



Prof. dr hab. Elżbieta Adamowicz

Warszawa 19. 03. 2021

Instytut Rozwoju Gospodarczego

Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH

Recenzja pracy doktorskiej mgr Filipa Borysewicz pt: *Problem konsolidacji finansów publicznych w Polsce. Oceny metodologiczne*, przygotowanej pod kierunkiem dr hab. Henryka Ćwiklińskiego, prof. UG. Promotor pomocniczy dr Grzegorz Szczodrowski.

Recenzja została przygotowana na prośbę Rady Dyscypliny Ekonomia i Finanse Uniwersytetu Gdańskiego. Przedmiotem rozważań mgr Filipa Borysewicz jest mechanizm narastania zadłużenie finansów publicznych. Autor omawia dynamikę zadłużenia w szerokim ujęciu, wskazując najważniejsze uwarunkowania, mające wpływ zarówno na narastanie samego długu, jak i jego wpływ na inne zjawiska gospodarcze w krótkiej i dłuższej perspektywie czasowej. Motywacją do zainteresowania się problematyką długu, zgodnie z deklaracją autora, jest chroniczna niesprawność systemu finansów publicznych nie tylko w Polsce ale także w większości krajów, jak również demagogia, pojawiająca się w dyskusjach nad tą problematyką. Deklarowanym celem pracy jest opisanie deficytu budżetowego i długu publicznego od strony dochodów i wydatków budżetowych i poszukiwanie modelu, ułatwiającego diagnozowanie niesprawności finansów publicznych i szacowanie rzeczywistej wielkości zarówno deficytu jak i długu publicznego. Można domniemywać, że ukrytym celem pracy jest wprowadzenie do dyskusji publicznych nad tym zagadnieniem wątków merytorycznych. Wybór problematyki rozważań za przedmiot rozprawy doktorskiej należy uznać za odważny ze względu na złożoność problematyki badawczej. Jednocześnie należy go uznać nie tylko za ważny dla nauki ale i społecznie użyteczny.

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i wniosków. Wraz z załącznikami i bibliografią liczy 224 strony. Jest zatem dość obszerna. Układ pracy jest przejrzysty i logiczny. W kolejnych rozdziałach omawiane są istotne dla rozwiązania głównego problemu badawczego kwestie. Od wprowadzenia do problematyki, omówienia mechanizmów powstawania długu, charakterystyki rachunków narodowych, trudności w szacowaniu i interpretacji wskaźników zadłużenia, omawianych nie tylko dla Polski ale także 27 krajów UE po propozycje autorskich metod wzbogacenia wskaźników, ułatwiających szacowanie rzeczywistej skali poziomu zadłużenia finansów publicznych.

We wstępie autor formułuje główną hipotezę badawczą, która zakłada że: „*Publikowane dane statystyczne, opracowane zgodnie z obowiązującą metodologią wskazują na mniejszą skalę obciążeń i mniejsze znaczenie dysfunkcji dla finansów publicznych niż są one w rzeczywistości*”(s.6). Dodatkowo autor wprowadza trzy hipotezy pomocnicze, które mają wykazać, iż:

- zły stan finansów publicznych jest determinowany przez wysoki udział w budżecie wydatków sztywnych, w tym sposobu funkcjonowania ubezpieczeń społecznych (1),
- PKB jest wadliwą miarą do analizowanie wydatków publicznych i deficytu budżetowego, ponieważ nie pokazuje prawdziwej skali obciążeń fiskalnych (2),
- nierównowaga finansów publicznych powodowana jest także niesprawnością instytucji państwowych, wadliwością systemu podatkowego oraz nieodpowiednią polityką gospodarczą.

W pracach doktorskich, oprócz sformułowania celów i hipotez badawczych oczekuje się także omówienia metod i narzędzi badawczych, wykorzystywanych do weryfikacji hipotez. W tym zakresie odczuwa się niedosyt, doktorant bowiem ogranicza się do omówienia proponowanych metod udoskonalenia wskaźników zadłużenia i modelu równowagi budżetowej, co ma miejsce w rozdziale czwartym. Nie są one tożsame z metodami wykorzystywanymi w całej pracy.

