

Szczecin, dnia 28 stycznia 2017 r.

Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski
Katedra Prawa Finansowego
na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Szczecińskiego
profesor zwyczajny

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr Ewy Lotko

pt. „Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w Polsce”, (ss. 249 i wykazy źródeł)

I. Uwagi ogólne oraz uzasadnienie wyboru tematu rozprawy i przyjętych założeń

Dług publiczny, deficyt sektora finansów publicznych, równowaga budżetowa oraz stabilność finansów publicznych to problemy o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia materialnych podstaw funkcjonowania państwa i realizacji zadań publicznych decydujących o zaspokajaniu elementarnych potrzeb społeczeństwa. W recenzowanej rozprawie doktorskiej podjęto próbę analizy regulacji prawa unijnego oraz prawa krajowego, których funkcją powinno być ograniczanie (kontrolowanie) nadmiernego wzrostu długu publicznego. Problem ten od kilku lat stał się bardzo istotny z uwagi na niebezpiecznie wysoką dynamikę wzrostu wartości nominalnej długu publicznego w Polsce oraz zauważalne spowolnienie wzrostu PKB. Niekorzystna relacja tych dwóch zjawisk sprawia, że realne staje się zagrożenie dla stabilności finansów publicznych wyrażanej głównie poprzez wskaźniki dopuszczalnego deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego (odpowiednio 3% oraz 60% PKB).

Doktorantka przyjmuje wstępne założenie, według którego polskie regulacje prawne (konstytucyjne i ustawowe) dotyczące tworzenia mechanizmu ograniczania wzrostu długu publicznego są niewystarczające i w zasadzie nieskuteczne. W związku z tym Autorka postuluje nie tylko modyfikację, ale również uzupełnienie tych reguł o dodatkowy, bardziej uniwersalny mechanizm (s. 8-9).

Jednoznacznie sformułowano główny cel analiz prowadzonych w rozprawie doktorskiej, którym jest „ocena skuteczności istniejących w Polsce instrumentów służących ograniczaniu długu publicznego i zgłoszenie proponowanych zmian w tym zakresie” (s. 10). Z tak sformułowanym celem wiąże się przyjęta hipoteza badawcza, według której „obowiązujące w Polsce prawnofinansowe instrumenty zmierzają w kierunku ograniczania długu publicznego, jednak nie są w stanie zapobiec nadmiernemu zadłużeniu państwa. W związku z tym istnieje potrzeba całościowego podejścia do problemu ograniczania długu publicznego, w szczególności poprzez stosowanie instrumentów pośrednich związanych z racjonalizacją organizacji administracji skarbowej, racjonalizacją planowania dochodów i wydatków budżetowych oraz ograniczaniem luki podatkowej” (s. 10).

Przyjęcie takiego założenia jest trafne i zasługuje na pozytywną ocenę. Nadmierne zadłużenie państwa nie powinno być rozumiane tylko jako przekroczenie ustalonego przez ustrojodawcę i ustawodawcę określonego standardu (relacji). Może dochodzić do takiego zadłużenia również wtedy, gdy takie standardy nie zostały naruszone, ale ogół zjawisk towarzyszących zadłużaniu się państwa ma zdecydowanie negatywny wymiar, np. zdecydowany wzrost tempa zadłużenia w stosunku krótkim czasie, rosnące dynamicznie koszty obsługi długu publicznego, zaciąganie nowego długu w celu finansowania wydatków konsumpcyjnych zamiast wydatków inwestycyjnych. Doktorantka słusznie zatem akcentuje potrzebę kompleksowego analizowania problemu długu publicznego i możliwości ograniczania jego nadmiernego wzrostu.

Z hipotezą badawczą spójne są cztery hipotezy szczegółowe. Autorka przyjmuje, że problemy związane ze zdefiniowaniem pojęcia, zakresu, przyczyn i skutków występowania długu publicznego związane są przede wszystkim z różnicami (wynikającymi z prawa unijnego oraz prawa krajowego) w wyznaczaniu katalogu podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych. Na zjawisko ograniczania długu publicznego mają wpływ kolejne regulacje prawa unijnego implementowane przez państwa członkowskie UE. Obecny kształt regulacji jest jednak niewystarczający i w związku z tym wymaga ingerencji prawodawcy, a instrumenty prawnofinansowe powinny mieć charakter wiążący. Według Doktorantki możliwe jest wykorzystanie w Polsce doświadczeń innych państwa w ograniczaniu długu publicznego (s. 10-11).

Sformułowany zasadniczy cel rozprawy oraz jej hipotezy warunkują potrzebę prowadzenia wielowątkowych i złożonych analiz materiału normatywnego, dorobku judykatury oraz dorobku doktryny prawa finansów publicznych. Z uwagi na zakres regulacji problematyki długu publicznego oraz status Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa

członkowskiego UE rozważania muszą być prowadzone „dwutorowo” tzn. z uwzględnieniem najważniejszych instytucji prawa krajowego oraz prawa unijnego. Z tego zadania Autorka wywiązała się w sposób zasługujący na pozytywną ocenę.

