UNIWERSYTET GDAŃSKI
RPW/22223/2021
Data:2021-04-29

Wrocław, dnia 28 kwietnia 2021 r.

Prof. dr hab. Jan Borowiec
Katedra Polityki Ekonomicznej
i Europejskich Studiów Regionalnych
Wydział Ekonomii i Finansów
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: jan.borowiec@ue.wroc.pl

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgra Filipa Borysewicza pt. „Problem konsolidacji finansów publicznych w Polsce. Oceny metodologiczne"

Problem badawczy, przedmiot badań, cele, hipotezy i metody badań

Problemem badawczym rozprawy doktorskiej jest przedstawienie rzeczywistej skali zadłużenia oraz metodycznego spojrzenia na problematykę konsolidacji finansów publicznych w Polsce, natomiast przedmiotem badań – pieniężny i społeczny aspekt nawarstwienia się długu, diagnoza najważniejszych determinant dynamiki długu publicznego oraz próba znalezienia rozwiązania problemu konsekwencji niekorzystnych zjawisk gospodarczych, które są związanie z nadmiernymi wydatkami państwa.

Celem pracy jest opisanie deficytu publicznego i długu publicznego jako dwóch powiązanych ze sobą kategorii ekonomicznych, jak i zbadanie – co jest głównym celem pracy – wydatków budżetu państwa z wykorzystaniem nowego, zaproponowanego w pracy, instrumentu modelowania ekonomicznego w celu konsolidacji finansów publicznych.

Główna hipoteza badawcza zakłada, że publikowane dane statystyczne opracowane z obowiązującą metodologią wskazują na mniejszą skalę obciążeń (podatkowych) i mniejsze znaczenie dysfunkcji finansów publicznych niż są one w rzeczywistości. Pomimo okresowo poprawiających się wskaźników gospodarczych dotyczących zadłużenia, finanse publiczne w Polsce są w złym stanie, czego przejawem jest stale występujący deficyt budżetowy i narastający dług publiczny. Głównym przejawem złej sytuacji budżetu państwa i finansów publicznych jest skala rzeczywistego zadłużenia.

Hipotezie głównej towarzyszą cztery następujące hipotezy pomocnicze:

1) Zły stan finansów publicznych determinowany jest przez wysoki udział wydatków sztywnych oraz wydatków związanych z finansowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.
2) Wskaźnik produktu krajowego brutto (PKB) jest wadliwą miarą wykorzystaną do analiz wydatków publicznych, długu publicznego i deficytu budżetowego, ponieważ wskazuje na mniejsze znaczenie obciążeń fiskalnych niż są one w rzeczywistości.
3) Nierównowaga finansów publicznych jest determinowana niesprawnością instytucji państwowych, wadliwością prawa podatkowego wraz ze stopniem jego skomplikowania oraz brakiem długofalowej i odpowiedzialnej polityki gospodarczej.
4) Informacje dotyczące finansów publicznych są nieczytelne i niekompletne, a prezentowane dane na podstawie których podejmowane są decyzje, mogą podlegać manipulacjom.

Zastosowaną przez Doktoranta metodą badań jest instrument modelowania ekonomicznego w celu konsolidacji finansów publicznych. Instrumentem tym są wskaźniki dotyczące stosunku ogólnego salda budżetowego do wydatków publicznych, wyrażonego w procentach wydatków publicznych, a także dotyczące stosunku długu publicznego do dochodów publicznych, wyrażonego w procentach dochodów publicznych.

Struktura rozprawy doktorskiej

Pierwszy rozdział rozprawy dotyczy problematyki deficytu i długu publicznego w Polsce. Przedmiotem rozważań są takie kwestie, jak: pojęcie deficytu i długu publicznego, mechanizmy powstawania długu publicznego, wpływ faz cyklu koniunkturalnego na sytuację budżetową (brak analizy komponentu cyklicznego w odniesieniu do wydatków i dochodów publicznych), reguły fiskalne, podstawowe problemy dotyczące konsolidacji fiskalnej, stabilizacyjne reguła wydatkowa oraz Rada Polityki Fiskalnej.

