

**Recenzja**  
**dotycząca dorobku naukowo-badawczego, dydaktyczno-organizacyjnego**  
**i współpracy międzynarodowej dr. Przemysława Panfila w postępowaniu w sprawie**  
**nadania stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie**  
**nauki prawne**

**1. Uwagi formalne**

Recenzja wykonana została na podstawie Autoreferatu (wraz załącznikami) oraz dokumentacji wniosku. Przy ocenie dorobku uwzględnione zostały zapisy ustawy z dnia 20 lipca 2019 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574 z późn. zm.).

**2. Charakterystyka sylwetki**

Dr Przemysław Panfil ukończył studia magisterskie w 2002 roku na kierunku *Stosunki Międzynarodowe* w Uniwersytecie Gdańskim. Następnie, w roku 2004, Habilitant uzyskał tytuł zawodowego magistra prawa na kierunku *Prawo* w Uniwersytecie Gdańskim.

Stopień naukowy doktora nauk prawnych Przemysław Panfil otrzymał na podstawie rozprawy pt. *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*. Promotorem rozprawy był prof. zw. dr hab. Andrzej Drwiłło. Stopień nadała Rada Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Z dokumentacji wynika, że po ukończeniu studiów dr Przemysław Panfil w latach 2004-2011 podjął pracę w Katedrze Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego na stanowisku asystenta, zaś od 1 marca 2011 r., do chwili obecnej, na stanowisku adiunkta w tejże Uczelni.

**3. Ocena dorobku naukowo-badawczego**

**3.1. Ocena monografii**

Stosownie do zapisów cytowanej ustawy, dr Przemysław Panfil za osiągnięcie naukowe stanowiące podstawę do ubiegania się o stopień doktora habilitowanego uznał monografię pt. *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce – ujęcie prawnofinansowe*. Praca została opublikowana przez Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego w 2021 roku. Monografia ta wymaga pogłębionej oceny. Praca jest stosunkowo obszerna, napisana została na 408 stronach, przy czym treść merytoryczna (podstawowa) zawiera 380 stron. Praca oparta została na bogatych źródłach literaturowych, w znacznym stopniu na literaturze zagranicznej. Rozważania są dobrze udokumentowane pod względem źródeł prawnych i statystycznych. Praca jest napisana starannie i nie nasuwa istotnych uwag.

Jeżeli chodzi o warsztat naukowy, to monografia ta w pełni odpowiada standardom dla tego typu opracowań. Praca została podzielona na sześć rozdziałów, poprzedzonych *Wstępem*. Monografię zamyka *Zakończenie*. Układ pracy jest logiczny i – w zasadzie – odpowiada



zarówno tytułowi, jak też postawionym hipotezom. Przejrzystości prowadzonych rozważań sprzyja *Podsumowanie* kończące rozważania w każdym z sześciu rozdziałów.

We *Wstępie* Autor przedstawił na ogół trafnie motywy podjęcia tematu, scharakteryzował projektowaną metodę i postawił trzy hipotezy (s.13-14), przy czym w przypadku dwóch pierwszych hipotez skłonny byłbym raczej je określić mianem tez. Mojemu pojmowaniu pojęcia „hipoteza”, najbliższa jest ta trzecia, według której osiągnięcie stabilności fiskalnej będzie możliwe pod warunkiem respektowania zasad budżetowych. Nie uprzedzając wyników weryfikacji tej hipotezy nasuwa się zasadnicza wątpliwość polegająca na tym, że zasady budżetowe są liczne, o różnym ciężarze gatunkowym, na co zwraca uwagę sam Autor, szkoda, że tak późno (s. 313-314). W ramach zbioru zasad istnieją zasady o charakterze proceduralnym, wobec których Autor, o ile dobrze zrozumiałem, dystansuje się. Według Autora, zasady takie mają mniejsze znaczenie dla stabilności fiskalnej (s.17-18), z czym nie można się w pełni zgodzić. Lepiej byłoby napisać wprost, że chodzi głównie o zasadę równowagi budżetowej, a pozostałe pozostawić na boku, gdyż nie można wszystkiego należycie uwzględnić, przy i tak obszernej pracy.

Przystępując do studiowania monografii postawiłem sobie pytania, czy w pracy tej pojawią się jakieś nowości, czy znajdę w niej sensowne (racjonalne) zalecenia odnośnie do osiągnięcia stabilności fiskalnej i walki z iluzjami fiskalnymi. Pytania te trzeba uznać za zasadne, dlatego, że problematyka podjęta w rozprawie była, jest i będzie przedmiotem kontrowersji, sprzecznych opinii, różnych zaleceń, recept itd.

Po przestudiowaniu rozprawy można stwierdzić, że Autor dobrze opanował istotę zagadnienia i zdaje sobie w pełni sprawę ze złożoności materii będącej przedmiotem rozważań. Habilitant trafnie podkreśla trudności w aksjologicznym podejściu do stabilności fiskalnej. Abstrahując od tego jak zdefiniujemy cele polityki fiskalnej, to i tak pojawi się trudność w ich bezwzględnym realizowaniu. Takie podejście miałoby, jak wykazuje empiria, w niektórych krajach i niektórych okresach, fatalne skutki dla społeczeństwa i gospodarki. Polityka fiskalna, zaciąganie długu, wykorzystywanie podatków, alokacja wydatków itp. odbywa się – niestety - metodą prób i błędów. Wynika to z prostego faktu, że polityka fiskalna, podobnie jak i - szerzej - polityka ekonomiczna dotyczy przyszłości. To są oczywiście truizmy, tyle tylko, że nie zawsze należycie postrzegane zarówno przez badaczy, jak też polityków. Stąd nie na wiele przydatne są eleganckie modele ekonometryczne gospodarki, gdyż mają ograniczoną wartość praktyczną, na co trafnie zwraca uwagę Autor już we *Wstępie* (s.14). Istnieje drugi ważny aksjomat, również słabo eksponowany w dyskusjach na temat finansów publicznych, polityki fiskalnej, który polega na tym, że są one (finanse publiczne) narzędziem państwa, czy konkretnych ugrupowań sprawujących władzę. Stąd irytujące są dyskusje spotykane zarówno w literaturze, a w szczególności w nowomowie polityków zalecających nieustanne reformy (uzdrowienie) finansów publicznych. W gruncie rzeczy nie chodzi wcale o jakieś wymagowane reformy, lecz o skutki prowadzonej polityki, często nieudolnej, prowadzonej przez konkretne ugrupowania. Jest to przykład kolejnej iluzji fiskalnej, której notabene Autor monografii nie dostrzega. Pewne rozwiązania systemowe (instytucjonalne) mogą sprzyjać efektywniejszemu wykorzystaniu pieniędzy publicznych, ale to nie one decydują o kształcie finansów publicznych, rozumianych jako rezultat przyjętej doktryny. Wydaje się, że Autor też daje się nabrać na to pojęcie – wytrych zwany ”reforma finansów publicznych”, o czym pisze



w wielu miejscach monografii, zastępując je niestrukturalnymi dostosowaniami fiskalnymi (s. 379). Jeżeli tak było, to znaczy że indoktrynacja społeczeństwa przez „reformatorów” przynosi owoce. Skutkiem tych „reform” jest wprowadzanie nowych podatków, zmiana istniejących podatków w trakcie roku podatkowego (fiskalnego), dokonywanie cięć w wydatkach, powiększanie deficytu (długu) itd. Wszystko to nie ma nic wspólnego z reformą finansów publicznych, służy zakamuflowaniu rzeczywistych powodów wykorzystywania finansów publicznych do wąsko pojętych interesów (partyjnych), u podłoża których leży zdobycie lub utrzymanie władzy.

Zasadniczą część pracy otwiera rozdział 1 pt. *Istota i determinanty stabilności fiskalnej*. Przedstawione tutaj rozważania stanowią naturalną fazę procesu badawczego. Autor dokonał wszechstronnego przeglądu pojęć z zakresu stabilności fiskalnej, zwracając uwagę na niejednoznaczność pojęć w ujęciu różnych dyscyplin naukowych. Dobrze zostały przedstawione motywy rządów do wykorzystywania deficytów (skłonność). Podzielając pogląd, że owa skłonność ma w dużym stopniu charakter strukturalny, trzeba jednak zauważyć, że zjawisku temu nie można nadawać charakteru trwałego, występującego zawsze i wszędzie. Istnieje wiele przykładów, również w ostatnich dekadach, w których szereg państw wykazywało awersję do deficytów budżetowych i rosnącego długu publicznego. Po kryzysie finansowym 2007 plus i przejściowym skokowym wzroście deficytów budżetowych (długu publicznego), rządy wielu krajów Unii Europejskiej podjęły działania na rzecz ograniczania deficytów budżetowych (polityka *austerity*). I to z powodzeniem, czego dowodem jest fakt, że niemal ze wszystkich krajów członkowskich UE przed pandemią COVID-19, zdjęta została procedura nadmiernego deficytu budżetowego. Dotyczy to zresztą także Polski, w przypadku której procedura ta zdjęta została w połowie roku 2015. Podejmowane przez ówczesny rząd decyzje fiskalne, zarówno po stronie dochodowej (podniesienie stawki VAT), jak i wydatkowej (polityka „zaciskania pasa”) doprowadziły do znacznej poprawy stabilności fiskalnej. Polityka rządu polskiego polegająca np. na zamrożeniu wynagrodzeń w sferze budżetowej była przedmiotem krytyki (w tym mojej). Nadmiernie forsowne podejście do stabilności fiskalnej było jedną z głównych przyczyn przegranych wyborów w 2015 roku przez koalicję PO-PSL.

W pełni odpowiada mi podejście Autora do stabilności fiskalnej jako rodzaju specyficznego dobra publicznego, jednakże nie można do niej (stabilności) podchodzić kategorycznie. Rozważania przedstawione w tym rozdziale w jakimś stopniu ocierają się o ekonomię polityczną, nauki prawne, nauki polityczne, socjologię. To dobrze, gdyż stabilność fiskalna implikuje te i inne dyscypliny naukowe. Stabilność musi być powiązana z doktryną społeczno-ekonomiczną, gdyż można ją uzyskiwać na różnym poziomie redystrybucji dochodu narodowego (poziomie fiskalizmu).

Podzielam poglądy Autora wyrażane wyraźnie w tym rozdziale, według których równowaga budżetu państwa nie może być utożsamiana ze stabilnością fiskalną. Podstawowym argumentem za takim podejściem jest fakt powiązania finansów publicznych ze zmianami w dochodzie narodowym. W rozważaniach tych Autor zbyt mało miejsca poświęcił kwestii dochodów publicznych oraz ich wpływu na stabilność. Chodzi tutaj zwłaszcza o sposób określania potrzeb dochodowych państwa. Arogancja rządzących polegająca na wykorzystaniu prerogatyw władzy w kwestiach ciężarów podatkowych, czy też nadużywanie tejże władzy w wykorzystywaniu podatków dla celów politycznych (partyjnych) nie sprzyja stabilności



fiskalnej. W państwie demokratycznym zarówno podatki, jak też wydatki powinny być rezultatem niepisanej umowy społecznej między obywatelami (podatnikami) a państwem. Treścią tej umowy powinny być poziom i struktura obciążeń daninami – z jednej strony, a rodzaj i zakres dóbr publicznych oraz społecznych dostarczanych podatnikom – zaś z drugiej strony. Podejście takie może wydawać się wyidealizowane, niemniej jednak niekiedy występuje w rzeczywistości. Dobrym przykładem może być Szwecja, w której po dokonanych zmianach w systemie podatkowym oraz odejściu od koncepcji państwa nadopiekuńczego z początkiem lat 90' XX w., kraj ten w ostatnich dekadach wykazywał zrównoważony budżet, co można – przy braku istotnych zmian po stronie dochodów i wydatków - traktować jako symptom istnienia takiej umowy społecznej.

W rozdziale 2. pt. *Reguly fiskalne w teorii i praktyce* Autor wskazał genezę reguł fiskalnych, ich teoretyczne umocowanie związane z tzw. rewolucją monetarną, jak też empiryczne przesłanki związane z narastaniem długu publicznego. Autor dokonał wartościowego przeglądu rodzaju reguł i ich zastosowania. Odpowiednio dużo miejsca poświęcił regułom fiskalnym w UE oraz ich oczekiwanej skuteczności. Rozważania przedstawione w tym rozdziale oceniam jako pogłębione, porządkujące wiedzę w tym obszarze, na ogół obarczone refleksją autorską lub krytyczną oceną. Stosunkowo dużo miejsca poświęcił Autor indeksom reguł fiskalnych (s. 90-105). Na uwagę zasługuje przybliżenie syntetycznych indeksów mierników fiskalnych zaproponowanych przez Komisję Europejską, których celem jest ustalenie łącznej siły oddziaływania reguł.

W rozdziale 3 pt. *Polskie reguly fiskalne na tle porównawczym* Autor dokonał, zgodnie z tytułem, analizy porównawczej reguł stosowanych w naszym kraju z wybranymi krajami (Holandia, Bułgaria, Malta). Porównanie to ma charakter krytyczny. Punktem wyjścia jest charakterystyka polskich reguł fiskalnych (s. 109-115). Autor trafnie wskazuje dwa podstawowe wydarzenia, które tworzyły podwaliny dla reguł fiskalnych. Chodzi o uchwalenie Konstytucji RP (1997) oraz uchwalenie ustawy o finansach publicznych (1998). Autor nie wyraża tego *expressis verbis*, ale trzeba wyraźnie zaznaczyć, że z dzisiejszej perspektywy podjęte wówczas działania miały charakter wizjonerski. Wychodziły one naprzeciw dążeniom i aspiracjom polskiego społeczeństwa w kierunku integracji ze społeczeństwami i gospodarkami krajów Europy Zachodniej. Po dokonaniu przeglądu doświadczeń wspomnianych krajów, Autor w końcowej części tego rozdziału (s.138-179) powrócił do ewolucji reguł zadłużeniowych w Polsce. Wyeksponował istotne zmiany w tej regule w związku z epidemią. W samym zakończeniu tego rozdziału Autor przedstawia wyniki rozważań nad regułami fiskalnymi z elementami postulatywnymi. Trzeba zgodzić się z Autorem z krytycznymi poglądami wyrażanymi tutaj *explicite* lub *implicite* na temat niestabilności reguł fiskalnych w polskiej praktyce (s. 170-171). Niestabilność jest nie tylko skutkiem obiektywnych przyczyn (epidemia), ale jest skutkiem (symptodem) doraźnych celów politycznych (partyjnych), w których długookresowa stabilizacja finansów publicznych schodzi na plan dalszy. Autor tutaj i w wielu innych miejscach pracy trafnie podkreśla brak spójnego, całościowego podejścia nie tylko do reguł fiskalnych, ale do finansów publicznych i polityki fiskalnej w ogóle. Rok 2022, ale też poprzednie, są tego jaskrawym przykładem.

W rozdziale 4 pt. *Iluzje fiskalne w teorii i praktyce* (s. 181-233) Autor przedstawił najpierw rozważania na temat przyczyn oraz istoty iluzji fiskalnych, a następnie ich skutków.



Rozważania te cechuje duża wnikliwość, uwzględnienie dorobku światowej nauki w tym zakresie. Autor dobrze usytuował zagadnienie iluzji fiskalnych w systemie demokratycznym, akcentując słabości demokracji przedstawicielskiej, jak też uwzględnił kwestie asymetrii informacji, która ułatwia rządzącym tworzenie iluzji fiskalnych. Iluzje te sprzyjają nadmiernej ekspansji wydatkowej i są zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych. Przekonują o tym przywołane przez Autora najnowsze doświadczenie takich krajów jak Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia (s. 185-186). Przy omawianiu tradycyjnego podejścia do iluzji fiskalnych Autor należycie wyeksponował środowisko instytucjonalne, które sprzyja powstawaniu iluzji fiskalnych (s. 186-191). Chodzi o złożoność systemu danin publicznych (podatków), ściśle mnogość tytułów podatkowych, która utrudnia obywatelowi orientację w rzeczywistych ponoszonych ciężarach, iluzje związane z konstrukcją skal podatkowych wiążące się z elastycznością dochodów podlegających opodatkowaniu, czy wreszcie iluzję długu. Charakteryzując nowsze podejście do iluzji fiskalnych Autor skoncentrował uwagę na niestandardowych dostosowaniach fiskalnych, słusznie traktując je jako narzędzia tworzenia iluzji fiskalnych. Prowadzą one do zafałszowania rzeczywistych wskaźników stabilności fiskalnych (s.196). Warto tutaj jednak zaznaczyć, że jakkolwiek motywem tych działań jest obejście reguł fiskalnych, to w rzeczywistości chodzi o ukrycie stanu finansów publicznych. Notabene: ciekawe są rozważania terminologiczne na temat *fiscal tricks* (s. 198-200). Wartością dodaną prowadzonych w pracy rozważań jest podjęta udana próba uporządkowania (klasyfikacja) niestrukturalnych dostosowań fiskalnych. Autor wyróżnia: optymistyczne planowanie budżetowe, środki jednorazowe (np. prywatyzacja i nadzwyczajne dochody z tego tytułu, przychody ze sprzedaży licencji UMTS), kreatywna rachunkowość i fałszywa sprawozdawczość. Stosunkowo dokładniej Autor omawia kwestię owej kreatywnej, czy agresywnej rachunkowości oraz sposoby przenoszenia tych praktyk z sektora prywatnego do sektora publicznego. Ciekawe są rozważania na temat możliwości manipulowania saldem budżetowym (m.in. kasowe i memoriałowe ujęcie operacji budżetowych) oraz przegląd wybranych przypadków. W końcowej części omawianego rozdziału Autor przedstawił praktyczne znaczenie tzw. uprawnień rachunkowych stosowanych w naszym kraju i ich wpływ na poziom wskaźników fiskalnych (s. 262-302). Doceniając intencje i zdolności analityczne Autora wydaje się, że w prezentowaniu tych zagadnień szczegółowość poszła za daleko. Tekst przeładowany jest liczbami, wskaźnikami i odnosi się wrażenie, że się czyta roczne sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, albo analizę z wykonania budżetu państwa opracowywaną przez NIK. Rozumiem potrzebę wprowadzenia szerszego kontekstu makroekonomicznego, czyli warunków realizacji budżetu państwa, ale sądzę, że można to było ująć bardziej syntetycznie. Powstaje pytanie, co pozostaje czytelnikowi po takim ładunku danych empirycznych. Ważniejsze natomiast jest rozjaśnienie jakościowych relacji między budżetem państwa a państwowymi funduszami celowymi, zwłaszcza FUS (ZUS), Krajowym Funduszem Drogowym, BGK, PFR i innymi. Przytaczane dane są, moim zdaniem, nazbyt detaliczne. Jest to tyle istotne, że jest to nieco sprzeczne z naukową ideą (konwencją) monografii, na którą praca ta w gruncie rzeczy zasługuje. Sądzę, że ten fragment pracy powinien być ujęty bardziej syntetycznie, co byłoby też korzystniejsze ze względu na nazbyt obszerną objętość pracy. Uwaga jest o tyle też zasadna, że na końcu rozdziału znajduje się *Podsumowanie*, które w zawiera powtórzenia. Doceniam konkluzje z rozważań, gdy Autor



pisze: „Użycie uprawnień rachunkowych miało więc na celu poprawienie obrazu stanu finansów publicznych w opinii publicznej. Można więc uznać, że podstawowym celem władz publicznych była kreacja iluzji fiskalnych” (s. 266). I dalej: „Ich podstawowym celem było obejście ograniczeń wynikających z polskich reguł fiskalnych. Niewątpliwie większość wdrażanych w przywoływanych latach uprawnień rachunkowych przyczyniła się do budowy błędnej percepcji stanu finansów publicznych w oczach wyborców” (s. 306).

Autor koncentruje się na rozważaniach dotyczących iluzji odnoszących się do strony dochodowej finansów publicznych, w mniejszym stopniu na iluzjach po stronie wydatków, a w jeszcze mniejszym na łącznym podejściu do dochodów i wydatków. Nie czynię z tego zarzutu, gdyż zainteresowanie Autora iluzjami fiskalnymi podporządkowane jest ogólnej koncepcji, która dotyczy reguł fiskalnych. Niemniej jednak traktując niniejszą recenzję, jako okazję przyłączenia się do dyskusji naukowej, warto podkreślić znaczenie tych innych iluzji. Autor wspomina tylko, że przejawem iluzji jest tworzenie wrażenia, że „...wydatki publiczne odbywają się na koszt państwa a nie społeczeństwa” (s. 182). I dalej, że jest to przejaw populizmu fiskalnego. Jeśli Autor dostrzega to zjawisko, to moim zdaniem zbyt słabo wiąże je z zagrożeniem dla stabilności fiskalnej. Można nie zgadzać z wieloma poglądami i posunięciami Margaret Thatcher, ale bez wątplenia można zgodzić się jej dewizą, według której „jeśli rząd mówi, że daje, to znaczy, że bierze”. Odrywanie związku między podatkami a wydatkami stanowi, według mnie, najbardziej niebezpieczne zjawisko w systemie demokratycznym. Nie chodzi tylko o zafałszowanie rzeczywistości, ale o utrwalenie przekonania wyborców, że rząd (państwo) posiada nieograniczone możliwości wydatkowe, co sprzyja postawom roszczeniowym, utrudnia wyborcy prowadzenie indywidualnego rachunku kosztów i korzyści w relacji z państwem, sprzyja też marnotrawstwu pieniędzy podatników, skoro są to pieniądze rządu. Innym przykładem iluzji fiskalnych w Polsce jest stosowana rozmyślnie terminologia odnośnie do wydatków (transferów) społecznych praktykowana w ostatnich latach. Chodzi zwłaszcza tzw. 13-te i 14-te emerytury, których wartość (zwłaszcza 14-tej) odbiega wyraźnie od średniego „normalnego” świadczenia. Wątpliwe są nie tylko podstawy merytoryczne tych świadczeń, gdyż nie zostały one wcześniej wbudowane w system ubezpieczeń społecznych (emerytalny), w którym zakładano by z góry obowiązek tych świadczeń., jak też nie wskazano wyraźnego źródła ich finansowania. Nie pomniejszając znaczenia tych transferów dla niżej sytuowanych dochodowo emerytów i rencistów, trzeba jednak zwrócić uwagę na poza systemowe ich rozwiązania, mimo że znajdują one umocowanie ustawowe. Przy ich ocenie trudno jest uciec od doraźnych motywów politycznych (partyjnych), jakimi kierują się władze. Lista negatywnych konsekwencji takiego kamuflażu wykorzystywanego cynicznie przez rządy jest znacznie dłuższa. Do praktyk takich trudno się zresztą odnieść inaczej niż negatywnie, gdyż dorobek naukowy, wyniki badań jednoznacznie wskazują na krótkowzroczność takiego podejścia do finansów publicznych. Iluzje fiskalne są wykorzystywane dla zdobycia władzy lub jej utrzymania.

Rezultaty analiz literaturowych oraz analiza rozwiązań praktycznych w różnych okresach oraz w różnych krajach, stały się podstawą do zorientowania rozważań na grunt naszego kraju. Zostało to ujęte w rozdziale 5. pt. *Iluzje fiskalne w Polsce* (s. 235-312). Punktem wyjścia jest analiza porównawcza krajowych wskaźników fiskalnych ze wskaźnikami unijnymi. W porównaniu tym na pierwszym miejscu nasuwa się kwestia różnic zakresowych



sektora finansów publicznych, chodzi zarówno o ujęcie podmiotowe jak i przedmiotowe. Różnice w tych dwóch wymiarach operacji sektora finansów publicznych są do pewnego stopnia głównym źródłem iluzji fiskalnych, pozwalają na manipulowanie przez rząd (nie tylko obecny) saldem budżetu państwa i saldem sektora finansów publicznych (SFP). Dzieje się tak najczęściej z motywów czysto politycznych i jest adresowane do przeciętnego wyborcy. Ze względu na przynależność do Unii Europejskiej Polska jednak zmuszona jest do publikacji wskaźników fiskalnych metodą brukselską (Eurostat). Odnosząc się krytycznie do tych praktyk, podobnie zresztą jak i sam Autor, trzeba jednak zauważyć, że w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa, *de facto* SFP, Rada Ministrów publikuje dwa ujęcia stanu finansów publicznych. W każdym razie wykonana przez Autora analiza porównawcza krajowego i unijnego ujęcia SFP (sektora instytucji rządowych i samorządowych), jak też interpretacji salda budżetowego, salda SFP, jest wnikliwa i zasługuje na uwagę. Różnice w podejściu do salda (wyniku) przenoszą się rzecz jasna na różnice w zakresie pomiaru długu publicznego, a kwestia ta była także przedmiotem analizy w dalszej części pracy (s. 245-249). Ciekawe są rozważania i analizy Autora na temat planowania budżetowego, prognoz makroekonomicznych, ich jakości, ewolucji podejścia do przyjmowanych zmiennych, czy wreszcie analiza procesu legislacyjnego (zmiany w ustawie o finansach publicznych), obserwowane w ostatnich latach.

Rozważania przeprowadzone w rozprawie zwieńcza rozdział 6 pt. *Wnioski de lege ferenda*. Ogólny kierunek proponowanych przez Autora zmian oceniam jako trafny. Podzielam krytyczne podejście Autora do zasady równowagi budżetowej, już to w ujęciu ekonomicznym, już to w ujęciu prawnym (s. 315-325). Notabene: rozważania te powinny być przedstawione na początku monografii, a nie w podsumowaniu. Powracając do meritum, trzeba zauważyć, że zasada równowagi budżetowej w żadnym stopniu nie przystaje do rynkowego funkcjonowania gospodarki, a jej bezwzględne przestrzeganie stanowiłoby zagrożenie dla społeczeństwa, jak też dla władzy. Z tego względu bliski jest mi pogląd Autora, że zasada stabilności fiskalnej może z powodzeniem zastąpić zasadę równowagi budżetowej, przez którą rozumiem zachowanie kontroli nad bezpieczeństwem finansów publicznych (np. płynności budżetu państwa). Nie mam nic przeciwko temu, aby zasadę stabilności fiskalnej wprowadzić do konstytucji (s. 325), ale musiałoby to być poprzedzone precyzyjnym jej określeniem, łącznie z konsekwencjami za naruszenie tej zasady. Odnosząc się do rozważań Autora na temat proponowanych zmian dotyczących polskich ram budżetowych (s. 325-332) warto podkreślić kontekst polityczny tych ewentualnych zmian (s.326). Jest to ważne, gdyż brak woli politycznej już niejednokrotnie hamował racjonalne rozwiązania, także w innych dziedzinach.

Proponowane przez Autora zmiany są tym bardziej wskazane, jeżeli uwzględnimy politykę finansową prowadzoną w naszym kraju po roku 2015. Pandemia COVID-19 tylko do pewnego stopnia uzasadnia nieodpowiedzialną politykę fiskalną, zarówno po stronie dochodów, jak też wydatków. Chodzi tutaj o procykliczne nadużywanie wydatków publicznych (rozbudowane transfery socjalne), finansowane po części, pośrednio lub bezpośrednio, emisją pieniądza banku centralnego, co doprowadziło do inflacji. Można zgodzić się z refleksją Autora wyrażoną wcześniej, że w warunkach kryzysu finansowego 2007 plus usprawiedliwione były działania banków centralnych (nie dotyczyło to NBP), które podjęły się, a właściwe zostały zmuszone do luzowania polityki pieniężnej w celu wsparcia rządów (finansów publicznych).



W miarę wychodzenia z kryzysu banki centralne zaczęły ograniczać finansowanie potrzeb pożyczkowych rządów. W przypadku Polski prowadzenie polityki niskich stóp procentowych obserwowane po roku 2016 było błędem, a prowadzona świadoma polityka ujemnych stóp procentowych w stosunku do oszczędności gospodarstw domowych doprowadziła do bezprecedensowej po roku 2000 erozji wartości (rabunek) oszczędności ludności. Niskie stopy procentowe nie sprzyjały też dyscyplinie rynkowej przy powiększaniu długu, nie wspominając już o bezpośrednim lub pośrednim zaangażowaniu banku centralnego w finansowanie potrzeb pożyczkowych. Podkreślałem ten fakt dlatego, że jestem od dawna zwolennikiem skoordynowanej polityki finansowej (nie mylić z fiskalną) ze względu na podstawowe cele, czyli wzrost gospodarczy, ochrona wartości pieniądza, stabilność finansów publicznych. Należy też pamiętać, zwłaszcza obecnie, że w percepcji wyborców (obywateli) nie ma rozróżnienia między rządem (polityka fiskalna) a władzami monetarnymi. Podnoszę ten wątek nie tylko ze względów merytorycznych, ale dlatego, że w dorobku Habilitanta znajdują się prace z zakresu polityki monetarnej i jej koordynacji z polityką fiskalną.

Zgłoszony przez Autora postulat utworzenia rady fiskalnej jest ze wszech miar słuszny i proponowany przez wielu autorów wcześniej, gdyż jak zauważa Habilitant Polska jest jedynym krajem członkowskim, która wbrew ustaleniom Komisji Europejskiej, nie utworzyła takiej instytucji. Instytucja ta mogłaby monitorować finanse publiczne, chociażby we wskazanych przez Autora aspektach (s. 370-373). Jednakże warunkiem skuteczności takiej rady jest umocowanie jej w ustawie zasadniczej. W innym przypadku tworzenie kolejnej instytucji analityczno-prognostycznej, opiniodawczej, bez żadnych uprawnień władczych, nie rokuje poprawy sytuacji, aby nie stwierdzić, że nie ma sensu. Wątpię też, czy udałoby się wprowadzić ustawę o odpowiedzialności fiskalnej (s. 380). Zarówno ta ustawa, jak też ustawa o radzie fiskalnej, czy wprowadzenie wprost buforu bezpieczeństwa w postaci numerycznego określenia relacji deficytu budżetowego (SFP) narusza istniejący porządek prawny i instytucjonalny (władcze uprawnienia sejmu, osłabia pozycję NIK itd.). W obecnej sytuacji politycznej w naszym kraju trudno będzie osiągnąć konsensus w tych sprawach. Podobnie rzecz się ma ze słusznym skądinąd poglądem Autora, że najlepszym rozwiązaniem dla stabilności fiskalnej byłoby wprowadzenie czterech reguł fiskalnych, które Autor wymienił w ostatnim rozdziale pracy (s.348). Chodzi tutaj zwłaszcza o regułę deficytu sektora finansów publicznych oraz regułę deficytu strukturalnego. Postulaty odnośnie do modyfikacji (zmiany) reguł fiskalnych w kierunku unijnych są trafne, ale niewystarczające, gdyż każdą regułę można wypaczyć, przy braku woli politycznej i braku skutecznej kontroli ze strony społeczeństwa i jego demokratycznych instytucji, w tym partii opozycyjnych. Ponadto, ostrze tych reguł jest wymierzone w państwa należące do strefy euro, do której Polsce daleko.

W wielu miejscach pracy Autor akcentuje znaczenie przejrzystości i jawności finansów publicznych. Pomimo zapisów ustawowych praktyka w tym zakresie w naszym kraju jest podporządkowana właśnie iluzjom fiskalnym, nie sprzyja poddaniu kontroli tej sfery życia społecznego i gospodarczego nie tylko przeciętnemu wyborcy (podatnikowi), lecz również posłom i senatorom. Dowodem na to jest tzw. debudżetyzacja finansów publicznych. Zagadnienie to Autor należycie wyjaśnił w kontekście analizowania zakresu sektora finansów publicznych (rozdział 3).



Odnosząc się do recenzowanej monografii w konkluzji mogę stwierdzić, że znajduję w niej wiele elementów nowości, które można uznać jako osiągnięcie naukowe w rozumieniu formalnym (ustawa), ale przede wszystkim merytorycznym. Monografia jest pierwszą w literaturze polskiej całościowo ujmującą rozważane zagadnienia. Chodzi zwłaszcza o iluzje fiskalne. Praca wnosi znaczny wkład Autora w transfer wiedzy światowej do polskiej literatury. Wkład Autora w rozwój dyscypliny polega na krytycznej analizie reguł fiskalnych, dokonaniu badań komparatystycznych, krytycznej analizie reguł istniejących w polskim systemie finansów publicznych. Rezultaty mają nie tylko walor poznawczy, ale także istotne znaczenie praktyczne. Polega ono na wskazaniu słabych stron stosowanych reguł fiskalnych oraz krytyczną ocenę nadużywania przez rządu (państwo) iluzji fiskalnych. Na tej podstawie Autor sformułował propozycje zmiany tego stanu rzeczy.

### 3.2. Ocena pozostałej działalności naukowej po uzyskaniu stopnia naukowego doktora

Ogólnym profilem zainteresowania badawczego dr. Przemysława Panfila są finanse publiczne oraz prawo finansowe. Ze względu na duży obszar, jakim są finanse publiczne, w dorobku Habilitanta można wyróżnić następujące pola aktywności badawczej i publikacyjnej:

- stabilność fiskalna i reguły fiskalne,
- wybrane elementy finansów samorządowych,
- prawne uwarunkowania koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej,
- rola państwa w funkcjonowaniu rynków finansowych,
- wybrane aspekty prawa podatkowego.

Wymienione powyżej pola badawcze Habilitanta znajdują potwierdzenie zarówno w publikacjach, jak też w realizowanych projektach badawczych, w tym finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki.

Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora Przemysław Panfil opublikował 27 rozdziałów w monografiach. W zdecydowanej większości są to prace samodzielne, dominują prace w języku polskim, chociaż znalazłem 8 prac w języku angielskim, jedna praca w języku rosyjskim. W zbiorze opublikowanych rozdziałów znajdują się prace o różnym statusie naukowym. Większość z nich ma typowy charakter rozdziałów w monografii, czyli takich, które są opublikowane w pracach zbiorowych wydanych m. in. przez takie oficyny jak Wolters Kluwer, CeDeWU, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. Wśród prac o statusie rozdziału Habilitant zamieścił takie, które zostały opublikowane w materiałach konferencyjnych (*Conference Proceedings*). Godny podkreślenia jest fakt, że niemal wszystkie publikacje w języku angielskim zostały opublikowane w wydawnictwach uniwersyteckich (Brno, Praga, Budapeszt, Gűor).

Habilitant wykazywał się też satysfakcjonującą aktywnością publikacyjną w formie artykułów. Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora Przemysław Panfil opublikował 17 artykułów, a tym 2 w języku angielskim. Artykuły zostały opublikowane niemal wyłącznie w krajowych periodykach uniwersyteckich.

Jeżeli chodzi o kierunek poszukiwań badawczych Habilitanta, czyli politykę fiskalną, to opublikowane prace wiążą się w większym lub mniejszym stopniu z omówioną monografią,



co można traktować jako rzecz naturalną, gdyż monografia stanowi ukoronowanie badań w tym obszarze. W powstaniu monografii habilitacyjnej ważną rolę odegrał projekt badawczy pt. *Iluzje fiskalne w Polsce*, realizowany w latach 2016-2019 ze środków Narodowego Centrum Nauki (program SONATA)

Z kolei, gdy chodzi o pole badawcze związane z finansami samorządowymi, to ten kierunek badań Habilitanta był zorientowany na zagadnienie pożyczek jednostek samorządowych (JST), także w kontekście instrumentów finansowania potrzeb finansowych, reguł w odniesieniu do długu lokalnego. Ze względu na ubieganie się Kandydata o stopień naukowy doktora habilitowanego w dyscyplinie nauki prawne na uwagę zasługuje praca pt. P. Panfil, *Obligacje komunalne w polskim prawie budżetowym w latach 1990-2015*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015; oraz P. Panfil, *Kredyt i pożyczka jako tytuły dłużne zaliczane do długu jednostki samorządu terytorialnego*, opublikowany książce *Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, CeDeWu, Warszawa 2014. Z prac opublikowanych za granicą zwraca uwagę pozycja: P. Panfil, *Financial Crisis and Financial Independence of Local Self-government Units* [w:] *Public Finances- Administrative Autonomies*, ed. G. Hulko, A. Patyi, Universitas-Győr, Győr 2012.

W dorobku załączonym do Wniosku znajdują się 3 prace dotyczące długu Skarbu Państwa. Prace te stanowią, moim zdaniem, naukowe zdyskontowanie wyników osiągniętych w rozprawie doktorskiej, stąd też nie powinny być podstawą do ubiegania o kolejny awans naukowy.

O szerszych horyzontach zainteresowań naukowych dr. Przemysława Panfila świadczą badania, których wyniki znalazły wyraz w publikacjach, to zagadnienie polityki monetarnej, jak też kwestia koordynacji polityki fiskalnej z monetarną. Z tego obszaru zainteresowań na uwagę zasługują następujące prace: P. Panfil, *Nabywanie skarbowych papierów wartościowych przez NBP*, opublikowany w 2014 r. „Annales UMCS, Sectio H Oeconomia”; P. Panfil, *Polityka Europejskiego Banku Centralnego w dobie kryzysu* [w:] *Days of Law* 2012, „Acta Universitatis Brunensis. Iuridica” Brno 2013, P. Panfil, *Polityka monetarna a rynek rządowych papierów dłużnych w strefie euro*, „AnnalesUMCS, Sectio H Oeconomia” 2013.

W porównaniu z wcześniejszymi osiągnięciami publikacyjnymi, stosunkowo słabo wypadają prace poświęcone podatkowi (3 pozycje). Wspominam o tym dla porządku, nie czynię zarzutu, gdyż podatki stanowią same w sobie rozległy przedmiot badawczy. Z publikacji podatkowych na uwagę zasługuje pozycja: P. Panfil, *Podatek od niektórych instytucji finansowych w świetle art. 124 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, opublikowana w „Gdańskich Studiach Prawniczych” w 2017 roku.

**Konkludując, stwierdzam, że po uzyskaniu stopnia naukowego doktora Przemysław Panfil ma, nie licząc monografii, wystarczający dorobek.**

#### **4. Aktywność naukowa realizowana w więcej niż jednej uczelni, instytucji naukowej lub instytucji kultury, w szczególności zagranicznej**



Zasadnicza aktywność dr. Przemysława Panfila jest prowadzona w Uniwersytecie Gdańskim, w którym Habilitant pracuje od 2004 roku na Wydziale Prawa i Administracji. Ze względu na profilowanie zadań badawczych, Habilitant współpracuje z uczonymi z Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego, czego dowodem są cztery wspólne publikacje oraz udział w konkursach o grant naukowy NCN i NBP. Pozycja naukowa dr. Przemysława Panfila jest doceniana w środowisku. Znajduje to wyraz w uczestnictwie w publikacjach o zasięgu ogólnokrajowym, takich jak monografia pt. *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler, Wolters Kluwer, Warszawa 2017. W jej opracowaniu wzięli udział profesorowie i doktorzy reprezentujący Uniwersytet Gdański, Wyższą Szkołę Administracji i Biznesu w Gdyni oraz Akademię Morską w Gdyni. Innym przykładem jest zaproszenie dr. Przemysława Panfila do udziału w publikacji – *Leksykon prawa finansowego – 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, C.H. Beck, Warszawa 2015. Habilitant został też zaproszony do udziału w ważnej monografii pt. *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014. Autorzy reprezentują Europejską Wyższą Szkołę Prawa i Administracji w Warszawie, Szkołę Główną Handlową, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytet Łódzki oraz Wyższą Szkołę Finansów i Zarządzania w Warszawie.

Rezultatem współpracy w ramach zespołów badawczych są trzy podręczniki akademickie, których Habilitant jest współautorem (pełny opis w dokumentacji *Wniosku*).

Odnutować należy także aktywność dr. Przemysława Panfila w wymiarze ponadnarodowym. Zwraca uwagę udział Habilitanta w projekcie pt. *Efektywny Model Transgranicznej Współpracy Biznesowej i Partnerstwa* (zadanie publiczne współfinansowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w konkursie Polsko-Czeskie Forum Akademickie). Projekt ten był realizowany w 2019 roku przez zespół badawczy utworzony przez pracowników Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wydziału Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie. Efekty badań zostały upublicznione w referatach wygłoszonych przez Habilitanta na dwóch seminariach naukowym, które odbyły się w Gdańsku oraz w Brnie.

Z punktu widzenia aktywności Habilitanta poza macierzystą uczelnią na uwagę zasługuje zaangażowanie w prace Komitetu Redakcyjnego czasopisma naukowego *Financial Law Review*. W czasopiśmie tym dr Przemysław Panfil pełnił funkcję redaktora tematycznego Działu Prawo Budżetowe. Jest to czasopismo międzynarodowe wydawane wspólnie przez Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Masaryka w Brnie, Uniwersytet P.J. Safarika w Koszycach oraz Państwowy Uniwersytet w Woroneżu.

W latach 2020–2021 dr Przemysław Panfil był jednym z wykonawców dwóch grantów mających na celu rozwój wspomnianego czasopisma i finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (w ramach „Programu wsparcia dla czasopism naukowych”) oraz Uniwersytetu Gdańskiego (w ramach „Programu rozwoju czasopism naukowych UG”). W związku z tą aktywnością, Habilitant współorganizował trzy międzynarodowe seminaria naukowe, które odbyły się pod tym samym tytułem: „*The financial law towards challenges of the XXI Century*”. Seminarium te miały na celu zwiększenie międzynarodowego zasięgu czasopisma *Financial Law Review*. W seminarium, które odbywało się w latach 2020-2021



roku brał udział uniwersytet w Nairobi, Kenia (częściowo on-line). Uczestnikami powyższych seminariów było łącznie kilkudziesięciu pracowników naukowych oraz studentów studiów doktoranckich z ośrodków akademickich z Polski, Czech, Słowacji, Rosji, Kazachstanu, Kirgistanu, Uzbekistanu i Kenii.

Przejawem aktywności Habilitanta wykraczającej poza rodzimy Uniwersytet są także recenzje. W latach 2016-2021 sporządził dla czasopisma *Financial Law Review* 21 recenzji artykułów naukowych.

Jak już wspominałem, Habilitant wykazywał się satysfakcjonującą aktywnością, gdy chodzi o uczestnictwo w konferencjach. Habilitant wygłaszał referaty (9 konferencji), był moderatorem (3 konferencje). Organizatorami tych konferencji były Uniwersytet Masaryka w Brnie, Uniwersytet P.J. Safarika w Koszycach, Państwowy Uniwersytet w Woroneżu, Strathmore University, Uniwersytet Wrocławski. Ponadto, Habilitant uczestniczył w 6 seminariach organizowanych przez ośrodki akademickie w Federacji Rosyjskiej (Moskwa, Rostów, Czelabińsk, Władywostok, Omsk, Nowosybirsk).

Zauważalna jest także aktywność dr. Przemysława Panfila w przypadku staży naukowo-dydaktycznych (11) na uczelniach zagranicznych, związanych z programem Erasmus+.

**Aktywność dr. Przemysława Panfila wykraczającą poza macierzystą jednostkę, w tym aktywność zagraniczną, oceniam wysoko.**

## **5. Ocena osiągnięć dydaktycznych, organizacyjnych oraz popularyzujących naukę**

Z przedstawionej dokumentacji wynika, że dr Przemysław Panfil wykazuje się wzmożoną aktywnością dydaktyczną. Habilitant był, o czym już wspominałem, współautorem ogólnopolskiego podręcznika z zakresu prawa finansowego, uczestniczył w 11 wyjazdach w ramach Programu Erasmus+. Prowadził wykłady, ćwiczenia, seminaria, proseminaria konwersatoria na studiach I i II stopnia, studiach podyplomowych, na studiach doktoranckich na kierunkach: Prawo, Administracja, Podatki i Doradztwo podatkowe. Bogata jest oferta dydaktyczna, gdyż dotyczy m.in. finansów publicznych, prawa finansowego, przedmiotów z zakresu podatków, ekonomicznej analizy prawa, makro- i mikroekonomii, podstaw ekonomii.

Habilitant wykazuje się zaangażowaniem w sprawy organizacyjne, gdyż pełnił różne funkcje organizacyjne na Wydziale Prawa i Administracji. Popularyzował naukę m.in. w formie wykładu dla słuchaczy Polskiego Uniwersytetu Trzeciego Wieku na Litwie (Wilno, 2018 r.). Ponadto, wygłosił szereg wykładów dla członków Koła Naukowego Prawa Finansowego działającego na Wydziale Prawa i Administracji UG (w latach 2012–2017). Z kolei w latach 2008-2012 dr Przemysław Panfil wygłosił 5 wykładów dotyczących problematyki prawa finansowego w ramach Bałtyckiego Festiwalu Nauki (w latach 2008–2012).

**Działalność dydaktyczną, organizacyjną, popularyzującą naukę oceniam pozytywnie.**



## Konkluzja

Z merytorycznego punktu widzenia, czyli z perspektywy ekonomisty, specjalizującego się w finansach publicznych, polityce fiskalnej i monetarnej dorobek dr. Przemysława Panfila oceniam pozytywnie, a nawet więcej – wysoko. Pewną komplikacją jest fakt, że Wniosek jest procedowany w dyscyplinie Nauki prawne. Dokonana przeze mnie ocena odnosi się do kwestii ekonomii i finansów publicznych. Istotne jednak jest, że zjawiska ekonomiczne i z zakresu finansów publicznych, bankowości centralnej, polityki fiskalnej silnie implikują prawo. Zagadnienia prawne są nieustannie silnie eksponowane we wszystkich pracach. Miaz ekonomii i prawa w tym kontekście można uznać za rzecz naturalną. Dotyczy to zwłaszcza finansów publicznych, polityki fiskalnej i monetarnej.

Stąd też kierując się faktem, że dorobek dr. Przemysława Panfila w zakresie prawa będzie przedmiotem oceny specjalistów nauk prawnych, stwierdzam, że Habilitant po uzyskaniu stopnia naukowego doktora wykazał się znacznymi osiągnięciami badawczymi. W mojej ocenie największym z nich jest monografia, a wyniki w pozostałych obszarach wniosek ten wzmacniają.

Wniosek o nadanie dr. Przemysławowi Panfilowi stopnia naukowego doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne popieram.



*Stanisław Owsiak*

Kraków, 6 listopada 2022 r.