W polskiej doktrynie prawa finansów publicznych oraz w dorobku nauk ekonomicznych problematyka długu publicznego jest badana względnie często po 1989 r. Zainteresowania badaczy koncentrują się wokół różnych zagadnień dotyczących długu publicznego. W tym kontekście można podać kilka przykładów: A. Babczuk, *Modele zadłużenia publicznego odwołujące się do typu instytucji politycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 3 s. 135-151; M. Bitner, *Pojęcie państwowego długu publicznego w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP i znaczenie jego interpretacji dla porządku prawnego* (w:) *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P. J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 255-266; M. Buszko, J. Głuchowski, *Zarządzanie ryzykiem państwowego długu publicznego* (w:) *Stan i kierunki rozwoju finansów publicznych. Pani Profesor Emilii Denek w pięćdziesięciolecie pracy naukowo-dydaktycznej*, red. T. Juja, J. Kotlińska, Poznań 2007, s. 38-49; E. Chojna-Duch, *Rola państwa jako regulatora długu publicznego w obliczu kolejnej fazy kryzysu w gospodarce światowej* (w:) *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku. System finansów publicznych. Księga dedykowana Panu Profesorowi Andrzejowi Drwiłło w 70. rocznicę urodzin*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa-Gdańsk 2010, s. 35-43; T. Dębowska-Romanowska, *Władztwo finansowe a restrykcje finansowe w zakresie zaciągania długu publicznego w Polsce - na tle prawa unijnego (art. 216 ust. 5 Konstytucji)* (w:) *Wpływ prawa wspólnotowego (Unii Europejskiej) na prawo wewnętrzne. Przykład Francji i Polski*, red. M. Buy, H. Lewandowski, D. Makowski, Warszawa 2003, s. 321-336; C. Kosikowski, *Deficyt budżetowy i dług publiczny z punktu widzenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywatela*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 27-37.

Doktorantka przyjęła koncepcję badania długu publicznego w sposób kompleksowy, tzn. będącego efektem zadłużenia wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. W ostatnim okresie prowadzone są również badania dotyczące długu publicznego w określonym podsektorze finansów publicznych, np. samorządowym. Przykładem może być obszerna monografia M. Bitnera, *Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Wolters Kluwer Warszawa 2016, ss. 757. Założenia, cele badawcze, zakres podmiotowo-przedmiotowy badań oraz wewnętrzna struktura recenzowanej rozprawy doktorskiej i wyżej wspomnianej monografii M. Bitnera są odmienne. Są to dwie oryginalne prace.

Analiza przyczyn wzrostu długu publicznego oraz prawnych instrumentów ograniczania dynamiki jego wzrostu są niezbędne w kontekście aktualnego stanu polskiego ustawodawstwa i wymagań sformułowanych w prawie unijnym, zwłaszcza po doświadczeniach kryzysu finansowego z lat 2008-2012 i zjawisk, które mogą być zapowiedzią kolejnego kryzysu finansowego. Recenzowana rozprawa doktorska poświęcona jest zatem ważnej problematyce prawnej sytuowanej w kilku obszarach regulowanych przepisami krajowego i unijnego prawa finansów publicznych. Z uwagi na zagrożenie stabilności finansów publicznych przez nadmierny dług publiczny analiza prawnych mechanizmów ograniczania jego wielkości jest problemem aktualnym i jednocześnie mającym istotny wpływ na założenia różnych polityk, w tym fiskalnej, gospodarczej i społecznej, które będą realizowane w następnych latach w Polsce. Względnie szerokie ujęcie badanej przez Autorkę problematyki ma pozytywny wpływ na głębię prowadzonych rozważań i stwarza możliwość formułowania ocen o charakterze uniwersalnym, co jest istotne z punktu widzenia standardów przyjmowanych dla rozpraw doktorskich.

Tytuł rozprawy doktorskiej został sformułowany w sposób zwięzły, a wyznaczone nim ramy analiz umożliwiają przeprowadzenie badań w ważnym obszarze współczesnej nauki prawa finansów publicznych. Oceniam, że w recenzowanej rozprawie dokonano właściwego wyboru zagadnień, tzn. tych, które mają bezpośredni związek z tytułem rozprawy, jej celami oraz hipotezami. Przyjęta przez Autorkę koncepcja pozwala na analizę zagadnień o charakterze teoretycznym oraz praktycznym. Istotnym walorem recenzowanej rozprawy jest również to, że wzbogaca ona współczesny dorobek nauki prawa finansów publicznych o dług publiczny. Autorka nie ogranicza się przy tym do analizy regulacji prawnych, ale podejmuje również udane próby porządkowania dorobku doktryny i innych źródeł w tym zakresie. Jej ustalenia w wielu przypadkach mają charakter uniwersalny i ponadczasowy, a więc mogą być przydatne także w przyszłości, nawet po ewentualnych głębszych zmianach ustawodawstwa regulującego standardy odnoszące się do monitorowania oraz ograniczania wielkości długu publicznego.

Przyjęta przez Doktorantkę koncepcja rozprawy oraz sposób wyznaczenia obszaru badawczego, którego efektem jest tytuł rozprawy, determinują zastosowanie określonych metod badawczych. Obok metody dogmatycznoprawnej Autorka wykorzystuje następujące metody: statystyczną, prawnoporównawczą, historyczną. Rozważania są prowadzone na trzech płaszczyznach, tzn. w odniesieniu do: materiału normatywnego, dorobku doktryny oraz dorobku judykatury. Z uwagi na wyznaczone w tytule rozprawy ramy badań dominuje z oczywistych względów nurt badań odnoszący się do odpowiednich instytucji prawa finansów

publicznych, jednak w odpowiednich proporcjach badane są wybrane instytucje prawa unijnego oraz konstytucyjnego.