Przedmiotem rozdziału drugiego jest europejski system rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, stanowiący międzynarodowy standard metodologiczny i rachunkowy dla szczegółowego opisu gospodarki, jej składowych oraz relacji z innymi gospodarkami. Określanie i realizacja polityki gospodarczej, której składową jest konsolidacja fiskalna wymaga porównywalnych, aktualnych i wiarygodnych informacji o deficycie i długu publicznym oraz o rozwoju sytuacji gospodarczej i budżetowej.

Trzeci rozdział dotyczy trudności w szacowaniu i interpretacji wskaźników zadłużenia związanych z mierzeniem PKB oraz szacowaniem długu potencjalnego, określnego w literaturze jako dług ukryty, iluzja fiskalna lub warunkowo odroczony deficyt fiskalny.

Rozdział czwarty przedstawia wyniki badań empirycznych dotyczących oceny wybranych metod konsolidacji finansów publicznych (konsolidacji fiskalnej). Podstawą tej oceny są cztery wskaźniki zaproponowane przez Doktoranta:

1. proper DEFICIT (dla budżetu państwa) – różnica między dochodami budżetu państwa a wydatkami budżetu państwa podzielona przez wydatki budżetu państwa, wyrażona w procentach wydatków budżetu państwa;
2. proper DEFICIT (dla sektora finansów publicznych) – różnica między dochodami sektora finansów publicznych a wydatkami sektora finansów publicznych podzielona przez wydatki sektora finansów publicznych, wyrażona w procentach wydatków sektora finansów publicznych;
3. proper DEPT (dla budżetu państwa) – stosunek długu budżetu państwa do dochodów państwa, wyrażony w procentach dochodów budżetu państwa;
4. proper DEPT (dla sektora finansów publicznych) – stosunek długu sektora finansów publicznych do dochodów sektora finansów publicznych, wyrażony w procentach dochodów sektora finansów publicznych.

Ocena zdefiniowania problemu badawczego, przedmiotu badań, celów badań naukowych, hipotez i metody badań

1. Zgodnie z tytułem rozprawy doktorskiej problemem badawczym nie powinno być przedstawienie rzeczywistej skali zadłużenia, która jest znana, lecz problem konsolidacji finansów publicznych w Polsce wraz z ocenami metodologicznymi. Doktorant nie wyjaśnił na czym polega problem konsolidacji finansów publicznych w Polsce, a także nie określił co jest przedmiotem ocen metodologicznych. Problemem do rozwiązania nie jest konsolidacja fiskalna, lecz nadmierny deficyt publiczny zagrażający stabilności finansów publicznych, a jednym z jego rozwiązań jest konsolidacja fiskalna.
2. Przedmiot badań nie uwzględnia bezpośrednio konsolidacji fiskalnej – problemu badawczego pracy. Jednakże „próbę znalezienia rozwiązania problemu konsekwencji niekorzystnych zjawisk gospodarczych, związanych z nadmiernymi wydatkami publicznymi" można uznać, na zasadzie domniemania, za konsolidację fiskalną.

