

Prof.dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Michała Jędrzejczyka pt.
„Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego”**

1. Ocena wyboru tematu i przyjętych założeń oraz tej pracy.

Tematem rozprawy doktorskiej mgr Michała Jędrzejczyka jest stosunkowo nowa instytucja prawna, jaką jest wieloletnia prognoza finansowa (WPF), stąd też w literaturze przedmiotu nie poświęcono jej zbyt wielu kompleksowych opracowań. Podjęcie się zatem wnikliwej i krytycznej analizy tej instytucji jest jak najbardziej wskazane. Jest to tym istotniejsze ze względu na fakt, że obecne regulacje prawne dotyczące tej instytucji bardzo ogólnie (by nie powiedzieć – ogólnikowo) określiły jej charakter i skutki prawne, a także jej rolę w procesach zarządzania finansami samorządów, a jednocześnie można zaobserwować wzrost znaczenia tej instytucji. Należy podkreślić, że WPF jest obecnie głównym narzędziem planowania finansowego uwzględniającym dłuższy, niż rok budżetowy, horyzont czasowy. Istnieje przy tym bardzo dużo różnego rodzaju dokumentów zawierających plany rzeczowe, z których większość ma charakter obligatoryjny. Autor podjął próbę ich zidentyfikowania, jednakże w sposób niedostateczny podkreślił brak ich powiązania z planowaniem finansowym i odzwierciedleniem w WPF. Praca skupia się bowiem przede wszystkim na ustaleniu charakteru prawnego i funkcji WPF. Należy docenić dokonania autora w tym zakresie i podkreślić wartość pracy, która podejmuje wysiłek uporządkowania i rozjaśnienia niejednoznacznych oraz kontrowersyjnych przepisów w tym zakresie. Autor zawarł w rozprawie rozważania zmierzające

do określenia funkcji wieloletniej prognozy. Wyodrębnił trzy podstawowe poziomy oddziaływania prognozy, tj poziom państwa, samorządu oraz społeczności lokalnej. przy czym za szczególnie cenne uznać należy wyodrębnienie i szerokie omówienie funkcji związanej z pozyskiwaniem informacji o sytuacji finansowej samorządów przez władze centralne, zwłaszcza Ministra ds. finansów publicznych, które pozwalają na ewentualną działalność legislacyjną o charakterze prewencyjnym w obszarze długu publicznego. Wskazał prawidłowo na główny cel wieloletniej prognozy finansowej, jakim jest monitorowanie i utrzymanie bezpiecznego poziomu zadłużenia samorządów. Wskazał także na mankamenty jej charakteru prawnego oraz wady obecnej konstrukcji.

Wybór tematu rozprawy jest zatem w pełni uzasadniony, gdyż kompleksowa analiza instytucji WPF pozwala na wyciągnięcie wniosków co do skuteczności tego instrumentu w procesach zarządzania finansami lokalnymi, wykazania istniejących słabości tego instrumentu oraz sformułowanie wniosków de lege ferenda.

Podstawowa teza pracy odnosi się do znaczenia WPF jako skutecznego instrumentu zarządzania środkami publicznymi. Autor stawia w pracy tezę główną o wadliwości prawnych regulacji dotyczących tego instrumentu i konieczności nowych uregulowań ustawowych, które powinny skutkować wzmocnieniem jego znaczenia i poprawy funkcjonalności. Dla uzasadnienia swojego stanowiska przeprowadza analizę wyodrębnionych na wstępie kwestii szczegółowych w oparciu o postawionych siedem kluczowych pytań dotyczących istoty prawnej, oraz roli jaką można pełnić w procesie planowania wieloletniego. Za szczególnie istotne należy tu uznać pytanie o znaczenie prognozy w procesie planowania wieloletniego, a także pytanie o znaczenie prognozy w procesie podejmowania decyzji związanych z funkcjonowaniem budżetu rocznego oraz podejmowania decyzji o charakterze strategicznym i długookresowym. Tak postawiona teza główna oraz pytania szczegółowe