Opracowanie jest również oryginalne oraz wyczerpujące. Spełnia zatem określone przez ustawodawcę standardy odnoszące się do rozpraw doktorskich. Z punktu widzenia rozwoju nauki prawa finansowego, a w szczególności nauki prawa finansów publicznych, jest opracowaniem potrzebnym, odnoszącym się do budzącego powszechne zainteresowanie zagadnienia długu publicznego, źródeł jego powstawania oraz kosztów obsługi (bieżącej i w kolejnych latach).

Hipotezy badawcze oraz cel główny pozostają we właściwych relacjach z konstrukcją rozprawy i źródłami wykorzystanymi przy jej pisaniu. Autorka podjęła udaną próbę połączenia aspektów normatywnych z dorobkiem doktryny prawa, a także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP. W tym kontekście można uznać, że nie tylko wyboru tematu recenzowanej rozprawy, ale również wyznaczenia granic problematyki badawczej dokonano w sposób poprawny, umożliwiając przeprowadzenie szczegółowej i pogłębionej analizy normatywnych, doktrynalnych i empirycznych aspektów odnoszących się do długu publicznego oraz finansowopravných instrumentów ograniczania jego nadmiernego wzrostu.

II. Ocena przyjętej struktury i sposobu realizacji koncepcji rozprawy

Struktura rozprawy podporządkowana jest wynikającemu z jej tytułu zakresowi przedmiotowemu oraz założonej koncepcji badawczej. Rozprawa składa się z wprowadzenia, trzech rozdziałów, wniosków końcowych, a także z załączników, w których zamieszczono wykazy: wykorzystanej literatury przedmiotu, źródeł prawa, orzeczeń sądów i trybunałów, innych źródeł. Zamieszczono ponadto wykaz stosowanych w rozprawie skrótów. Każdy kolejny rozdział wynika z poprzedniego i jest niezbędny następnemu, wyczerpując prawną materię instrumentów ograniczania długu publicznego w Polsce. Zachowano właściwe proporcje między poszczególnymi rozdziałami, co oznacza, że z jednakową uwagą potraktowano poszczególne kwestie związane z badaną problematyką, aczkolwiek w aspekcie objętościowym rozdział drugi (obejmujący tylko 45 stron) wyraźnie różni się od pozostałych. Wynika to jednak ze sposobu podziału problematyki analizowanej przez Doktorantkę.

W rozdziale pierwszym zamieszczono rozważania o charakterze teoretycznym. Jest to jednocześnie szczególnego rodzaju „bilans otwarcia”. Doktorantka uporządkowała terminologię dotyczącą długu publicznego. Przejrzyście określiła także różny zakres pojęć „sektor finansów publicznych” oraz „sektor *general government*”. Ustalenie tych różnic jest istotne z uwagi na odmienną metodologię obliczania długu publicznego. Pomimo, że granice

prowadzonych badań, wyznaczone przede wszystkim tytułem rozprawy doktorskiej, nie przewidują analiz istoty pojęcia „deficyt”, to jednak Autorka słusznie poświęca znaczną część rozdziału pierwszego ustaleniom relacji między „deficytem” oraz „długiem publicznym” w regulacjach prawa krajowego oraz prawa unijnego. Na tym tle można sformułować pytanie o ewentualne uzupełnienie treści art. 220 Konstytucji RP z 1997 r. postanowieniami określającymi „nadmierny deficyt budżetowy” w sensie materialnoprawnym. Czy zdaniem Doktorantki ewentualne ustalenie w Konstytucji RP matematycznego pułapu deficytu budżetowego (podobnie, jak w odniesieniu do państwowego długu publicznego w art. 216 ust. 5) mogłoby istotnie ograniczyć działania o charakterze politycznym polegające na „instrumentalnym” określaniu planowanych dochodów budżetu państwa (zawyżaniu kwot dochodów) w celu uzasadnienia coraz wyższych wydatków budżetowych, które w znacznej części nie mają pokrycia w bieżących dochodach budżetowych. Działania takie powodują w efekcie wzrost deficytu budżetowego finansowanego środkami pochodzącymi ze źródeł zwrotnych (emisja dłużnych papierów wartościowych, zaciąganie kredytów i pożyczek w instytucjach finansowych), a w konsekwencji wzrost długu publicznego. Przepis art. 220 ust. 1 Konstytucji RP definiuje tylko deficyt nieprawidłowo ustalony przez Sejm w porównaniu do projektowanego przez Radę Ministrów.

Kolejnym istotnym problemem jest pozorne ograniczanie deficytu sektora finansów publicznych poprzez doraźne zmiany legislacyjne polegające na „manipulowaniu” katalogiem podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych (np. w art. 9 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. z tego katalogu wyłączono państwowe instytucje filmowe – z dniem 1 stycznia 2015 r.). W okresie wcześniejszym poza sektor finansów publicznych wprowadzono Krajowy Fundusz Drogowy mający ówczesnie bardzo wysokie zobowiązania publicznoprawne. Można postawić pytanie o to, czy zmiany prawa dokonywane w tym zakresie mogą działać wstecz, tzn. czy wyłączenie danej kategorii podmiotów z sektora finansów publicznych sprawia, że ich dotychczasowy dług, który nie został spłacony, nie będzie już wliczany do ogólnej kwoty długu publicznego?