Dwa pierwsze rozdziały poświęcone są określeniu podstaw teoretycznych pracy. W pierwszym rozdziale przedstawiono poglądy, dotyczące deficytu budżetowego i długu publicznego, podkreślając zarówno zakres zjawiska jak i trudności w jego definiowaniu. Stwarzają one potencjalne szerokie możliwości interpretacyjne, prowadzące do świadomych i nieświadomych błędnych interpretacji mechanizmów powstawania długu publicznego i w konsekwencji jego wysokości. Wskazując wady i zalety różnych rozwiązań autor podkreśla ostry konflikt między racjonalnością polityczną a ekonomiczną. To racjonalność polityczna prowadzi do zwiększania udziału w budżecie wydatków sztywnych, ograniczając elastyczność prowadzenia polityki gospodarczej. Prowadzi to oderwania polityki gospodarczej od faz cyklu koniunkturalnego, charakteryzujących się zróżnicowanym poziomem aktywności gospodarczej, zastępując go cyklem politycznym. Tym samym ogranicza to możliwości prowadzenia polityki stabilizacyjnej. Wpływowi cyklu koniunkturalnego na sytuację budżetową poświęcony jest osobny podrozdział, w dalszych rozważaniach problem ten pojawia się jednak marginalnie. Być może głębsza eksploracja tego wątku rzuciła by nowe światło na możliwości racjonalizacji zarówno wydatków jak i dochodów budżetowych.

Dużo uwagi poświęcono możliwościom zaciemniania obrazu finansów publicznych. Wprowadzanie reguł fiskalnych, mających przeciwdziałać tym praktykom, stanowi milowy krok na drodze do standaryzacji metod i narzędzi obliczania długu publicznego, umożliwiając międzynarodową porównywalność danych. Napotyka jednak na wiele trudności, z różnych zresztą powodów. Samo wprowadzenia reguły fiskalnej nie do końca oznacza możliwość dyscyplinowania polityków, odpowiedzialnych za politykę budżetową, czego w Polsce mamy doskonały przykład. Wg szacunków dr S. Dudka z FOR prawie połowa wydatków budżetowych w 2020 roku w Polsce była poza kontrolą parlamentu. Nie zawsze zresztą, na co wskazuje doktorant, przekłamania wynikają z doraźnych potrzeb politycznych. Autor wskazuje na trudności zarówno w tworzeniu jak i interpretacji reguł, wynikających przyczyn metodologicznych, instytucjonalnych i prawnych. Ich konsekwencją są narastające problemy z racjonalizacją finansów publicznych. Zakres czasowy badania obejmuje lata 2000 – 2019. Praca nie uwzględnia wpływu zagrożeń zewnętrznych, które ostatnio, w postaci pandemii są doświadczeniem większości krajów. Wydaje się jednak proroczo je przewidywać, wskazując negatywne skutki istniejących rozwiązań, dopuszczających możliwość zaniżania skali zadłużenia poprzez unikanie szacowania zobowiązań potencjalnych. I to zjawisko także obserwujemy współcześnie, nie tylko w naszym kraju. Prognozując możliwe skutki nieracjonalności ekonomicznej w gospodarowaniu finansami publicznymi autor podkreśla konieczność ciągłego doskonalenie metod i narzędzi wykorzystywanych w procedurach obliczania długu publicznego. Kluczową rolę w tych procedurach odgrywają rachunki narodowe, które są przedmiotem rozważań w rozdziale drugim.

Omawiając metodologię rachunków narodowych doktorant podkreśla konieczność wprowadzenia powszechnie obowiązujących standardów obrachunkowych. Tylko bowiem stosowanie ujednoliconych metod zapewnia porównywalność głównych mierników makroekonomicznych w skali międzynarodowej. W ramach UE takim standardem, wprowadzonym w roku 1995 był system ESA'95, wzorowany na SNA'93 i modyfikowany w 2010 jako ESA 2010. Prace nad doskonaleniem metodologii badań statystyki publicznej i ich harmonizacją w skali międzynarodowej, zwłaszcza systemu rachunków narodowych, trwają nieustannie. Ich patronem jest zarówno ONZ jak i inne organizacje międzynarodowe, także UE. Wymaga tego nieustanny rozwój gospodarczy, zwłaszcza rozwój nowych technologii jak i globalizacja działalności gospodarczej. Mimo powszechnej świadomości konieczności tych prac implementacja ich wyników napotyka na wiele trudności, wynikających z rozbieżności interesów głównych uczestników życia gospodarczego tak w skali pojedynczych krajów jak i międzynarodowej. Jest jednak niezbędne z wielu powodów. Do

