

Dr hab. Jolanta Szołno-Koguc prof. nadzw.

Katedra Finansów Publicznych

Wydział Ekonomiczny UMCS w Lublinie

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr. Michała Jędrzejczyka

pt. „*Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*” (Lublin 2018),

przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr. hab. Pawła Smolenia prof. KUL

I. Uwagi wstępne

Recenzowana praca doktorska bardzo obszerna, liczy aż 497 stron. Tekst uzupełnia ponad 1600 przypisów odsyłających do źródeł, jak również komentujących i rozszerzających treści zasadnicze. Umieszczona w końcowej części pracy bibliografia obejmuje publikacje literaturowe (łącznie 365 pozycji o charakterze zwartym i periodycznym), źródła prawa krajowego (38 ustaw, 7 rozporządzeń wykonawczych, ponad 80 uchwał organów stanowiących wybranych jednostek samorządu terytorialnego) oraz unijnego, orzecznictwo, i inne materiały (komunikaty, uzasadnienia, sprawozdania, itp.). Stosownie uwzględnione zostały: wykaz skrótów, spis tabel (11) i rysunków (4), oraz streszczenie dysertacji w języku angielskim.

Na potrzeby recenzji ww. pracy doktorskiej, zostały zastosowane następujące kryteria i elementy oceny:

- trafność wyboru obszaru, przedmiotu badań i tematu rozprawy,
- oryginalność tez naukowych, złożoność celów badawczych, struktura rozprawy,
- przydatność praktyczna rozprawy,
- stopień realizacji założeń badawczych,
- skala uwag metodycznych i formalnych,
- konkluzja.



II. Trafność wyboru obszaru, przedmiotu badań i tematu rozprawy

Instytucja wieloletniej prognozy finansowej została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Od początku wzbudzała i nadal wzbudza wiele kontrowersji, które wynikają z niejasności i niejednoznaczności samego pojęcia, przyjętej konstrukcji materialnej, jak i reguł proceduralnych. Wymogi racjonalności współczesnych finansów publicznych eksponują konieczność wydłużenia perspektywy finansowej, odejścia od klasycznej zasady roczności planowania budżetowego. Odpowiedzią na tego typu postulaty teorii miała być w założeniu instytucja wieloletniej prognozy finansowej, przyjmowana aktem prawnym analogicznej rangi jak sam budżet JST i w tym znaczeniu obligując do zachowania szczególnej dbałości w odniesieniu do procedurach decyzyjnych związanych z zaciąganiem zobowiązań skutkujących finansowo na przyszłe lata. Niestety, wspomniana instytucja prawna nie spełnia postulowanej w doktrynie roli narzędzia wydłużającego perspektywę planowania finansowego, nie służy racjonalizacji zarządzania finansami samorządowymi. Siedmioletni okres doświadczeń JST w zakresie opracowywania i uchwalania wieloletnich prognoz finansowych to z pewnością wystarczający okres dla oceny funkcjonalności wskazanego instrumentu, weryfikacji dotychczasowej roli i znaczenia, pod kątem pożądanых kierunków zmian, także w kontekście systemowej naprawy finansów publicznych. W świetle powyższych refleksji wybór przez Autora przedmiotu badań odnoszącego się do zagadnień i problemów wieloletniej prognozy finansowej jako instrumentu planowania w jednostkach samorządu terytorialnego, wraz z próbą oceny jego działania, należy uznać za w pełni uzasadniony. Podjęte w dysertacji badania bardzo dobrze łączą walory poznawcze oraz aplikacyjne, tym samym stanowiąc ważne uzupełnienie wiedzy w zakresie teorii finansów publicznych i prawa finansowego, jak i głos w debacie co do potrzeby i kierunków reformy systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