Kompletne i przejrzyste są rozważania dotyczące: pojęcia długu publicznego (Doktorantka przekonująco uzasadnia, dlaczego używa określenia „dług publiczny” zamiast preferowanego przez prawodawcę terminu „państwowy dług publiczny”); dokonuje klasyfikacji długu publicznego oraz wskazuje na główne przyczyny powstawania długu publicznego (s. 39-51). Przedstawiając różne klasyfikacje długu publicznego Doktorantka m.in. wyodrębnia dług nominalny oraz dług realny (s. 50-51). W tym kontekście Autorka stwierdza, że w przypadku długu nominalnego jego „wartość jest określana w momencie

zaciągania zobowiązań”. Czy to stwierdzenie jest również aktualne wtedy, gdy nominalna wartość długu jest wyrażana w walucie innej niż waluta narodowa? Chodzi o przypadki, w których wartość nominalna obligacji Skarbu Państwa zostanie wyrażona np. w dolarach USA lub w euro, ale wykup poszczególnych transz takich obligacji będzie następował w kolejnych latach po istotnym osłabieniu waluty polskiej w stosunku do waluty obcej, w której została określona wartość nominalna obligacji (kwota środków w PLN zaplanowana w budżecie na wykup takich obligacji od obligatariuszy będzie musiała być odpowiednio wyższa niż pierwotnie prognozowano w momencie emisji obligacji). Niezależnie od tego koszty obsługi takiego długu (okresowo wypłacane odsetki) także będą wyższe w przypadku osłabienia waluty polskiej wobec waluty obcej. Czy w takim przypadku dług nominalny *de facto* nie stanie się długiem realnym, a jeżeli tak się wydarzy, to w którym momencie nastąpi „przekształcenie” długu nominalnego w dług realny?

Pozostałe zagadnienia analizowane w rozdziale pierwszym rozprawy doktorskiej to: sposoby definiowania długu publicznego w polskim ustawodawstwie (w ujęciu historycznym i w aktualnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych), ewolucja rozumienia zasady równowagi budżetowej oraz klasyfikacja finansowopravných instrumentów ograniczania długu publicznego. Na potrzeby rozważań prowadzonych w recenzowanej rozprawie Doktorantka przyjmuje definicję „finansowopravných instrumentów ograniczania długu publicznego”. Według Niej są to wynikające zarówno z prawa unijnego, jak i krajowego instrumenty odpowiednio kształtujące poziom deficytu (nadwyżki), a także wydatków i dochodów, bezpośrednio lub pośrednio wpływające na ograniczenie długu publicznego i minimalizację jego skutków (s. 76). Jest to definicja uniwersalna i w pełni oddająca szeroki zakres różnych zjawisk finansowych zachodzących w sektorze publicznym (sektorze finansów publicznych), które mają lub mogą mieć wpływ zarówno na powstawanie długu publicznego, jak i jego wysokość.

Klasyfikując finansowopravné instrumenty ograniczania długu publicznego (s. 75-81) Doktorantka niejako przy okazji porusza także problem realizowanych funkcji przez poszczególne kategorie instrumentów. W tym miejscu zabrakło jednoznacznej deklaracji, które z tych funkcji powinny być dominujące, a mianowicie prewencyjne, czy też represyjne?

Z punktu widzenia dalszych analiz prowadzonych w następnych rozdziałach za najcenniejsze uważam ustalenia o niewystarczającym dostosowaniu regulacji prawa krajowego do standardów unijnych (np. w zakresie metodologii obliczania deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego, współistnienia sektora finansów publicznych oraz sektora *general government*). Pojawia się na tym tle również pewna ogólna refleksja, a

mianowicie czy w odniesieniu do sytuacji polskiego budżetu państwa dopuszczalne (poprawne) jest jeszcze badanie równowagi budżetowej, czy też raczej stan ten powinien być analizowany jako szczególnego rodzaju „nierównowaga budżetowa” w warunkach kontrolowanych przez podmioty odpowiedzialne za jej wielkość, tzn. Radę Ministrów, Ministra Finansów oraz Parlament?

W rozdziale drugim rozprawy badaniom poddano istotę i charakter prawny finansowoprawnych instrumentów ograniczania długu publicznego regulowanych przepisami prawa unijnego. Doktorantka skupia uwagę głównie na „oddziaływaniu” standardów unijnych na krajowe regulacje prawne odnoszące się do długu publicznego. Rozważania sytują się w kilku obszarach, tzn. jednolita rachunkowość publiczna, planowanie wieloletnie, jawność finansów publicznych oraz współczynników długu publicznego. Analiza tych rozwiązań prowadzona jest według określonej sekwencji, tzn. od zasad fundamentalnych (sformułowanych w Traktatach poprzedzających formalne utworzenie UE, jak i przyjętych już po jej utworzeniu oraz w Pakcie Stabilności i Wzrostu) do regulacji szczegółowych wprowadzanych rozporządzeniami i dyrektywami. Prawidłowo przeanalizowano istotę, cele oraz skutki „procedury unikania nadmiernego deficytu”, a także rodzaje i zakres podmiotowy sankcji stosowanych w przypadku zaistnienia w danym państwie nadmiernego deficytu.