najważniejszych autor zalicza przejrzystość i dostępność informacji publicznej oraz porównywalność danych, umożliwiającą przeprowadzanie analiz porównawczych w skali międzynarodowej. Uzasadniając zasadność ujednoczenia metod i narzędzi pomiaru zjawisk gospodarczych autor wskazuje na konieczność równoczesnego ujednoczenia regulacji prawnych oraz dostosowania istniejących klasyfikacji i rozwiązań instytucjonalnych do obowiązujących regulacji. Rozbieżności w tym zakresie skutkują różnicami w opisie zdarzeń gospodarczych. W przypadku długu publicznego najczęściej prowadzą do zaniżania jego wysokości, co autor starannie dokumentuje zarówno w odniesieniu do Polski jak i 27 krajów UE. Do porównywania rozwiązań stosowanych w Polsce i UE wykorzystywane są czytelne tablice, opisujące różnice w pojęciach i definicjach, metodologiczne kompetencje, przypisywanych poszczególnym podmiotom oraz różnice w danych pozyskiwanych przez równoważne podmioty, pojęciach i definicjach (tablice 4 do 7). Mając świadomość, iż pełne ujednoczenie tak rachunków narodowych jak i przekazywanych na ich podstawie informacji w praktyce są niemożliwe do realizacji, doktorant formułuje propozycje, pozwalające na minimalizowanie pojawiających się rozbieżności. Należą do nich:

- uwzględnianie danych przedziałowych, zamiast punktowych,
- określanie zjawisk w czasie,
- prognozowanie prawdopodobieństw występowania danego zjawiska.

Jednocześnie rekomenduje zasadność wykorzystywania kodeksu Transparentności Polityki Fiskalnej, proponowanego przez MFW. Wcześniej (podrozdział 1.4.2) w roli gwaranta przejrzystości finansów publicznych i polityki fiskalnej proponuje niezależną Radę Polityki Fiskalnej. Jej funkcjonowanie mogłoby przyczynić się do oderwania polityki fiskalnej od doraźnych interesów politycznych i jej racjonalizację.

Kolejny, trzeci rozdział rozprawy poświęcony jest trudnościom w szacowaniu i interpretacji wskaźników zadłużenia. Głównym przedmiotem krytyki w tym rozdziale jest PKB jako miara wartości gospodarki. Przedstawiając metodologię obliczania PKB doktorant koncentruje się na dwóch sposobach pomiaru: od strony produktu i strony wydatków. Pomija trzecie rozwiązanie, uwzględniające sumę wartości dodanej. Zapewne są powody takiego wyboru, autor ich jednak nie przedstawia. W dalszej części pracy, przy omawianiu rzeczywistego poziomu zadłużenia, ta definicja jednak się pojawia. Miernik ten od dawna budzi zastrzeżenia jako miara rozwoju gospodarczego. Rzadko jednak w dyskusjach o niedoskonałości PKB pojawia się aspekt wpływu tego miernika na zadłużenie finansów publicznych. Rozważania doktoranta wzbogacają zarówno dyskusję nad poszukiwaniami doskonalszych metod pomiaru zjawisk gospodarczych jak i mechanizmami zadłużania

finansów publicznych. Krytyka przeprowadzona w pracy przez doktoranta dotyczy głównie takich problemów jak trudności z pomiarem inflacji, szacowaniem szarej strefy, pomijanie zobowiązań potencjalnych czy zmiany wartości walut. Głównym zarzutem, stawianym przez doktoranta pod adresem PKB jest fakt, że ze względu na trudności szacowaniem miernik ten nie umożliwia obiektywnej interpretacji zarówno stanu gospodarki jak i finansów publicznych. Zdaniem doktoranta zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest wykorzystywanie do analizy stanu finansów publicznych macierzy ryzyka fiskalnego, proponowanej przez H. Polackovą. To narzędzie pozwala na uwzględnienie w definicji długu publicznego zarówno zobowiązań formalnych jak i nieformalnych. Obie kategorie uwzględniając zarówno istniejące zobowiązania bezpośrednie jak i możliwe zobowiązania potencjalne, wynikające z podjętych przez państwo zobowiązań, a pojawiające się często w nieprzewidywalnym terminie i wielkości. Doktorant podaje jak przykład zobowiązań obciążonych największym ryzykiem zobowiązania z tytułu ubezpieczeń społecznych w kontekście przeżywanych zmian demograficznych. Ale można do tej grupy zaliczyć także gwarancje ochrony zdrowia, co w czasach pandemii, jakiej od roku doświadczamy także nie jest obojętne dla stanu finansów publicznych, zwłaszcza poziomu ich zadłużenia.