pozwoili autorowi na przedstawienie w kolejnych rozdziałach rozprawy rozważań o roli WPF w kontekście planowania wieloletniego i sformułowanie własnych uwag krytycznych w tym zakresie ,a także przeprowadzenie głębokiej analizy instytucji WPF, jej funkcji oraz konstrukcji normatywnej zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*. Wymagało to również odpowiedzi na kilka pytań szczegółowych, które autor postawił na wstępie. Dotyczą one tego, czy instytucja WPF stanowi początek planowania wieloletniego w sektorze finansów publicznych (obok wieloletniego planu finansowego państwa) w ujęciu zadaniowym, czy konstrukcja prawna WPF jest prawidłowa, czy można poszerzyć jej rolę w procesie zarządzania środkami publicznymi oraz czy skutecznie realizuje swoje cele, w tym w zakresie ograniczania poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Istotne jest także pytanie o rolę WPF na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Postawienie tych pytań wskazuje, iż autor przyjął właściwy punkt widzenia dla oceny analizowanej instytucji, nie ograniczając się do wątków ściśle jurydycznych.

2. Ocena struktury pracy i zawartych w niej treści.

Praca została podzielona na pięć, poprzedzonych wstępem, rozdziałów. W zakończeniu zawarte zostało podsumowanie wcześniejszych rozważań w kontekście postawionej głównej tezy pracy oraz pytań szczegółowych.

Należy także zauważyć, że każdy rozdział kończy podsumowanie rozważań w nich zawartych co znacząco porządkuje tok rozumowania.

Rozdział I dotyczy form wieloletniego planowania finansowego. Zawiera on także prezentację różnych koncepcji i modeli planowania wieloletniego. W rozdziale tym omówiono m.in. różnice między prognozowaniem, programowaniem oraz planowaniem oraz wskazano na sekwencyjną zależność wszystkich tych trzech procesów. Autor omówił główne koncepcje planowania finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem wieloletniego planowania na

szczeblu Unii Europejskiej. Efektem prowadzonych rozważań nad istotą i mechanizmami tych procesów jest stwierdzenie Autora, iż WPF jest jedynie jednym z elementów planowania wieloletniego, nie może być zatem utożsamiane z planowaniem wieloletnim. Autor przedstawił w tym rozdziale rozróżnienie pomiędzy procesami programowania, prognozowania oraz planowania, traktując procesy te jako sekwencje działań niezbędnych w zarządzaniu finansami publicznymi. Zbyt skrótowo potraktowano jednak w rozprawie kwestie korzyści płynących z planowania wieloletniego dla usprawnienia i zwiększenia efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Zabrakło tu także, w moim przekonaniu, rozważań nad powiązaniem między planowaniem rzeczowym i planowaniem finansowym.

W rozdziale II przedstawione zostały koncepcje i zasady planowania finansowego w Polsce. Autor odniósł się zarówno do planowania wieloletniego na szczeblu centralnym, jak i regionalnym i lokalnym. Przedstawione przez autora rozwiązania w zakresie planowania finansowego na szczeblu centralnym zawierają ciekawe spostrzeżenia dotyczące Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, zabrakło w nich jednak uwag na temat roli, jaką ewentualnie odgrywa lub mógłby odgrywać ten instrument w procesach planowania regionalnego i lokalnego. W rozdziale tym zabrakło także rozważań nad możliwymi koncepcjami finansowego planowania wieloletniego, a zwłaszcza zasadnością przyjętych koncepcji planowania kroczącego oraz braku powiązania obecnego okresu planowania z horyzontem wieloletniego planowania na poziomie UE.

W rozdziale III omówione zostały normatywne założenia WPF. Przedstawiono w nim zarówno ewolucję rozwiązań dotyczących WPF, a także zasady oraz proceduralne aspekty tej instytucji. Omawiając zasady dotyczące prognozy Autor skoncentrował się na dwóch podstawowych, tj. realistyczności oraz wieloletniości. Są to niewątpliwie kluczowe zasady w tym obszarze, jednak należałoby także odnieść się do innych zasad, takich jak zasada braku bezwzględnie dyrektywnego charakteru prognozy. Możliwość zmiany

prognozy przewidziana w odpowiednich regulacjach ustawy o finansach publicznych jest konsekwencją innych decyzji związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi, rozważania wymagałyby zasadność obecnie przyjętych przesłanek, jak i podział kompetencji w tym zakresie między organ stanowiący i zarząd. Interesujące są rozważania autora dotyczące relacji między danymi ujmowanymi w budżecie oraz w WPF oraz kwestii na którym z organów jednostki samorządu terytorialnego ciąży obowiązek zapewnienia zgodności między tymi dokumentami. Zgodzić się należy z zaprezentowanym w rozprawie poglądem autora, że w świetle aktualnych regulacji prawnych trudno określić „który z dokumentów, przybierających przecież formą aktów prawa miejscowego ma charakter dominujący. Prowadzi to w efekcie do pewnej dysfunkcyjności instytucji WPF jako instrumentu zarządzania finansami danej jednostki samorządowej.

Rozdział IV omawia elementy konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej. Autor omówił zarówno elementy obligatoryjne, jak i fakultatywne prognozy. Wskazana przez Autora rozbieżność między wymogami co prezentowanych danych wynikająca z ustawy o finansach publicznych „a wymogami wynikającymi z rozporządzenia wykonawczego ustalającego wzór prognozy zasługuje na ocenę krytyczną i w pełni podzielam w tym zakresie stanowisko Autora. Zgadzam się także z uwagami co całkowitego uniwersalizmu wzoru WPF,co uniemożliwia prognozowanie indywidualnie określonych wartości, istotnych dla konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Należy także zgodzić się z krytycznymi uwagami Autora dotyczącymi normatywnego ujęcia poszczególnych elementów, pewien niedosyt powstaje jednak w przypadku analizy najistotniejszego chyba elementu, jakim jest prognoza długu będąca integralną częścią WPF. W stosunku zwłaszcza do obecnej konstrukcji wskaźnika zadłużenia można bowiem zgłosić znacznie więcej uwag krytycznych. Zostały one przedstawione zarówno przez teoretyków, jak i praktyków –samorządowców, a ich skutkiem jest toczący się obecnie proces

legislacyjny dotyczący zmian w ustawie o finansach publicznych, mających wyeliminować mankamenty obecnych regulacji w zakresie regulacji zadłużeniowych samorządu.

Rozdział V jest logiczną konsekwencją wcześniejszych rozważań i poświęcony został kierunkom zmian kształtu wieloletniej prognozy finansowej. Interesujące są rozważania dotyczące funkcji WPF, choć uważam, że Autor nadmiernie eksponuje jako główną - funkcję związaną z monitorowaniem i utrzymywaniem bezpiecznego poziomu zadłużenia jst, choć przecież omawia i podkreśla także inne funkcje, jakie powinna pełnić ta prognoza. Jest to po części usprawiedliwione faktem, że to właśnie ta funkcja prognozy leżała u podstaw jej wprowadzenia i ustawodawca położył szczególny nacisk na pozyskanie i przedstawienie informacji o zadłużeniu każdej jednostki samorządu terytorialnego w kontekście możliwości spłacania przez nią swoich zobowiązań dłużnych. Sporządzenie prognozy długu, będącej w świetle przyjętych rozwiązań prawnych „kluczowym elementem prognozy, ma bowiem potwierdzić zachowanie ustalonej ustawowo reguły fiskalnej (indywidualnego wskaźnika zadłużenia). W rozdziale tym przedstawione zostały także mankamenty obecnej koncepcji normatywnej WPF. O ile zgodzić się należy z wnioskami autora dotyczącymi tych kwestii, to należałoby wskazać, że przeprowadzone rozważania na ten temat robią wrażenie nieco chaotycznych. Myślę, że powinny być one usystematyzowane poprzez podział paragrafów na podpunkty i na wyraźne części poświęcone kolejno omawianym zagadnieniom.

Podsumowanie pracy zawarte w wyodrębnionym końcowym „zakończeniu” stanowi syntetyczne ujęcie wniosków płynących z przeprowadzonych analiz. Konstrukcję rozprawy należy uznać za właściwą i umożliwiającą głębszą analizę omawianych zagadnień oraz prowadzenie logicznego toku wywodów. Zarówno teza pracy, jak i jej konkluzja sprowadzają się do stwierdzenia, że ze względu na wadliwe skonstruowane przepisy, prognoza nie może być uznana za instrument realistycznego prognozowania danych budżetowych oraz prognozy

długu .WPF stwarza zatem ograniczone możliwości do oceny sytuacji finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się jednak, że nie chodzi tu tylko o wadliwą konstrukcję samych przepisów, co sugerowałoby błędy o charakterze legislacyjnym, ale o wadliwe założenia co do samej koncepcji prognozy jako instrumentu zwiększania efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Autor rozprawy sformułował własne propozycje rozwiązań poprawiające funkcjonalność WPF oraz jej realistyczność i propozycje te należy uznać za zasadne. Należy zatem podkreślić, że rozprawa zawiera wiele trafnych ocen i wartych rozważenia propozycji nowego podejścia do kwestii prognozowania i planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Zbyt skrótowo Autor potraktował jednak kwestię obiektywnych przyczyn utrudniających właściwe wykorzystanie analizowanego instrumentu w praktyce, takich jak niestabilność otoczenia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, zmienność koniunktury gospodarczej i uzależnienie samorządów od decyzji podejmowanych przez organy rządowe. Należałoby tu także wskazać na duży stopień upolitycznienia procesów decyzyjnych, zwłaszcza w zakresie przyznawania środków finansowych przez podmioty zewnętrzne (zwłaszcza dotacji i środków pochodzących z UE). Są to wszystko czynniki, które mają bardzo istotny wpływ na możliwość prognozowania przyszłej sytuacji finansowej w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

3. Ocena strony formalnej pracy.

Praca jest napisana starannie, ma przejrzysty układ, Autor posługuje się poprawnym i komunikatywnym językiem, umożliwiającym zrozumienie prezentowanych zagadnień. Redakcja pracy, konstrukcja odsyłaczy jest potwierdzeniem opanowania umiejętności pisania prac naukowych.

Załączony wykaz rzetelnie dobranej bibliografii, aktów prawnych oraz orzeczeń sądowych i innych materiałów źródłowych jest obszerny i świadczy o szerokim

wykorzystaniu dorobku nauki i praktyki. Jest to także potwierdzeniem właściwie wykorzystanych metod badawczych. Warty podkreślenia jest nie tylko walor naukowy, ale i praktyczny rozprawy, także w związku z przedstawianymi propozycjami przyszłych, udoskonalonych rozwiązań legislacyjnych dotyczących WPF.

W przedstawianych rozważaniach zdarzają się drobne nieścisłości, bądź niedokładności (np. użycie terminu „niedokapitalizowanie” w odniesieniu do sytuacji nieadekwatnych środków na realizowane zadanie).

4. Konkluzje.

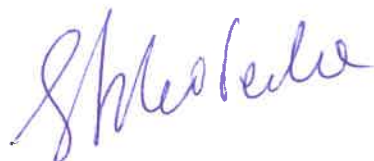
Praca analizuje niezmiernie istotną problematykę ukształtowania normatywnego WPF oraz możliwości zwiększenia efektywności tego instrumentu w praktycznym działaniu jednostek samorządu terytorialnego. Wybór tematu rozprawy jest zatem jak najbardziej uzasadniony.

Sformułowanie tezy rozprawy jest właściwe, dotyczy to także sformułowanych na początku pracy kluczowych pytań dotyczących założeń i przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji WPF, a przeprowadzone analizy pozwalają na uznanie postawionej tezy za udowodnioną.

Rozprawa jest jednocześnie potwierdzeniem nie tylko bardzo dobrej znajomości omawianych zagadnień, ale także umiejętności syntezy naukowej, logicznego oraz jasnego przekazywania własnych refleksji. Podniesione w recenzji wątpliwości czy wytknięte braki treściowe nie mogą rzutować na wysoce pozytywną ocenę recenzowanej rozprawy doktorskiej pana mgr Michała Jędrzejczyka.

Można zatem stwierdzić, że recenzowana rozprawa doktorska spełnia wymogi merytoryczne, metodologiczne oraz formalne przyjęte dla rozpraw doktorskich. Praca stanowi oryginalne rozwiązanie zagadnienia naukowego o istotnych walorach praktycznych zawierając także własne, autorskie propozycje zmian w regulacjach prawnych. Może zatem ze względu na spełnienie

ustawowych wymagań stawianych rozprawom na stopień doktora nauk prawnych stanowić podstawę do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim mgr Michała Jędrzejczyka.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Jędrzejczyk', is positioned to the right of the main text block.

Warszawa, 15 maja 2018 r.