Autorka trafnie konkluduje, że kolejne regulacje prawne były reakcją organów UE na już ujawniające się negatywne zjawiska w gospodarce finansowej sektora *general government* (ujawnienie nierównowagi budżetowej, nadmierne zadłużenie). Zjawiska te były przede wszystkim efektem kryzysu finansowego z lat 2008-2012. W ten sposób podejmowano próby ograniczania negatywnych skutków tych zjawisk. W tych regulacjach unijnych akcentuje się znaczenie wskaźnika deficytu sektora *general government*. W związku z tym problem długu publicznego jest marginalizowany, a poszczególne państwa członkowskie UE istotnie przekraczają dopuszczalny poziom długu publicznego. Analiza samych wskaźników długu publicznego w relacji do PKB nie prowadzi do odpowiedzi na wszystkie istotne pytania o ewentualne skutki (np. na koniec pierwszego kwartału 2015 r. dług strefy euro wynosił 92,9% i w porównaniu do stanu na koniec kwartału 2014 r. zwiększył się o 0,9%). W niektórych państwach członkowskich w tym okresie dług publicznych w relacji do PKB był bardzo niski, np. w Estonii (10,5%), Luksemburgu (21,6%) oraz Bułgarii (29,6). Najwyższy wskaźnik długu publicznego do PKB w tym okresie dotyczył Grecji (168,8%), Włoch (135,1%) oraz Portugalii (129,6%). Wysoki wskaźnik długu publicznego dotyczył także Belgii (111%), Hiszpanii (98%), Austrii (84%), Węgier (77%) oraz Malty (70%). Wskaźnik długu publicznego Polski w tym okresie wynosił (50,8%).

Czy zdaniem Doktorantki tworzenie regulacji prawnych, których celem jest ograniczanie nadmiernego długu publicznego w państwach członkowskich UE powinno być oparte tylko o relację tego długu do PKB, czy też powinno uwzględniać także inne zjawiska, np. kwotę długu przypadającą na każdego mieszkańca danego państwa, dynamikę wzrostu (spadku) PKB w odpowiednim kilkuletnim okresie, strukturę podziału dochodu narodowego na inwestycje, konsumpcję i oszczędności. Wskaźnik długu publicznego USA wynosi 104% PKB, natomiast Japonii aż 229% PKB, ale czy problem zadłużenia tych państw jest wielokrotnie istotniejszy niż np. zadłużenia Polski, Bułgarii lub Rumunii (wskaźnik długu publicznego tego państwa to 38%)? Czy w kontekście ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego państwa o stosunkowo niskim wskaźniku długu publicznego mogą być traktowane jako bardziej wiarygodne i stabilne, niż państwa o bardzo wysokim wskaźniku długu publicznego?

W rozdziale trzecim rozprawy poddano szczegółowej analizie finansowoprawne instrumenty ograniczania długu publicznego w polskim sektorze finansów publicznych. Autorka z uwagi na stosunkowo niewielkie zadłużenie podsektora ubezpieczeń społecznych wyłączyła ten podsektor z prowadzonych badań (s. 130). Należy jednak zwrócić uwagę, że pomimo formalnie niskiego zadłużenia tego podsektora jest to podsektor obciążony wieloma negatywnymi zjawiskami (np. pobierane składki ubezpieczeniowe nie gwarantują bieżącej płynności funduszy ubezpieczeniowych administrowanych przez ZUS oraz KRUS, a tylko w 2017 r. upoważniono Ministra Finansów w art. 8 ustawy budżetowej do udzielenia ze środków budżetu państwa pożyczek dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do kwoty 12 miliardów zł, natomiast dotacja z budżetu państwa dla FUS to kwota 46,7 miliarda zł). Podobne problemy dotyczą funduszy ubezpieczeniowych administrowanych przez KRUS.

Autorka przyjęła założenie, według którego głównym bezpośrednim instrumentem ograniczania deficytu, a w efekcie długu publicznego są reguły fiskalne. W związku z tym szczegółowo analizuje konstytucyjne i ustawowe regulacje obowiązujące w tym zakresie. Wywody są wyczerpujące, przejrzyste i dobrze uzasadnione wybranymi ustaleniami doktryny. Cenne są przede wszystkim rozważania prowadzone na pograniczu dorobku nauki prawa finansowego oraz nauki prawa konstytucyjnego. Efektem tych rozważań jest szczegółowa ocena regulacji prawnych dotyczących konstytucyjnej reguły zadłużenia, a także ustawowych procedur ostrożnościowych i naprawczych oraz reguł wydatkowych (tymczasowych i stabilizujących). Analizie poddano również pośrednie instrumenty ograniczania długu publicznego, tzn. racjonalizację administracji skarbowej, racjonalizację planowania dochodów budżetowych, ograniczanie luki podatkowej i budżet zadaniowy.

Analizując postanowienia art. 216 ust. 5 Konstytucji RP z 1997 r. (s. 132 i nast.) pominięto zdanie drugie tego przepisu, zgodnie z którym „sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. Należy przypomnieć, że ustawa z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz. U. Nr 114, poz. 1188 ze zm.) zaczęła obowiązywać dopiero od dnia 4 stycznia 2001 r. W jaki zatem sposób możliwe było ustalanie relacji długu publicznego do PKB w latach 1998-2000?

Kompletne są rozważania dotyczące procedur ostrożnościowych i naprawczych (s. 139 i nast.). Doktorantka szczegółowo prezentuje i jednocześnie ocenia ewolucję przepisu art. 86 u.f.p. Czy rezygnacja z pierwszego progu ostrożnościowego (relacji 50% długu publicznego do PKB) na rzecz stabilizującej reguły wydatkowej (s. 143) w świetle kształtowania się relacji długu publicznego do PKB w kolejnych latach budżetowych okazała się właściwym rozwiązaniem, tzn. wpłynęła wyraźnie na ograniczenia tempa wzrostu zadłużenia publicznego, czy też zmiana niniejsza miała charakter neutralny i podobny wynik zostałby osiągnięty przy zachowaniu pierwszego progu ostrożnościowego? Częściowo odpowiedzi na to pytanie Doktorantka dokonuje na stronie 144 rozprawy, ale skupia się tylko na zmianie ustawy budżetowej na rok 2013. Jakie natomiast mogą być oceny rezygnacji z pierwszego progu ostrożnościowego w odniesieniu do okresu 2014-2016.