Za kluczowy należy uznać rozdział czwarty rozprawy, w którym autor dokonuje oceny wybranych metod konsolidacji finansów publicznych i proponuje autorskie rozwiązania dotyczące konstrukcji dodatkowych mierników obliczania zadłużenia budżetu i finansów publicznych opartych na równaniu równowagi budżetowej. Autor określa ten rozdział jako empiryczny. Dla recenzentki to określenie jest niezrozumiałe. Zwykle wykorzystuje się je w kontekście prowadzonych badań empirycznych, ale to nie ma miejsca w recenzowanej pracy. Jako wzbogacenie dotychczasowych metod obliczania rzeczywistej skali obciążeń finansów publicznych doktorant proponuje trzy mierniki, oparte na równaniu równowagi budżetowej, których zadaniem jest szacowanie rzeczywistego poziomu deficytu (*properDEFICIT*), rzeczywistego poziomu zadłużenia (*properDEBT*) i rzeczywistego wzrostu gospodarczego (*properGDP*). Prowadzone z wykorzystaniem tych wskaźników analizy, oparte na dostępnych danych makroekonomicznych, pochodzących z GUS, MF, NIK, Eurostatu czy Banku Światowego mają jednak charakter rozważań teoretycznych a nie empirycznych. Zgodnie z przyjętą w pracy główną hipotezą badawczą doczasowe metody obliczania zadłużenia budżetu i finansów publicznych wykazują znacznie mniejszą skalę obciążeń, co ułatwia prowadzenie nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej. Przeprowadzona przez doktoranta analiza sald pierwotnych budżetu w badanym okresie wykazała iż na 20 objętych badaniami lat w 12 to właśnie koszty obsługi są przyczyną deficytów budżetowych. To wskazuje jak wielkim

obciążeniem dla finansów publicznych są koszty obsługi zobowiązań dłużnych. Należy zatem dołożyć wszelkich starań, by szacować ich rzeczywistą wartość. Propozycje autora, dotyczące wzbogacenia metod obliczania zadłużenia, mają na celu doprowadzenie do urealnienia skali rzeczywistych obciążeń finansów publicznych, prowadząc do zwiększenia efektywności gospodarowania nimi. W tym celu proponuje rozróżnienie sald budżetu państwa i finansów publicznych. Wykorzystanie miar opartych na równaniu równowagi budżetowej pozwoli zdaniem doktoranta na urealnienie rzeczywistych obciążeń finansów publicznych. Jako miarę rzeczywistego deficytu budżetu państwa proponowany jest wskaźnik $\text{properDEFICIT}(bp)$, zaś jako miara rzeczywistego deficytu finansów publicznych $\text{properDEFICIT}(fp)$. Oba wskaźniki są odpowiednio względną relacją salda budżetu oraz finansów publicznych w danym roku do wydatków budżetu i finansów publicznych. Przeprowadzone przez autora symulacje pokazują, iż rzeczywiste zadłużenia budżetu i sektora finansów publicznych są znacznie wyższe, niż obliczane przy pomocy metod tradycyjnych, w relacji do PKB. Autor traktuje uzyskany wynik jako dowód na weryfikację przyjętej hipotezy. Przeprowadzone przez autora analizy obejmują zarówno Polskę jak UE27. Wskazując na istotną wadę sposobu prezentowania zadłużenia finansów publicznych jako relacji do PKB, w dalszej kolejności doktorant proponuje zmodyfikowane wskaźniki poziomu zadłużenia publicznego $\text{properDEBT}(bp)$ i $\text{properDEBT}(fp)$ na podobnej zasadzie opierania się na rzeczywistych wartościach podejmowanych zobowiązań, jako względnej relacji długu (budżetu, finansów publicznych) do ich dochodów. Porównanie poziomu zadłużenia liczonego według wskaźnika properDEBT i metodą tradycyjną pokazuje podobną dynamikę zmian ale też różnice w wielkości obciążeń. Także w tym przypadku analizy przeprowadzone dla Polski i UE 27 potwierdzają hipotezę o zaniżaniu przez dotychczasowe miary skali rzeczywistych obciążeń zarówno budżetu jak i finansów publicznych.