III. Oryginalność tez naukowych, złożoność celów badawczych, struktura rozprawy

Autor w recenzowanej dysertacji przyjął jako **główny cel badawczy** *kompleksową analizę prawną oraz ocenę wykorzystania wieloletniej prognozy finansowej, wraz z ekspozycją roli, jaką instrument ten może pełnić w procesie planowania wieloletniego finansów publicznych JST*. Pragnę podkreślić prawidłowe sformułowanie zasadniczego zamierzenia badawczego zarówno w relacji do istniejącego stanu wiedzy, jak i zakładanych wartości aplikacyjnych rozprawy. Lektura dysertacji pozwala stwierdzić jednoznacznie, iż wskazany cel główny został w niej należycie podjęty i wyczerpująco zrealizowany. Ważny jest zwłaszcza interdyscyplinarny aspekt rozważań i analiz, nawiązanie do współczesnych koncepcji zarządzania finansami JST, problemu zadłużenia samorządów, w kontekście bezpieczeństwa ich finansów oraz stabilności i pewności realizacji zadań.



Z ww. zasadniczego zogniskowania badawczego Doktorant trafnie wyprowadził **cele szczegółowe**, sformułowane w postaci 7 pytań badawczych (s. 17):

- *czy wieloletnią prognozę finansową można rzeczywiście uznać za początek wprowadzania do finansów publicznych JST planowania wieloletniego (...), odejścia od metod budżetowania opartych na budżecie pozycji, klasyfikacji budżetowej oraz technik historycznych i statystycznych?*
- *czy przepisy dotyczące wieloletniej prognozy finansowej w pełni określają jej charakter prawny, cele, funkcje i znaczenie, jakie spełniać ma ten instrument w procesie zarządzania finansami lokalnymi, czy też konstrukcja (...) wymaga dalszego udoskonalania pod kątem nowych rozwiązań w tym zakresie?*
- *czy wieloletnia prognoza finansowa, dzięki połączeniu w jednym dokumencie parametrów budżetowych, wykazu wieloletnich przedsięwzięć oraz prognozy długu JST, koncentruje się na monitorowaniu poziomu zadłużenia oraz czy może być podstawą do podejmowania wieloletnich decyzji finansowych o charakterze strategicznym dla danej JST?*
- *czy obecna konstrukcja prawna wieloletniej prognozy finansowej, w tym jej zakres przedmiotowy oraz wzór (...) wynikający z przepisów wykonawczych, w sposób wystarczający umożliwia realizację zadań związanych z analizą poziomu długu, deficytu, równowagi budżetowej oraz podejmowanie decyzji w zakresie wieloletnich inwestycji realizowanych w JST?*
- *czy wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zmierzający do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, poprzez określenie zdolności finansowania zadań bieżących i przedsięwzięć inwestycyjnych JST z dochodów własnych oraz przychodów zwrotnych w każdym roku objętym prognozą, z zachowaniem płynności finansowej budżetu, skutecznie służy spełnianiu wymogów określonych mianem indywidualnego wskaźnika zadłużenia, którego zasadniczym celem było skuteczne ograniczenie procesu zadłużania się JST w Polsce?*
- *czy obowiązujące przepisy dotyczące wieloletniej prognozy finansowej uwzględniają odmienną rolę i zadania, jakie pełnią poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, czy też konstrukcja prawna nie wykazuje odrębności prawnych dla danych typów JST?*
- *jaką rolę w systemie finansów publicznych JST powinna pełnić w przyszłości wieloletnia prognoza finansowa?*

W nawiązaniu do ww. celów badawczych, Doktorant sformułował **główną tezę pracy** (s.18):
wieloletnia prognoza finansowa JST, ze względu na wadliwie skonstruowane przepisy określające jej

podstawowe elementy, nie może zostać uznana za instrument realistycznego prognozowania danych budżetowych oraz prognozy kwoty długu JST w wymiarze przekraczającym rok budżetowy. Prezentowane twierdzenie determinuje kolejne dotyczące nowych rozwiązań ustawowych, które skutkowałyby wzmocnieniem znaczenia i funkcjonalności tego instrumentu dla finansów JST.