Przedstawiając wyłączenia od stosowania procedur naprawczych Doktorantka słusznie wspomniała o stanach nadzwyczajnych (s. 149). Dlaczego ustawodawca zdecydował się na utrzymywanie odrębnych regulacji, tj. art. 88 oraz art. 158 u.f.p. W każdym z tych przepisów uregulowano określone wyłączenia od ograniczeń w przypadku wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego (wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej). Przepis art. 158 u.f.p. może być stosowany niezależnie od procedur naprawczych wprowadzanych w przypadku niekorzystnych relacji długu publicznego oraz PKB i przedmiotowy jest związany z procedurą dysponowania rezerwami celowymi oraz rezerwą ogólną budżetu państwa (został on umieszczony w rozdziale pt. Wykonywanie ustawy budżetowej). Czy jednak nie ma on bardziej uniwersalnego charakteru i może powinien być umieszczony w rozdziale pt. Zasady gospodarowania środkami publicznymi?

Wielowątkowo i z wykorzystaniem dobrze wyselekcjonowanych argumentów Doktorantka przedstawia istotę i zakres zastosowania tzw. reguł wydatkowych (s. 151 i nast.). Szczególnie cenne są rozważania dotyczące motywów wprowadzania tych reguł do ustawy o finansach publicznych. Pozwala to skonfrontować ostateczny kształt tych rozwiązań z intencjami prawodawcy. Ich skuteczność można weryfikować analizując ustalenia przyjęte w

ustawach budżetowych w zakresie wydatków planowanych w 2016 r. oraz w szczególności zaplanowanych na rok 2017, a także uwzględniając wysokość planowanego deficytu budżetu państwa oraz wskazanych źródeł jego sfinansowania. Dopiero po zakończeniu 2017 r. będzie można ocenić skuteczność reguł wydatkowych w takiej rzeczywistości budżetowej.

Właściwym uzupełnieniem prowadzonych rozważań są zagadnienia odnoszące się do strategii zarządzania długiem publicznym. Doktorantka prawidłowo identyfikuje główne rodzaje ryzyk związane z prawidłowym zarządzaniem długiem publicznym (s. 164 i nast.), a mianowicie ryzyko wzrostu kosztów obsługi tego długu, w tym przede wszystkim kosztów obsługi długu Skarbu Państwa finansowanej ze środków budżetu państwa. Istotne znaczenie w tym zakresie w najbliższych latach będzie miało ryzyko wzrostu stopy procentowej oraz ryzyko kursowe z uwagi na strukturę długu Skarbu Państwa, którego znacząca część jest długiem zagranicznym. Dynamiczny wzrost kwoty nominalnej długu publicznego (głównie długu Skarbu Państwa) od roku 2016 może stanowić w kolejnych latach poważne obciążenie dla strony wydatkowej budżetu państwa.

Doktorantka prawidłowo analizuje także rozwiązania prawne dotyczące instrumentów ograniczania długu publicznego w samorządzie terytorialnym. Badając aktualnie obowiązujące regulacje prawne dokonała ich porównania z regulacjami poprzednio obowiązującymi. Obiektywnie wskazuje na wady i zalety instrumentów stosowanych do końca 2013 r. oraz instrumentów stosowanych aktualnie. Dopełnieniem rozważań prowadzonych w tym zakresie są analizy dotyczące pośrednich finansowopravných instrumentów ograniczania długu publicznego. Autorka trafnie wiąże takie instrumenty zarówno ze stroną dochodową budżetu, jak i stroną wydatkową budżetu. Wskazuje, że istnieją pewne możliwości zwiększania dochodów budżetowych poprzez racjonalizację (usprawnienie) działania administracji skarbowej oraz planowania dochodów budżetowych. Ponadto temu celowi mogłoby służyć również ograniczanie luki podatkowej. Wspólnym mianownikiem tych działań jest zatem zwiększenie skuteczności w poborze danin publicznych bez konieczności ich podwyższania. Czy jednak tylko takie działania zabezpieczą niezbędne środki do sfinansowania stale rosnących wydatków budżetowych. Realizacja wielu nowych programów, głównie społecznych, w stosunkowo krótkim okresie doprowadzi do zwiększenia obciążeń podatkowych i może negatywnie wpłynąć na ograniczenie nakładów inwestycyjnych przez przedsiębiorców. Pierwsze symptomy można było już zauważyć w podsumowaniach dotyczących 2016 r. (spadek tempa wzrostu PKB, niższe od zaplanowanych wpływy z podatku od towarów i usług, zdecydowanie niższe

nakłady inwestycyjne przedsiębiorców, w tym także spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa).

W celach porównawczych Autorka prezentuje finansowoprawne instrumenty ograniczania długu publicznego stosowane w wybranych państwach. Jest to wybór pozwalający na identyfikację różnych rozwiązań i ich skuteczności, ponieważ obejmuje państwa członkowskie UE oraz pozostające poza UE, a także państwa ze strefy walutowej euro lub takie, które ratyfikowały lub odmówiły ratyfikacji Paktu Fiskalnego. Za najistotniejsze instrumenty Doktorantka uznaje reguły fiskalne. W ramach tej kategorii wyodrębnia: reguły zadłużenia lub finansowania, reguły salda, reguły wydatkowe oraz reguły dochodowe. Trafnie akcentuje, że istotnym wsparciem dla reguł fiskalnych stało się planowanie wieloletnie (s. 226). W ten sposób możliwe jest wskazanie trendów, które w przyszłości mogłyby stanowić barierę w osiągnięciu założonych celów.