W pełni podzielam pogląd autora, iż zaniżanie rzeczywistej wartości zadłużenia ułatwia prowadzenie nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej. Proponowane przez doktoranta zmiany metodologii liczenia deficytu i długu publicznego mogą wpłynąć na zmianę filozofii podejścia do zadłużania finansów publicznych i poprzez urealnienie skali obciążeń i wydłużenie horyzontu czasowego uniezależnić wydatki państwa od cykli politycznych. Inną jest sprawa, czy ta propozycja ma szansę na wprowadzenie. Autor zresztą ma tego świadomość. We wcześniejszych rozważaniach wykazuje trudności, jakie napotykają wszelkie zmiany dotyczące metodologii rachunków narodowych. Dlatego zamiast rewolucyjnej zmiany metodologii proponuje ewolucyjną metodę równoległego wykorzystywania proponowanych miar. Przyczyniłoby się to wzbogacenia informacji o mechanizmach powstawania zadłużenia i

powiększyło możliwości interpretacyjne prowadzonych badań. Być może z czasem wywarło pozytywny wpływ na racjonalizację wydatków publicznych.

Tradycyjne metody obliczania zadłużenia są słusznie krytykowane za liczne wady, które w istocie posiadają. Warto jednak także wspomnieć iż posiadają pewne zalety. Chyba najważniejszą z nich jest względna łatwość obliczeń, opartych na w miarę ujednoczonych zasadach. Inną jest zrozumiałość dla przeciętnego odbiorcy. Nowe rozwiązania są zwykle bardziej skomplikowane a ich interpretacja wymaga dodatkowej wiedzy ekonomicznej, co zresztą nie jest wadą tych rozwiązań. W proponowanych rozwiązaniach największe trudności mogą dotyczyć szacowania zobowiązań nieformalnych i potencjalnych.

Także hipotezy pomocnicze zostały pozytywnie zweryfikowane. Przeprowadzone analizy wykazały, iż największym obciążeniem dla budżetu państwa jest wysoki udział wydatków sztywnych. Największym wyzwaniem jest system zabezpieczeń społecznych i emerytalnych. Podejmowane próby reformowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie odciążą budżetu państwa, a ze względu na niekorzystną strukturę demograficzną, istnienie uprzywilejowanych grup emerytalnych oraz populistyczną politykę polityczną należy oczekiwać narastania tych obciążeń. Rosną także, wraz ze wzrostem zadłużenia, koszty obsługi długu publicznego. Relatywnie najmniejszym ze stałych obciążeń finansów publicznych, generującym równocześnie dodatkowe korzyści, są wydatki związane z dopłatami do programów unijnych.

Potwierdzone zostały także zarzuty, dotyczące PKB jako niedoskonałego miernika wydatków publicznych, deficytu budżetowego i deficytu publicznego. Autor proponuje modyfikację tego wskaźnika i wzorem wskaźników deficytu i zadłużenia wprowadzenia wskaźnika properGDP, skorygowanego o saldo finansów publicznych. Tak zmodyfikowany wskaźnik jest lepszym narzędziem do badania dynamiki rzeczywistego wzrostu gospodarczego. Wykazywały to analizy, przeprowadzone na danych Eurostatu dla Polski i UE27.

Ostania hipoteza pomocnicza dotyczyła wpływu niesprawności instytucji państwowych. W tym zakresie największy negatywny wpływ na zadłużenie finansów publicznych ma nadmiernie skomplikowane prawo podatkowe. Niezależnie od analiz autora fakt ten potwierdzają liczne publikacje. Także badania koniunktury, prowadzone przez IRG SGH wykazują, iż niejasne i nadmiernie skomplikowane prawo podatkowe jest jedną z głównych barier działalności przedsiębiorstw.