Dla realizacji przedsięwzięcia badawczego, Autor przyjął strukturę pracy, obejmującą pięć rozdziałów merytorycznych, spiętych w jedną całość wstępem i zakończeniem. Tytuły poszczególnych rozdziałów oraz ich zawartość są powiązane z zakresem rozprawy i stanowią udaną próbę rozwinięcia założonych wyzwań badawczych. Lekturę poszczególnych części rozprawy usprawniają zamieszczone na początku każdego rozdziału uwagi ogólne oraz podsumowujące każdorazowo tok rozważań uwagi końcowe. Rzeczowy układ pracy przedstawia się następująco:

We *wstępie* (s. 11-24), przy stosownym nawiązaniu do zagadnienia wieloletniego planowania finansowego, relacji między planowaniem a prognozowaniem, wyeksponowany został zasadniczy problem badawczy dotyczący wieloletniej prognozy finansowej jako instytucji prawnej, której obowiązek opracowywania i uchwalania nałożony został na jednostki samorządu terytorialnego przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zaprezentowany został warsztat badawczy: wskazane źródła inspiracji, uzasadnienie wyboru tematu, uwzględnione wyjaśnienia najważniejszych pojęć, wskazujące zakres i założenia badawcze dysertacji, sformułowane cele i tezy, oraz ogólna metodyka pracy.

Pierwsze dwa rozdziały mają charakter wprowadzający, dający tło teoretyczne i uzasadnienie do kluczowych rozważań prawnofinansowych prowadzonych w kolejnych. I tak, zawarta w *rozdziale pierwszym* (s. 25-80) analiza koncepcji i modeli planowania wieloletniego pozwoliła na wyodrębnienie podstawowych różnic pomiędzy prognozowaniem, programowaniem i planowaniem finansowym. Podjęta została także próba określenia znaczenia planowania wieloletniego oraz uwarunkowań związanych z jego wdrożeniem w praktyce polskich i zagranicznych finansów publicznych. W kontekście prezentowanych metod planowania finansowego (s. 45 i n.) nie do końca jednak klarownymi i jednoznacznymi wydają się kryteria ich systematyki. We wskazanym kontekście uwzględniony został także wpływ przepisów i rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej, a dotyczących wydłużonej perspektywy planowania finansowego. Z kolei *rozdział drugi* (s. 81-158) przedstawia ewolucję przepisów polskiego prawa finansów publicznych w zakresie planowania wieloletniego. Analizie poddane zostały zarówno regulacje sprzed okresu transformacji ustrojowej, jak i rozwiązania normatywne związane z ideą wieloletniego planowania finansowego, obowiązujące w latach 1990-2017, zarówno na poziomie budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych. Podjęta w niniejszym rozdziale analiza dogmatyczno-prawna umożliwiła zdiagnozowanie podstawowych

zasad związanych z prognozowaniem i kontrolą finansów publicznych zwłaszcza na poziomie samorządu terytorialnego. Pozostaje pewien niedosyt w zakresie analizy historyczno-prawnej dotyczącej lat 1918-1989. Przede wszystkim ze względu na zróżnicowany kontekst ustrojowy, a co za tym idzie polityczny oraz społeczno-gospodarczy, wskazany okres powinien być wyraźnie rozdzielony na dwa etapy obejmujące odrębnie lata międzywojenne oraz osobno okres PRL. Czas II Rzeczypospolitej został potraktowany zbyt marginalnie, a w rzeczywistości wiele elementów doktrynalnych dotyczących racjonalizacji konstrukcji i procedury budżetowej miało swoje źródło właśnie w tym okresie. Nie wszystko udało się wprowadzić i zastosować w praktyce, wszak dwudziestolecie międzywojenne to ciągłe poszukiwanie tożsamości społeczno-politycznej nowego państwa polskiego, borykanie z zawirowaniami gospodarczymi, wreszcie ponowna utrata wolności i niepodległego bytu. Ale na uwagę z pewnością zasługują prace klasyków polskiej skarbowości, jak T. Grodyńskiego, R. Rybarskiego, E. Taylora, I. Weinfeldta, I. Czumy, ale także inicjatywy planistyczne wicepremiera i ministra skarbu E. Kwiatkowskiego. Geneza zatem tak planowania budżetowego, jak i wieloletniego nie bierze swoich początków po II wojnie światowej (w tym zakresie nie mogę absolutnie zgodzić się z twierdzeniem Autora zamieszczonym na s. 83).