Z prowadzonych w rozdziale trzecim badań Doktorantka wyprowadza kilka oryginalnych wniosków oraz ogólnych ocen. Dostrzega przede wszystkim wiodącą w tym zakresie rolę reguł fiskalnych. Wielokrotnie akcentuje istotną rolę prawodawcy we wprowadzaniu lub modyfikowaniu kolejnych wersji finansowoprawnych instrumentów ograniczania długu publicznego. Z punktu widzenia przyjętych założeń badawczych ustalenia zawarte w rozdziale trzecim rozprawy są najbardziej wartościowe. Prowadzone w tym zakresie rozważania doprowadziły do uzasadnienia głównej hipotezy rozprawy. Wywarły również istotny wpływ na zakres oraz sposób sformułowania końcowych wniosków.

Na marginesie należy jednak wspomnieć, że prawodawca tworzy także - w odrębnych ustawach - prawne mechanizmy osłabiające funkcjonowanie rozwiązań ograniczających przyrost długu publicznego, np. w art. 14 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1436 ze zm.) ustalono, że emitowane skarbowe papiery wartościowe (w celu udzielenia wsparcia instytucjom finansowym) nie są wliczane do limitów określonych w ustawie budżetowej, ale wartość nominalną zobowiązań z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych zalicza się do długu Skarbu Państwa. Oznacza to, że w danym roku wyżej wspomniane skarbowe papiery wartościowe mogłyby zostać wyemitowane nawet wtedy, gdy limit ustawowy zostałby już wykorzystany w ramach emisji innych skarbowych papierów wartościowych, a dług Skarbu Państwa uległby istotnemu zwiększeniu.

Wnioski końcowe (s. 238-249) są przejrzyste, komunikatywne i w pełni nawiązują do przyjętych we wstępie hipotez, celów oraz założeń badawczych. Doktorantka zrealizowała swoją koncepcję badawczą i uzasadniła niezbędność wprowadzania i stosowania różnych

finansowopravných instrumentův ograniczania długu publicznego. Wykazała jednocześnie, że istnieje potrzeba poszukiwania w tym zakresie nowych i bardziej doskonałych rozwiązań, ponieważ dotychczasowe instrumenty nie zapobiegły nadmiernemu zadłużeniu państwa. Słusznie wskazuje, że tego celu nie osiągnie się poprzez stosowanie jednej kategorii instrumentów, ale konieczne jest podejście systemowe polegające na równoległym stosowaniu instrumentów bezpośrednich oraz pośrednich (s. 238). Prowadzone przez Doktorantkę badania umożliwiły Jej zidentyfikowanie głównych przyczyn powstania nadmiernego długu publicznego, jak i zagrożeń wynikających z tego zjawiska. Trafny jest argument o potrzebie zarówno ustanawiania (wdrażania) określonych instrumentów ograniczania długu publicznego, jak i respektowania ustalonych w tym zakresie standardów.

Zidentyfikowane przez Autorkę rozbieżności w terminologii unijnej oraz krajowej wskazują na potrzebę ciągłego doskonalenia krajowych regulacji pravných w kilku obszarach o fundamentalnym znaczeniu, np. metod obliczania deficytu sektora finansów publiczných i długu publicznego. Słusznie za największą wartość, podlegającą szczególnej ochronie, przyjmuje stabilność finansów publiczných. Dostrzega również istotne zagrożenia, np. polegające braku automatycznego stosowania procedury unikania nadmiernego deficytu z uwagi na zawarte w niej elementy o charakterze fakultatywnym i opiniodawczym (s. 240).

Wnioski końcowe nie są jedyną płaszczyzną podsumowań dokonanych przez Autorkę. Każdy rozdział rozprawy został zakończony konkluzjami, które wprost nawiązują do prowadzonych w nich rozważań. Ustalenia i wnioski końcowe nie są powtórzeniem ocen zamieszczonych w podsumowaniach zawartych w każdym rozdziale rozprawy, ale pogłębionymi refleksjami nawiązującymi do całościowych konstrukcji analizowanych z różnych punktów widzenia w recenzowanej rozprawie. Świadczą one o dobrej orientacji Autorki o istocie, statusie prawnym i funkcjach poszczególnych rodzajów finansowopravných instrumentův ograniczania długu publicznego.

Recenzowana rozprawa jest nie tylko pracą porządkującą dotychczasowy stan wiedzy, co należy uznać za cenne z punktu widzenia dalszego rozwoju i popularyzacji nauki prawa finansów publiczných, ale również może być impulsem do podejmowania dalszych badań nad licznymi problemami dodatkowymi, które towarzyszyły prezentacji tytułowego zagadnienia wiodącego.

III. Ocena selekcji i sposobu wykorzystania źródeł

Ustalenia w rozprawie zostały dobrze podbudowane warstwą doktrynalną. W całej pracy wykorzystano 275 pozycji literatury przedmiotu, w tym 19 pozycji literatury

zagranicznej. Autorka wykorzystała wszystkie reprezentatywne pozycje literatury przedmiotu niezbędne do badania problematyki długu publicznego oraz metod jego ograniczania.