Podsumowanie prowadzonych przez doktoranta rozważań i wnioski dla polityki fiskalnej, oddzielnie dla Polski i UE zawarte jest we wnioskach, kończących pracę.

Przeprowadzona przez mgr F. Borysewicza analiza wykazuje, iż jest on dobrze przygotowany do samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Wykazuje dobrą znajomość literatury przedmiotu, posiada odpowiedni warsztat, pozwalający na przeprowadzenie wielowątkowej analizy zadłużenia finansów publicznych stosownie do stawianych celów. Przeprowadzona przez doktoranta analiza przyczyniła się do poszerzenia wiedzy na temat złożonej problematyki zadłużania finansów publicznych. Krytyka mierników stosowanych powszechnie do opisywania i badania tego problemu jest dogłębna, oparta na właściwie dobranej literaturze i znakomicie udokumentowana. W pracy wykorzystywane są dane źródłowe, pochodzące z Banku Światowego MFW, Eurostatu, GUS, MF i NBP. Wyniki analiz są pokazywane w ujęciu tabelarycznym i graficznym. Przejrzyste tabele prezentują także dane opisowe, głównie pozyskiwane z aktów prawnych i rozporządzeń. Tytuł rozprawy wskazuje na Polskę, jako główny obszar badawczy, ale opracowana dokumentacja źródłowa obejmuje zarówno na Polskę jak i 27 krajów UE.

Umożliwia to szeroką analizę porównawczą problemu zadłużania finansów publicznych ale również wskazuje, iż sama skala złożoności tego problemu rodzi trudności w jego rzetelnej prezentacji, niezależnie od intencji grup, zainteresowanych w dyskusji nad tą problematyką. Proponowane autorskie rozwiązania, dotyczące wzbogacenia dotychczas wykorzystywanych narzędzi macierzą ryzyka finansowego i miernikami opartymi na równaniu równowagi budżetowej pozwala na bardziej dogłębne spojrzenie na mechanizm narastania zadłużenia finansów publicznych i ukazuje tempo i skalę rzeczywistego zadłużenia (properDEPT).

Od strony formalnej praca została przygotowana starannie. W każdym kolejnym rozdziale doktorant na początku określa cele, które są konsekwentnie realizowane w kolejnych punktach. Proponuję uzupełnienie ich o syntetyczne posumowania kolejnych wątków analizy, które w opinii recenzentki ułatwiłoby potencjalnym czytelnikom zarówno zapoznanie się ze sposobem rozważań autora jak i percepcję wyników jego badań. Język opisu jest poprawny. Bardzo rzadko znaleźć można niefortunne określenia stylistyczne czy literówki.

Konkludując należy stwierdzić, iż mgr Filip Borysewicz dokonał trafnego wyboru przedmiotu badań, przeprowadzonych w recenzowanej pracy. Analizowany przez doktoranta problem jest niezwykle ważny, mieszczący się w głównym nurcie badawczym makroekonomii i polityki makroekonomicznej. Posiada ogromne znaczenie teoretyczne jak i praktyczne. Sposób prowadzenia analizy wykazał dobrą znajomość literatury przedmiotu i umiejętność posługiwania się odpowiednim aparatem narzędziowym. Wykazując szeroką wiedzę

teoretyczną oraz znajomość materiałów źródłowych wykazał umiejętność prowadzenia badań naukowych, w tym krytycznego podejścia do dotychczasowego dorobku teoretycznego ekonomii. Wykazał także umiejętność syntetyzacji wyników prowadzonych badań. Mam nadzieję, iż wyniki badań mgr F. Borysewicza trafią do szerokiego grona odbiorców, wprowadzając do dyskusji politycznych wiedzę ekonomiczną.

Recenzowana praca spełniła wymogi Ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach i tytule naukowym z późniejszymi zmianami. Zgłoszone zastrzeżenia, uwagi i pytania nie zmieniają mojej wysokiej oceny pracy. W części mają one zresztą charakter polemiczny.

Wnoszę o dopuszczenie pracy mgr Filipa Borysewicza do publicznej obrony.