W *obszernym rozdziale trzecim* (s. 159-254) znalazło się szczegółowe omówienie ewolucji konstrukcji normatywnej wieloletniej prognozy finansowej od momentu jej wprowadzenia w przepisach ustawy o finansach publicznych z 2009 r. W *obszernych rozważaniach*, uwzględniających analizę praktyki uchwalania wieloletnich prognoz finansowych przez samorządy wojewódzkie oraz miasta na prawach powiatów będące stolicami województw w latach 2011-2017, ujęty został proces odchodzenia od wykorzystywania instrumentu WPF w dostosowaniu do potrzeb planistycznych i realizacyjnych danej JST, na rzecz obligatoryjnego uzupełniania uniwersalnego modelu wieloletniej prognozy finansowej, w zestandaryzowanej formule opracowanej przez ministra finansów. Na szczególną uwagę zasługuje analiza porównawcza zakresu czasowego uchwalanych przez JST prognoz finansowych w roku 2011 i 2017 (tabela I dotycząca miast-stolic województw oraz tabela II w odniesieniu do samorządów wojewódzkich). Weryfikacji poddana została jakość uchwał i zarządzeń dotyczących WPF (w oparciu o oceny regionalnych izb obrachunkowych), częstotliwość ich zmian, kwestie proceduralne.

Wnioski trzeciego rozdziału stanowiła podstawę do elementarnej analizy prawnej przeprowadzonej w *rozdziale czwartym* (s. 255-330). Poprzez odniesienie się do normatywnej formuły wieloletniej prognozy finansowej szczegółowo określony został zakres przedmiotowy wieloletniej prognozy finansowej, jak również wskazane najważniejsze mankamenty badanej instytucji prognozowania wieloletniego. Wreszcie najobszerniejszy (liczący 96 stron) *rozdział piąty* zawiera ocenę funkcjonalności wieloletniej prognozy finansowej, roli, jaką instrument ten pełni obecnie w systemie finansów publicznych, zarówno w zakresie monitorowania długu publicznego, lokalnej polityki i

prawodawstwa, ale także w odniesieniu do samej lokalnej czy regionalnej społeczności. Reasumpcję interesujących rozważań i analiz stanowi propozycja modelu konstrukcyjnego wieloletniej prognozy finansowej, który w ocenie Autora, wzmocniłby znaczenie tego instrumentu dla finansów publicznych.

W zakończeniu (s. 428-442) Doktorant syntetycznie zestawia wnioski wynikające z przeprowadzonych w pracy badań, potwierdza pozytywną weryfikację przyjętych we wstępie założeń badawczych, jednocześnie wskazując kierunki niezbędnych zmian legislacyjnych.

Przedmiot i układ zagadnień prezentowanych, a także analizowanych w poszczególnych rozdziałach jest poprawny. Przekazywane treści merytoryczne będące wynikiem studiów literaturowych, analizy regulacji prawnych, jak również dywagacji odzwierciedlających własne poglądy i spostrzeżenia Doktoranta, nie budzą generalnych zastrzeżeń, choć inspirują do polemicznych refleksji. W szczególności dyskusyjny jest wyrażony przez Autora postulat zwiększenia dyrektywności i za tym odpowiedzialności za prawidłowość WPF (s. 356 i n.). Choć kontekst odpowiedzialności, a za tym rozliczalności za działania podejmowane (także zaniechane) w sferze finansów publicznych jest słuszny i ważny, ale pojawiają się następujące wątpliwości: po pierwsze, czy możliwe jest w obszarze WPF faktyczne dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (problem winy w kontekście działania, jak i zaniechania działania), po drugie, czy to wystarczające rozwiązanie, biorąc pod uwagę aktualną skuteczność i efektywność systemu dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W zaproponowanym modelu wieloletniej prognozy finansowej (s. 409 i n.) Autor eksponuje walory zrozumiałości, istotności, wiarygodności i wieloletniości. W mojej opinii, kluczowych cech, jakie powinien odzwierciedlać wzorzec, jest więcej. Zwłaszcza wskazałabym realność (w powiązaniu z celowością), spójność, operatywność (obejmującą czytelność, zrozumiałość, ale także konkretność).

I refleksja dotycząca konkluzji końcowych sformułowanych przez Autora w zakończeniu: według mnie dobrze byłoby wyraźnie podzielić postulaty na możliwe do wprowadzenia w ramach modyfikacji i doskonalenia obecnego prawa finansów publicznych, oraz generalne, wymagające podejścia kompleksowego i systemowej weryfikacji regulacji gospodarowania środkami publicznymi, zwłaszcza w JST.

IV. Przydatność praktyczna rozprawy

Recenzowana rozprawa ma charakter opisowo-analityczny, uwzględniający aspekt dogmatyczno-prawny, historyczno-porównawczy, jak i funkcjonalny. Zawiera wiele wartościowych i twórczych wątków w wymiarze dorobku teoretycznego, jak i przede wszystkim aplikacyjnego.

Recenzowana dysertacja mgr. Michała Jędrzejczyka ma szansę zmniejszyć istniejącą lukę w dotychczasowym dorobku finansów publicznych i prawa finansowego, jako oryginalne naukowe dzieło z zakresu finansów samorządu terytorialnego. Weryfikatorem jakościowym proponowanych kierunków zmian w pragmatyce kształtowania wieloletniej prognozy finansowej powinna być praktyka samorządowa. Twórczy wysiłek badawczy Doktoranta ma szczególną wartość w warunkach doskonalenia ładu samorządowego w naszym kraju, ciągłych poszukiwań sposobów i metod racjonalizacji gromadzenia i wydatkowania pieniędzy publicznych tak w wymiarze strumieniowym (źródła dochodów, kierunków wydatków), organizacyjnym (zakres i budowa sektora finansów publicznych, wzajemne związki i relacje między jednostkami go tworzącymi), jak i proceduralnym (w aspekcie odpowiednio zsynchronizowanych procesów planowania, realizacji, i kontroli).

V. Stopień realizacji założeń badawczych

Uważam, że wykreowana przez Mgr. Michała Jędrzejczyka konstrukcja rozprawy oraz sposób prezentacji i wykorzystanie zebranego materiału źródłowego (literatura, akty prawne, orzecznictwo), a także zastosowana metoda krytycznej analizy problemu połączona z logicznym wnioskowaniem, pozwala jednoznacznie stwierdzić w oparciu o wnioski końcowe zawarte w zakończeniu rozprawy, że zakładany przez Doktoranta cel badawczy został w pełni osiągnięty.

Autor udowodnił, iż posiada:

- gruntowną wiedzę teoretyczną w reprezentowanej dyscyplinie (prawo, prawo finansów publicznych),
- własny warsztat badawczy umożliwiający na kompleksowe i skuteczne badanie szczególnie złożonych zagadnień prawno-finansowych,
- cechy wnikliwego i sumiennego badacza, predestynujące Autora do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

VI. Ocena strony metodycznej i formalno-warsztatowej

Recenzowana praca doktorska została przygotowana poprawnie edytorsko, z zachowaniem wymogów formalnych. Omawiane zagadnienia zostały przedstawione w sposób przejrzysty, z zachowaną logiką kolejnych wywodów i poprawną argumentacją. Tekst uzupełniają dobrze sporządzone odnośniki do odpowiednich pozycji bibliograficznych, dodatkowo 11 tabel i 4 rysunki. Autor nie ustrzegł się drobnych uchybień redakcyjno-językowych: niedociągnięcia interpunkcyjne, literowe (np. w nazwiskach s. 63 jest „J. Sierek” a powinno „J. Sierak”; na s. 105 jest „przyszyły stan rzeczy” powinno być „przyszły...”; w tabelach V-X jest zbędny przyimek „w”: powinno być „uchwał i



zarządzeń organów”), ortograficzne (np. s. 79 jest „z pośród” a powinno „spośród”). Szkoda również, że spis literatury nie został podzielony na publikacje zwarte, czasopisma i inne wydawnictwa ciągłe. Zastosowany układ nie ułatwia oceny, a znaleźć można wiele podstawowych podręczników i popularnych czasopism nie zawsze o charakterze naukowym, niektóre pozycje powtarzają się.

Całość rozprawy jest przygotowana na dobrym poziomie metodycznym i merytorycznym. I choć w niektórych kwestiach nie do końca zgadzam się z podejściem i poglądami wyrażanymi przez Doktoranta (mocno dyskusyjna jest m. in. sformułowana na s. 80 opinia co do koniecznej instytucjonalizacji i wprowadzenia obligatoryjnych metod; takie stanowisko może budzić wątpliwości zwłaszcza w kontekście jednostek samorządu terytorialnego, ich pozycji ustrojowej, a co za tym zakreślenia samodzielności), nie ma to jednakże wpływu na końcową ocenę rozprawy. Wszak opracowanie naukowe powinno skłaniać do dyskusji i polemik, stanowić inspirację do dalszych dociekań i badań. Taki walor spełnia rozprawa mgr. Michała Jędrzejczyka.

VII. Konkluzja

Reasumując, do podstawowych zalet pracy doktorskiej mgr. Michała Jędrzejczyka pt. *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego* zaliczam:

po pierwsze - sam wybór problematyki badawczej, ważnej i aktualnej, nie tylko z teoriopoznawczego, ale także praktycznego punktu widzenia, oraz prawidłową konstrukcję rozprawy;

po drugie - szerokie ujęcie zagadnienia z wielowątkową prezentacją i rzetelną analizą oraz oceną regulacji prawnych, jak i orzecznictwa odnoszącego się do praktyki funkcjonowania instytucji wieloletniej prognozy finansowej w JST;

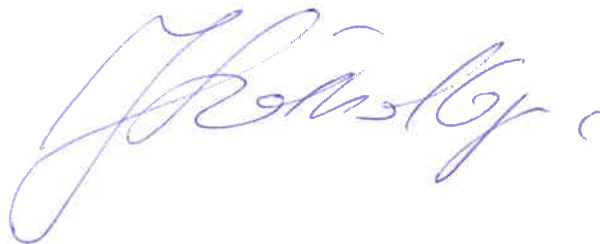
po trzecie - analizę wieloletnich prognoz finansowych przyjmowanych w latach 2011-2017 przez samorządy wojewódzkie oraz miasta na prawach powiatów, będące ich stolicami, z uwzględnieniem wniosków płynących ze sprawozdań z działalności nadzorczej RIO oraz wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2011-2016, co w efekcie dało podstawę empiryczną do wypracowania autorskiego modelu wieloletniej prognozy finansowej na poziomie samorządu terytorialnego; tak analiza, jak i model stanowią szczególną wartość dodaną, wzmacniającą wymiar praktyczny dysertacji;

po czwarte – konstruktywne, często krytyczne konkluzje końcowe, wieńczące w formie syntetycznych uwag i wniosków zarówno poszczególne rozdziały, jak i w zakończeniu całość rozprawy;

po piąte - solidną podbudowę źródłową dysertacji w postaci obszernej literatury przedmiotu, jak również licznych aktów prawnych i orzecznictwa.

Recenzowana rozprawa doktorska jest twórczym, wartościowym opracowaniem, potwierdzającym umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktoranta. Pan Magister wykazał się bardzo dobrą wiedzą teoretyczną w dyscyplinie nauk prawnych, oraz sformułował ważny problem naukowy, który następnie rozwiązał w oryginalny sposób. Zarówno dobór tematu, konstrukcja pracy, jak i przeprowadzone badania, a także poprawne argumentowanie, wnioskowanie i kompleksowość analizy, bez wątpienia czynią zadość wymogom ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki, (art. 13.1).

Uwzględniając powyższe, rekomenduję Wysokiej Radzie Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie przyjęcie niniejszej rozprawy oraz dopuszczenie do publicznej obrony.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Krawczyk', is centered on the page. The signature is fluid and cursive.