W pracy znajdują się odesłania nie tylko do dorobku nauki prawa finansów publicznych, ale również do prawa konstytucyjnego, unijnego oraz dorobku nauk ekonomicznych. Doktorantka swoje wywody wspiera nie tylko poglądami sformułowanymi przez współczesnych przedstawicieli doktryny, ale wielokrotnie odwołuje się do uznanych i powszechnie akceptowanych poglądów sformułowanych w okresie II Rzeczypospolitej, a nawet w okresach wcześniejszych, np. I. Czumy, H. Daltona, S. Głębińskiego, M. Gutkowskiego, A. Krzyżanowskiego, R. Rybarskiego, F. Skarbka, I. Weinfeldta.

Materiał normatywny, poddany analizie w rozprawie, obejmuje 76 aktów prawa polskiego i unijnego. Doktorantka korzystała również z innych źródeł, np. sprawozdań Komisji Europejskiej sporządzanych dla Rady i Parlamentu Europejskiego, sprawozdań i raportów Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, analiz i raportów Ministerstwa Finansów oraz NIK. Problemy związane ze stosowaniem przepisów regulujących finansowoprawne instrumenty ograniczania długu publicznego przedstawia także poprzez pryzmat dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego.

Rozważania prowadzone w rozprawie są bieżąco dokumentowane przywoływaną literaturą przedmiotu, źródłami prawa oraz dorobkiem judykatury. W całej rozprawie sporządzono 571 przypisów. Cenna jest również ujawniona w rozprawie umiejętność konstruktywnego myślenia, zdolność do formułowania wyważonych ocen i wniosków, prowadzenia polemiki z niektórymi przedstawicielami doktryny w sposób kulturalny, a zarazem umiejętność krytycznego analizowania przepisów prawnych.

W zakresie standardów formalnych dotyczących prac doktorskich Autorka w zasadzie je spełniła. Poprawnie są sporządzone odsyłacze i przypisy. Materiały wykorzystane w pracy uporządkowano w wykazach: literatury, aktów prawnych, orzeczeń oraz innych źródeł. Jak w każdej pracy, również w recenzowanej rozprawie pojawiają się drobne błędy edytorskie (tzw. literówki), ale są one nieliczne.

Autorka deklaruje przyjęcie stanu prawnego w rozprawie na dzień 1 września 2016 r. (s. 14). W związku z tym wymagane jest uwzględnienie najnowszych urzędowych tekstów jednolitych aktów prawnych. W niektórych przypadkach niniejszy standard nie został zachowany, np. ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (w pracy podano tekst jedn. z Dz.U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm., podczas gdy jest nowszy tekst jedn. w Dz.U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.). Innym przykładem jest ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (w pracy podano tekst jedn. z Dz.U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm., natomiast nowszy tekst

jedn. opublikowano w Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.). Niniejsza uwaga odnosi się także do kilku innych aktów prawnych, tzn. ustawy z 22 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym.

IV. Konkluzja

Recenzowana rozprawa doktorska jest poprawnie skonstruowana. W sposób wyczerpujący, przejrzysty i logicznie uzasadniony przedstawiono poszczególne kwestie związane ze statusem prawnym oraz sposobem stosowania finansowoprawnych instrumentów ograniczania długu publicznego. Podjęto również udaną próbę zidentyfikowania głównych przyczyn powstawania nadmiernego zadłużenia państwa oraz płynących stąd zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Wypowiedzi Doktorantki są komunikatywne, wywody dobrze uzasadnione umiejętnie dobranym materiałem normatywnym i poglądami przedstawicieli doktryny oraz dorobkiem judykatury. Właściwie są stawiane problemy, formułowane myśli i wnioski płynące z przeprowadzonych badań. W całej pracy zachowana jest jej myśl przewodnia, co świadczy o przejrzystości pracy i logicznym układzie poszczególnych jej rozdziałów. Zamieszczone w zakończeniu wnioski wynikają z treści rozprawy, a formułowane oceny zasługują na uwagę.

Stosownie do standardów sformułowanych przez ustawodawcę stwierdzam, że rozprawa doktorska przygotowana przez Panią mgr Ewę Lotko stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Jej Autorka wykazała się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu prawa finansów publicznych i w niezbędnym zakresie prawa konstytucyjnego, unijnego oraz nauk ekonomicznych. Doktorantka spełnia również trzecie kryterium wymienione w 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 (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 882 z późn. zm.), a mianowicie wykazała się umiejętnościami samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Oceniam, że sposób prezentowania efektów badań przeprowadzonych przez Doktorantkę jest przejrzysty, poprawny językowo i stylistycznie, a poszczególne założenia i cele zostały zrealizowane, natomiast wnioski i oceny właściwie uzasadnione. Wykorzystano bogatą i reprezentatywną literaturę przedmiotu. Dobrze wyselekcjonowano akty prawne oraz pozycje dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, a także inne materiały. Doktorantka umiejętnie posługuje się naukowymi metodami pracy, a Jej badania częściowo

mają charakter interdyscyplinarny. Rozprawa doktorska zarówno pod względem merytorycznym, metodologicznym, jak i formalnym spełnia standardy sformułowane przez ustawodawcę. Rozprawa doktorska mgr Ewy Lotko pt. „*Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w Polsce*” może być podstawą dopuszczenia do publicznej obrony, po spełnieniu przez Autorkę innych wymogów określonych prawem.

Ponadto, uwzględniając oryginalność i doniosłość dla współczesnych finansów publicznych Rzeczypospolitej Polskiej problematyki analizowanej w recenzowanej rozprawie oraz sformułowane w tym zakresie wnioski i oceny składam wniosek o wyróżnienie tej rozprawy.



Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski