

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Rafała Macieja Trzeciakowskiego zatytułowanej „Revenue autonomy and fiscal sustainability of local governments”

Rozprawa będąca przedmiotem niniejszej recenzji została napisana w języku angielskim. Jej objętość – wliczając załącznik, spis użytych definicji i pojęć, zestawienia wykresów i tablic, listę pozycji literaturowych oraz streszczenie w języku polskim – wynosi 194 strony. Podstawowy korpus rozprawy podzielony został na sześć elementów, które Doktorant określa mianem sekcji i do których zaliczył zarówno wstęp (sekcja 1, s. 7 -17), jak i konkluzje (sekcja 6, s. 157 – 164).

Tematem, któremu Doktorant poświęcił swoją rozprawę, są związki zachodzące między autonomią dochodową samorządów lokalnych (na poziomie miast i gmin) i ich stabilnością fiskalną. Główna hipoteza badawcza sformułowana została we wstępie (sekcja 1) w następującej postaci : „Autonomia dochodowa poprawiła stabilność fiskalną gmin i miast w Polsce w okresie 2004-2019” (s.13 rozprawy). Towarzyszy jej sześć hipotez pomocniczych poświęconych kwestiom szczegółowym i ujętych w taki sposób, by ich potwierdzenie wspierało hipotezę główną. Hipotezy te dotyczą takich kwestii jak fiskalna funkcja reakcji w kontekście stabilności zadłużenia, wzmocnienie stabilności fiskalnej dzięki autonomii dochodowej, związki stabilności fiskalnej z politycznymi cyklami budżetowymi oraz z inwestycjami publicznymi finansowanymi z transferów unijnych. We wstępnej sekcji 1 poza sformułowaniem hipotez badawczych znalazło się uzasadnienie wyboru tematu, który skoncentrowany jest na finansach władz lokalnych, a także zasygnalizowanie ich szczególnego miejsca w całościowo ujętym systemie finansów publicznych (do naszkicowania tego ostatniego wątku posłużył zarówno przykład ChRL, jak i analizy oraz rekomendacje płynące ze strony Komisji Europejskiej).

W sekcji 2 dokonany został przegląd literatury, w której podejmowano zagadnienie decentralizacji fiskalnej (alternatywnie: federalizmu fiskalnego), a zatem rozdzielenia obszaru finansów publicznych pomiędzy rząd centralny i władze usytuowane poniżej szczebla centralnego. W tym zakresie Doktorant szczególną uwagę poświęcił pionowej luce fiskalnej (*vertical fiscal gap*) czyli tej części wydatków realizowanych na poziomie lokalnym, do sfinansowania których nie wystarczają lokalne dochody, a które w konsekwencji wymagają uzupełniającego finansowania transferami ze środków rządu centralnego. Pionowa luka fiskalna stanowi jeden z zasadniczych wątków rozwijanych w dalszej części rozprawy.

Wśród poddanych przeglądowi pozycji literatury były zarówno takie, które miały charakter rozważań teoretycznych (C. M. Tiebout, W. E. Oates, G. Brennan i J.M. Buchanan), jak i takie, które stanowiły empiryczne testowanie wieloaspektowych efektów decentralizacji fiskalnej i wynikającej z niej autonomii dochodowej władz lokalnych. Ta druga grupa prac została syntetycznie zaprezentowana w tabeli 2.1 na s. 27-29 rozprawy (porównania międzynarodowe) oraz tabeli 2.2. na s 30 rozprawy (studia poświęcone pojedynczym

krajom). Można przy tym odnieść wrażenie, że prace o charakterze empirycznym w znacznie większym stopniu przyciągały uwagę Doktoranta niż wywody teoretyczne, które odnotował w sposób bardzo skrótowy; rodzi to odczucie pewnego niedosytu w tej mierze.

Odrębna grupa prac empirycznych, których przeglądu dokonano w sekcji 2, dotyczyła dotacji rządowych na rzecz władz lokalnych i tzw. efektu lepkości (*flypaper effect*) czyli oddziaływania tych dotacji na przyrost lokalnych wydatków publicznych w stopniu większym niż w przypadku wykorzystania własnej bazy podatkowej. Również te prace – z wyraźną przewagą odnoszących się do warunków USA – zostały syntetycznie przedstawione w postaci tabelarycznej (tabela 2.3 na s.38-40 rozprawy oraz tabela 2.4 na s.41 rozprawy).

Sekcję 2 zamyka część określona przez Doktoranta jako rama analityczna rozprawy, a będąca rozszerzonym i pogłębionym omówieniem hipotezy głównej i szczegółowych hipotez pomocniczych sformułowanych w sekcji 1. Zgodnie z nimi stabilność fiskalna samorządów lokalnych powiązana została z ich autonomią dochodową poprzez fiskalną funkcję reakcji, w myśl której wzrost zadłużenia znajdował odpowiedź w postaci pierwotnej nadwyżki budżetowej. Autonomia sprzyjała również przezorności fiskalnej rozumianej jako czynnik ograniczający ekspansję wydatkową. Mechanizm ten pozwalał osłabić fluktuacje, które wynikały z politycznego cyklu budżetowego (ekspansja wydatkowa w latach wyborczych) oraz dotacji (transferów) pochodzących z zewnątrz (ryzyko przeskalowanych lub całkowicie nietrafionych inwestycji). Wszystkie te współzależności zostały przedstawione na wykresie 2.2 na s.46 rozprawy. Graficzna prezentacja podjętego zadania analitycznego wydaje się rozwiązaniem interesującym, a bez wątplenia pozwala z większą łatwością śledzić tok rozumowania Doktoranta.

W tytule sekcji 3 zostały wyeksponowane lokalne podatki (czy też podatki odmienne od centralnych podatków państwowych – *subcentral taxes*), ale tematyka rozważań podjętych w tym fragmencie w istocie jest szersza. Obejmuje ona bowiem całokształt ram fiskalnych, w jakich poruszają się władze samorządowe w krajach OECD, a wśród nich w Polsce, uprawnienia władz lokalnych w zakresie ustalania stóp opodatkowania i przyznawania ulg podatkowych (uprawnienia te są znacznie zróżnicowane w poszczególnych krajach OECD), niepodatkowe źródła ich dochodów własnych, kwestie rządowej subwencji ogólnej oraz udziału samorządów we wpływach z podatków PIT i CIT. Doktorant trafnie zauważa, że nawet tylko ta ostatnia kwestia rodzi istotne kontrowersje, bo w klasyfikacji statystycznej udziały w podatkach zaliczane są do dochodów własnych, a w literaturze poświęconej decentralizacji fiskalnej traktowane są jako rodzaj transferów ze strony rządu centralnego; w dalszej części rozważań Doktorant zdecydował się na opowiedzenie za tym drugim stanowiskiem (patrz s.51- 52 rozprawy).

Druga część rozważań, które włączone zostały do sekcji 3, poświęcona została omówieniu *OECD Fiscal Decentralization Database*, która stanowić miała źródło danych do przeprowadzenia w dalszej części rozprawy porównań międzynarodowych. W tej samej części sekcji 3 przedstawione zostały źródła danych dla Polski, a także zaprezentowana procedura konstruowania bazy danych, do stworzenia której posłużyły surowe dane z Ministerstwa Finansów dotyczące działań blisko 2,5 tys. podmiotów samorządowych w latach 2004-2019.

Sekcja 4 rozprawy rozpoczyna się od porównania stopnia decentralizacji fiskalnej w Polsce i innych krajach OECD (podstawą przeprowadzenia porównań stała się *OECD Fiscal Decentralization Database* omówiona w sekcji poprzedniej). Porównując dane dotyczące udziału wydatków lokalnych w całkowitych wydatkach sektora finansów publicznych, dochodów samorządów lokalnych w podziale na podatki lokalne, inne dochody własne i udziały w podatkach nakładanych przez władzę centralną oraz „prawdziwie autonomiczne” dochody samorządów Doktorant wykazał, że pionowa luka fiskalna w Polsce w 2018 r. należała do najwyższych wśród krajów OECD (choć wypada odnotować, że jeszcze wyższą notowano w sąsiedzkich Słowacji i Litwie), a w porównaniu z 2000 rokiem uległa pogłębieniu, podczas gdy w większości krajów OECD istotnie ją w tym okresie zredukowano.

Po porównaniach międzynarodowych, jakie zostały przeprowadzone w części pierwszej sekcji 4, w części drugiej uwaga została skoncentrowana na sytuacji wewnętrznej w Polsce. Znajdujemy tutaj wnikliwe analizy wydatków i dochodów polskich samorządów, a podstawę tych analiz stanowią dane z Ministerstwa Finansów, o których była mowa w sekcji 3. Szczególnie interesujące wydają się ustalenia dotyczące zróżnicowanej specyfiki finansów samorządowych w zależności od ich poziomów – gmin, miast, powiatów i województw. Równie ciekawa jest analiza trendów w dochodach i wydatków samorządów, jakie ukształtowały się w latach 2004-2019, a także narastania w tym okresie samorządowej części długu publicznego. Zarówno porównania międzynarodowe, jak i analizy polskich danych wewnątrz krajowych pozwoliły Doktorantowi na wyodrębnienie charakterystycznych cech finansów polskich samorządów, wśród których szczególne miejsce zajmują duże znaczenie w dochodach udziału w podatkach nakładanych centralnie, niski i obniżający się udział podatków autonomicznych, znacząca rola transferów ze strony rządu centralnego (wysoka pionowa luka fiskalna) i powiązanie pionowej luki fiskalnej z narastaniem długu publicznego (szczególnie uwidaczniające się na poziomie samorządów miejskich).

Wartościowy element obydwu części sekcji 4 stanowią klarowne i sugestywne wykresy, które dobrze ilustrują przeprowadzony wywód.

W sekcji 5 rozprawy szczegółowe hipotezy badawcze - sformułowane w sekcji 1 (s.13-16 rozprawy), a następnie w sekcji 2 przedstawione w postaci rozwiniętej i wpisane w schemat analityczny rozprawy (s. 42-46 rozprawy) - poddane zostały testowaniu ekonometrycznemu. Wprowadzenie do realizacji tego zadania stanowi przegląd literatury poświęconej fiskalnej funkcji reakcji (reakcji polityki fiskalnej na zmiany stosunku długu do dochodów). W tym kontekście Doktorant zwraca uwagę na fakt, że fiskalna funkcja reakcji testuje nie tyle dynamikę samego długu, co przede wszystkim responsywność polityki fiskalnej. Polityka ta może być uznana za stabilną, jeśli w sposób systematyczny na wzrost długu odpowiada nadwyżkami pierwotnymi. Fragment ten pozwolił także Doktorantowi na zasygnalizowanie jego własnego wkładu do nauk ekonomicznych, bo – jak sam stwierdza – „wedle mojej najlepszej wiedzy fiskalna funkcja reakcji nigdy nie została wykorzystana do analizy polityki fiskalnej władz lokalnych (samorządów)” (s. 101 rozprawy).

Kolejnym krokiem na drodze do ekonometrycznego testowania hipotez rozprawy było przedstawienie zalet zastosowania w estymacji fiskalnej funkcji reakcji danych panelowych. W tym przypadku Doktorant posłużył się listą przewag danych panelowych nad

danymi przekrojowymi i szeregami czasowymi zestawioną przez C. Hsiao w pracy *Analysis of panel data*, a własny wkład ograniczył do powiązania tej listy z własnym badaniem (s. 104-106 rozprawy). Źródło zaczerpnięcia poglądu na zalety danych panelowych zostało jednoznacznie wskazane, więc przyjęte podejście można uznać za dopuszczalne, jednakże również ten fragment pracy – podobnie jak skrótowe omówienie literatury teoretycznej w sekcji 2 – pozostawia pewien niedosyt.

Najistotniejszą część sekcji 5 stanowi oszacowanie 50 panelowych fiskalnych funkcji reakcji w celu testowania sześciu szczegółowych hipotez badawczych. Dokonane to zostało zgodnie z jednolitym podejściem polegającym na sprawdzeniu, czy jednostki samorządowe reagowały na wzrost długu pierwotną nadwyżką fiskalną, a następnie ustaleniu, czy w relacji tej zachodziła nieliniowość (reakcja była silniejsza przy wyższym poziomie autonomii dochodowej). Zostało także zbadane, czy uzyskane wyniki są odporne na różnorodne zmiany w podejściu do modelowania.

W świetle przeprowadzonej analizy ekonometrycznej główna hipoteza rozprawy mówiąca o tym, że autonomia dochodowa poprawiła stabilność fiskalną gmin i miast w Polsce w okresie 2004-2019, została zweryfikowana pozytywnie. W warunkach autonomii dochodowej reakcja samorządów na wzrost długu następowała nawet w obliczu politycznych cykli budżetowych i pobudzenia inwestycji w wyniku transferów unijnych. Na pozytywną weryfikację hipotezy głównej złożyły się wyniki oszacowania panelowych funkcji reakcji fiskalnych odnoszących się do sześciu hipotez szczegółowych. Wyniki te potwierdziły, że samorzady reagowały na przyrosty długu nadwyżkami pierwotnymi wypełniając tym samym kryterium stabilności długu, a relacja ta cechowała się nieliniowością polegającą na mocniejszej responsywności przy wyższych poziomach autonomii dochodowej. Równocześnie polityczne cykle budżetowe miały negatywny wpływ na bilans pierwotny w latach wyborczych, ale był on osłabiany przez wyższy poziom autonomii dochodowej. Podobnie znaczące przyrosty inwestycji wynikające z transferów unijnych negatywnie wpływały na stabilność fiskalną, ale autonomia dochodowa ten negatywny wpływ ograniczała. Powyższe ustalenia stanowią ważną podstawę do wyciągnięcia wniosków odnośnie do polityki fiskalnej w Polsce – zwłaszcza w konfrontacji z jej odmiennością w innych krajach OECD, która została zilustrowana w sekcji 4 rozprawy.

Przedstawioną do recenzowania rozprawę oceniam pozytywnie. Doktorant wybrał na jej temat bardzo aktualne i wciąż ograniczonym stopniu zbadane zagadnienie stabilności fiskalnej samorządów i roli, jaką odgrywa w tym ich autonomia dochodowa. W celu przeprowadzenia badań stworzył unikalną bazę danych, do czego posłużyły surowe dane w postaci ponad 25 milionów rekordów władz lokalnych z Ministerstwa Finansów, a także dane z Państwowej Komisji Wyborczej odnoszące się do wyborów lokalnych w latach 2002, 2006, 2014 i 2018. Całość swojego wyводу uporządkował poprzez zbudowanie schematu analitycznego, któremu została nadana interesująca forma graficzna. Weryfikację sformułowanych hipotez przeprowadził poprzez rozbudowaną analizę ekonometryczną, a narzędzia, przy pomocy których zostało to dokonane, dobrano w sposób nie budzący zastrzeżeń. Wyprowadzone z całości wyводу wnioski końcowe zostały sformułowane w

sposób wyważony i przejrzysty. Ten zasadniczo pozytywny obraz tylko w bardzo niewielkim stopniu zakłócają pewne niedoskonałości w omawianiu wykorzystanej literatury.

W świetle spostrzeżeń dokonanych wyżej stwierdzam z przekonaniem, że mgr Rafał Maciej Trzeciakowski wykazał się zaawansowanymi umiejętnościami prowadzenia pracy badawczej, a jego rozprawa doktorska zatytułowana „Revenue autonomy and fiscal sustainability of local governments” spełnia warunki określone 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. Dlatego też zwracam się do Rady Naukowej dyscypliny ekonomia i finanse w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie z wnioskiem o dopuszczenie do publicznej obrony recenzowanej przeze mnie rozprawy.



(-) *Dariusz Filar*

Gdynia, 5 stycznia 2023 r.