3. Sformułowanie głównego celu pracy – zbadanie wydatków budżetu państwa z wykorzystaniem instrumentu modelowania ekonomicznego w celu konsolidacji finansów publicznych – nie jest właściwe dla problemu badawczego.
4. Hipotezy badawcze nie dotyczą bezpośrednio konsolidacji finansów publicznych. Hipoteza główna zakłada, że obowiązująca metodologia obliczania danych statystycznych ukrywa zły stan finansów publicznych w Polsce, co znajduje swoje odzwierciedlenie w skali długu publicznego. Hipotezy pomocnicze ten stan rzeczy wyjaśniają takimi czynnikami, jak: wysoki udział wydatków sztywnych i wydatków związanych z finansowaniem ubezpieczeń społecznych, niesprawność instytucji oraz brak odpowiedzialnej polityki gospodarczej. Ponadto hipotezy te podważają międzynarodowe standardy w odniesieniu do roli PKB w analizach sytuacji gospodarczej i budżetowej oraz w formułowaniu numerycznych reguł fiskalnych, a także jakość informacji dotyczących finansów publicznych, której skutkiem może być ryzyko manipulacji przy podejmowaniu decyzji.
5. Zastosowana przez Doktoranta metoda badań nie jest modelem ekonomicznym. Model ekonomiczny jest definiowany jako hipotetyczna konstrukcja obejmująca układ założeń przyjętych dla uchwycenia najistotniejszych cech i zależności występujących w danym procesie ekonomicznym [Encyklopedia PWN]. Opracowane przez Doktoranta wskaźniki dotyczące deficytu i długu publicznego charakteryzują tylko w sposób bardzo ogólny sytuację budżetową. Nie można zweryfikować żadnej hipotezy badawczej z zastosowaniem tej metody. Wyjaśnienie nierównowagi finansów publicznych (deficytu lub nadwyżki) niesprawnością instytucji publicznych, wadliwością prawa podatkowego oraz brakiem długofalowej i odpowiedzialnej polityki gospodarczej wymaga zastosowania innych metod, np. statystyki opisowej i metod ekonometrycznych.
6. W celu konsolidacji finansów publicznych Doktorant skonstruował wskaźniki sytuacji budżetowej danego państwa. Odnoszą się one do stosunku ogólnego salda budżetowego do wydatków publicznych oraz do stosunku długu publicznego do dochodów publicznych. Ponieważ deficyt publiczny i dług publiczny są kategoriami ekonomicznymi ściśle powiązanymi ze sobą, oba te wskaźniki powinny mieć wspólny wskaźnik bazowy, który nie może być zależny od polityki gospodarczej. W międzynarodowych standardach takim wskaźnikiem jest PKB.
7. Pierwszy z tych wskaźników zawiera w liczniku rozmiary deficytu, a więc wydatki publiczne, których nie można było sfinansować z dochodów budżetowych, natomiast w mianowniku – rozmiary wydatków publicznych. Narusza to międzynarodowe reguły dotyczące formułowania wskaźników ekonomicznych. Podstawą obliczenia tego wskaźnika nie może być ta sama kategoria ekonomiczna, w dodatku zależna od polityki gospodarczej. Z uproszczonej analizy tego wskaźnika wynika także, że wskaźnik ten jest tym niższy, im wyższe są wydatki publiczne. Podobne wnioski można wyciągnąć w odniesieniu do drugiego wskaźnika. Im większe są dochody budżetowe (podatki), tym mniejszy jest ten wskaźnik. Z analizy tej wynika następujący wniosek dla konsolidacji fiskalnej: konsolidacja ta powinna polegać na jednoczesnym zwiększaniu wydatków i dochodów publicznych. W rzeczywistości wzrost wydatków publicznych prowadzi także do wzrostu deficytu i długu publicznego, natomiast zwiększanie podatków może obniżyć potencjał rozwojowy gospodarki. Taka metoda konsolidacji fiskalnej może jeszcze bardziej pogorszyć zły stan finansów publicznych.
8. Zaproponowana przez Doktoranta metoda obliczania wskaźników budżetowych dotyczących deficytu i długu publicznego niesie ze sobą także inne negatywne skutki. Po pierwsze, mają one charakter dyskryminacyjny, ponieważ nie uwzględniają aktywności ekonomicznej obywateli, której odzwierciedleniem jest PKB, a także dorobku cywilizacyjnego ludzkości. Wskaźniki te odzwierciedlą wyłącznie politykę gospodarczą, która – zgodnie z hipotezą Doktoranta – jest polityką nieodpowiedzialną. Reguła budżetowa nie może od-

zwierciedlać i sankcjonować prowadzenie przez władze publiczne nieodpowiedzialnej polityki gospodarczej. Po drugie, metoda ta dyskryminuje państwa, w których niski jest względny poziom wydatków i dochodów publicznych. Pogarsza ona te wskaźniki w tych państwach, natomiast poprawia je w państwach, w których względny poziom dochodów i wydatków jest wysoki. Po trzecie, nie jest możliwe, z zastosowaniem tej metody, ustanowienie przejrzystych i niedyskryminacyjnych numerycznych reguł budżetowych, stanowiących podstawę oceny zgodności polityki gospodarczej z jej zasadami. Przyjęte przez Doktoranta wskaźniki dotyczące deficytu i długu publicznego są zależne od polityki gospodarczej. Po czwarte, metoda ta wyklucza międzynarodową koordynację polityki gospodarczej, która z natury rzeczy musi być oparta na międzynarodowych standardach, podważając jednocześnie jedną z zasad dotyczących polityki gospodarczej w Unii Europejskiej, tj. zasadę ścisłej koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich. Po piąte, wskaźnik PKB jako podstawa numerycznych reguł fiskalnych umożliwia w długim okresie – dzięki wzrostowi gospodarczemu, i pod warunkiem, że polityka gospodarcza jest prowadzona zgodnie z jej zasadami – rozwiązanie wszelkich problemów ekonomicznych i społecznych związanych z występowaniem nadmiernego deficytu publicznego i długu publicznego zagrażającego stabilności finansów publicznych.

Ocena układu rozprawy doktorskiej

1. Układ rozprawy doktorskiej nie jest w pełni zgodny z jej tytułem. Tytuł rozprawy implikuje konieczność wprowadzenie rozdziału dotyczącego podstaw metodologicznych konsolidacji fiskalnej. Takiego rozdziału w pracy nie ma. Wynika do z braku w spisie literatury publikacji poświęconych konsolidacji fiskalnej, zwłaszcza czasopism.
2. Ponieważ nadmierny deficyt publiczny, zgodnie z hipotezą Doktoranta, jest najczęściej wynikiem prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki gospodarczej, przedmiotem odrębnego rozdziału powinna być także odpowiedzialna polityka gospodarcza. Polityka ta jest odpowiedzialna, jeśli jest oparta na stałych i przejrzystych zasadach. Zasady te zostały zdefiniowane przez organizacje międzynarodowe, w tym przez MFW, OECD i Unię Europejską. Traktaty unijne oraz akty prawne Unii dotyczące europejskiego zarządzania gospodarczego zdefiniowały następujące zasady: zasady odnoszące się do wartości Unii, zasadę zrównoważonego rozwoju oraz zasady polityki gospodarczej, obejmujące m.in. zasadę ścisłej koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich, zasadę zdrowych finansów publicznych oraz zasadę unikania nadmiernego deficytu przez poszanowanie dyscypliny budżetowej. Zasadom tym towarzyszą dwie procedury, tj. procedura wielostronnego nadzoru oraz procedura nadmiernego deficytu, a także numeryczne reguły budżetowe w odniesieniu do średniookresowego celu budżetowego (osiągnięcie nadwyżki budżetowej lub deficytu bliskiego równowadze budżetowej), minimalnych dodatnich zmian salda strukturalnego niezbędnych do osiągnięcia tego celu, nadmiernego deficytu i długu publicznego oraz wydatków publicznych.
3. Prowadzenie polityki gospodarczej zgodnie z tymi zasadami powinno być także przedmiotem badań empirycznych, a ich główną podstawą – numeryczne reguły dotyczące polityki gospodarczej.
4. W odniesieniu do treści rozdziału pierwszego i trzeciego nie mam żadnych istotnych uwag krytycznych. Przedmiotem tych rozdziałów jest wprowadzenia do problematyki deficytu i długu publicznego oraz trudności w szacowaniu i interpretacji wskaźników zadłużenia. Natomiast rozdział poświęcony europejskiemu systemowi rachunków narodowych i regionalnych (ESA) nie wniósł żadnej wartości dodanej do badań nad konsolidacją finansów publicznych w Polsce.

