstępstwa.

### **K o n k l u z j a**

Recenzowana rozprawa doktorska mgr Ewy Lotko jest pracą wartościową. Autorka potrafiła sformułować problem naukowy i podjęła udaną na ogół próbę jego rozwiązania. Autorka

wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa, w tym prawa finansowego, także w wystarczającym stopniu w dyscyplinie finanse. Autorka posiadała umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Stwierdzam, że rozprawa doktorska spełnia merytoryczne kryteria do uzyskania stopnia naukowego doktora, określone w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2016, poz. 882).

**Rozprawa doktorska mgr Ewy Lotko zasługuje na wyróżnienie.**

**Stawiam wniosek o dopuszczenie mgr Ewy Lotko do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.**



*Stanisław Owsiak*

Kraków, 18 kwietnia 2017 r.