5. Zgodnie z tytułem ostatniego rozdziału, przedmiotem badań powinna być ocena metod konsolidacji finansów publicznych. Metodami tymi są zaproponowane przez Doktoranta wskaźniki dotyczące rzeczywistego deficytu publicznego, rzeczywistego długu publicznego i rzeczywistego PKB (obliczanie tego ostatniego wskaźnika narusza międzynarodowe standardy metodologiczne dotyczące obliczania produktu krajowego brutto). Wskaźniki te są też przedmiotem analizy, która – ze względu na przyjęte wskaźniki dotyczące deficytu i długu publicznego – nie odpowiada powszechnie stosowanym metodom konsolidacji fiskalnej.
6. Podstawą konsolidacji fiskalnej są dane dotyczące budżetu dostosowanego cyklicznie, eliminującego wpływ wahań koniunkturalnych na zmiany wskaźników budżetowych. W odniesieniu do konsolidacji fiskalnej procedura badawcza jest następująca:
    a) zdefiniowanie celu konsolidacji fiskalnej;
    b) oszacowanie potencjalnego PKB oraz jego komponentu cyklicznego;
    c) oszacowanie dostosowanych cyklicznie dochodów i wydatków publicznych oraz komponentu cyklicznego w odniesieniu do dochodów i wydatków publicznych;
    d) oszacowanie ogólnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie;
    e) przyjęcie założeń dotyczących minimalnych dodatnich zmian ogólnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie w celu identyfikacji konsolidacji fiskalnej;
    f) przyjęcie założeń dotyczących minimalnych zmian ogólnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie w procentach potencjalnego PKB w celu identyfikacji charakteru polityki gospodarczej;
    g) identyfikacja charakteru polityki gospodarczej (polityki ekspansywnej, neutralnej lub restrykcyjnej);
    h) identyfikacja konsolidacji fiskalnej na podstawie zmian ogólnego salda budżetowego dostosowane cyklicznie (wynoszą one 1,5 procent potencjalnego PKB dla konsolidacji trwającej jeden rok lub 2,5 % potencjalnego PKB dla konsolidacji trwające trzy lata, pod warunkiem, że w tym okresie wszystkie zmiany tego salda były dodatnie);
    i) identyfikacja charakteru polityki gospodarczej po konsolidacji finansowej (silnie ekspansywna polityka gospodarcza może zniweczyć efekty konsolidacji fiskalnej, natomiast umiarkowana polityka restrykcyjna – wzmocnić jej efekty);
    j) określenie metod konsolidacji fiskalnej (wybór między zmniejszaniem wydatków publicznych a zwiększaniem dochodów publicznych; kwestia rozłożenia w czasie wysiłku konsolidacyjnego; intensywność konsolidacji ...);
    k) ocena zmian struktury funkcjonalnych wydatków publicznych, zwłaszcza zmian wydatków socjalnych i wydatków inwestycyjnych i innych wydatków prorozwojowych;
    l) ocena, czy konsolidacja fiskalna doprowadziła do wyeliminowania nadmiernego deficytu, obniżenia stosunku między długiem publicznym a PKB, a gdy dług publiczny przekracza wartość odniesienia – stwierdzenie, czy stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadawalającym tempie;
    m) ocena, czy konsolidacja fiskalna doprowadziła do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, lub poprawiła sytuację budżetową na tyle, że możliwe jest osiągnięcie tego celu w bliskiej przyszłości przez prowadzenie polityki gospodarczej umiarkowanie restrykcyjnej.
7. Dla celów procedury nadmiernego deficytu Komisja Europejska stworzyła bazę danych dotyczących ogólnego budżetu. Dane te są upubliczniane dwa razy w roku w dwóch publikacjach: „General Government Data"i „Cyclical Adjustment of Budget Balances". Druga publikacja zawiera wskaźniki budżetowe dostosowane cyklicznie, niezbędne m.in. w analizach dotyczących charakteru polityki fiskalnej oraz konsolidacji fiskalnej. Komisja

Europejska publikuje także raporty dotyczące finansów publicznych w UGW, dotyczące m.in. konsolidacji fiskalnej i jej metodologii, z uwzględnieniem dorobku światowego w tej dziedzinie. Ponadto Komisja Europejska udostępnia bazę danych makroekonomicznych AMECO. Doktorant nie wykorzystał w wystarczającym stopniu tych baz danych w swoich badaniach.

8. Hipotezy badawcze powinny dotyczyć istotnych zagadnień konsolidacji fiskalnej, a także zagadnień pośrednio z nią związanych, zwłaszcza odnoszących się do polityki gospodarczej. Hipotezy przyjęte przez Doktoranta nie dotyczą bezpośrednio konsolidacji fiskalnej, są więc tylko częściowo zgodne z tytułem rozprawy doktorskiej. Jedynie trzecia hipoteza dotycząca czynników nierównowagi finansów publicznych jest pośrednio powiązana z konsolidacją fiskalną. Jednym z tych czynników jest brak odpowiedzialnej polityki gospodarczej (której skutkiem jest konsolidacja fiskalna, przeprowadzana w bardzo trudnych warunkach gospodarczych i budżetowych). Hipoteza ta nie została jednak zweryfikowana odpowiednimi badaniami.
9. Podstawą weryfikacji hipotez dotyczących konsolidacji fiskalnej musi być odpowiednia duża liczba przypadków konsolidacji fiskalnej. W latach 2000-2019 konsolidacja fiskalna w Polsce była przeprowadzona w latach 2011-2015. Główną jej metodą było ograniczanie wydatków publicznych, przede wszystkim wydatków inwestycyjnych. Skumulowane dodatnie zmiany ogólnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie wynosiły 5,7 punktów procentowych potencjalnego PKB. Konsolidacja fiskalna wyeliminowała nadmierny deficyt publiczny oraz poprawiła stosunek między długiem publicznym a PKB. Nie został jednak osiągnięty średniookresowy cel budżetowy – saldo strukturalne odpowiadające nadwyżce budżetowej lub deficytowi bliskiemu równowadze budżetowej.
10. Na przykładzie jednej obserwacji nie można zweryfikować hipotez badawczych. Badania empiryczne powinny obejmować także inne państwa członkowskie UE. W badanym okresie wystąpiło ponad sześćdziesiąt przypadków konsolidacji fiskalnej w Unii, różniących się jej celami, intensywnością i metodami. Stanowiłoby to dobrą podstawę weryfikacji hipotez odnoszących się do istotnych zagadnień konsolidacji fiskalnej.

Konkluzja

Pomimo wielu uwag krytycznych zawartych w recenzji można uznać, że rozprawa doktorska Pana mgra Filipa Borysewicza pt. tytułem „Problem konsolidacji finansów publicznych w Polsce. Oceny metodologiczne" spełnia wymogi ustawowe. Problematyka badawcza ma duże znaczenie zarówno dla teorii ekonomii, jak i dla polityki gospodarczej. Rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązania problemu badawczego. Na szczególne podkreślenie zasługuje opracowanie przez Doktoranta własnej metody w celach konsolidacji fiskalnej. Doktorant ma wystarczającą ogólną wiedzę w dyscyplinie „ekonomia i finanse", zwłaszcza w zakresie ekonomii, oraz posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. W związku z tym, wnoszę o dopuszczenie do obrony rozprawy doktorskiej Pana mgra Filipa Borysewicza.

Borowiec