

Warszawa, 10 luty 2018

Dr hab. Joanna Siwińska-Gorzela

Wydział Nauk Ekonomicznych

Uniwersytet Warszawski

Recenzja pracy doktorskiej mgr Dominika Korniluka

pt. „Polityka fiskalna w Polsce: stabilizująca reguła wydatkowa oraz optymalizacja polityki finansowej samorządów.”

przygotowanej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, w Kolegium Analiz Ekonomicznych.

Recenzowana praca jest poświęcona symulacjom kształtu polityki fiskalnej na poziomie centralnym i lokalnym w Polsce. We wstępie Autor stwierdza, że celem pracy jest ocena „wpływu reguł fiskalnych na funkcjonowanie polityki fiskalnej, w tym stabilność fiskalną na szczeblu centralnym i lokalnym” (str. 9). O ile pierwsza część pracy faktycznie jest temu celowi podporządkowana, to zakres drugiej części jest szerszy a dyskusja dotycząca stabilności fiskalnej nie stanowi istotnej jej części.

Autor formułuje w pracy dwie hipotezy. Pierwsza hipoteza głosi, że funkcjonująca w Polsce reguła fiskalna dotycząca wielkości wydatków publicznych, wpłynie na stabilność oraz cykliczność polityki fiskalnej. Druga hipoteza mówi, że optymalna polityka finansowa gmin uwzględnia wiele czynników, po czym następuje wyszczególnienie tych czynników. Jak sugerują hipotezy, praca składa się z dwóch odrębnych części, które nie mają ze sobą wiele wspólnego (poza tym, że dotyczą polityki fiskalnej). Brak wyraźnego związku pomiędzy obiema częściami sprawia, że praca nie jest spójną całością. Silniejsze uwypuklenie wpływu reguł fiskalnych na wyniki otrzymane w drugiej części (zgodnie z zadeklarowanym celem pracy) pozwoliłoby na zmniejszenie tego pęknięcia.

W pierwszej części pracy, przy pomocy symulacji, analizowany jest wpływ wydatkowej reguły fiskalnej, wprowadzonej w Polsce w roku 2013 na wielkość deficytu i długu publicznego oraz na cykliczność polityki fiskalnej. Druga część koncentruje się na polityce fiskalnej prowadzonej na szczeblu lokalnym; zaprezentowany jest w niej teoretyczny model, którego celem jest określenie optymalnej wielkości wydatków bieżących oraz inwestycyjnych gmin, w zależności od wielkości dochodów, wielkości infrastruktury czy dofinansowania z UE.

Część empiryczną w obu częściach pracy poprzedza przegląd literatury teoretycznej i empirycznej. Przegląd ten – zarówno w części pierwszej, jak i drugiej - jest zdecydowanie najsłabszą częścią pracy, negatywnie rzutującą na jej odbiór. Cytowana literatura w obu częściach pracy jest skromna. Jest to szczególnie rażące, gdy weźmie się pod uwagę bogactwo literatury dotyczącej zarówno reguł fiskalnych (ich zalet, wad, konstrukcji, trwałości, itp.) stabilności polityki fiskalnej, jej cykliczności jak i literatury dotyczącej optymalnej polityki na poziomie lokalnym.

Wybór prac omawianych przez Doktoranta w przeglądzie literatury w pierwszej części sprawia wrażenie przypadkowego i nieuporządkowanego. Doktorant przywołuje około 20 różnych artykułów, które dotyczą tzw. „przestrzeni fiskalnej”, cykliczności polityki fiskalnej, charakterystyk polskiej polityki fiskalnej, czy wreszcie kilka prac dotyczących konstrukcji reguł fiskalnych. Autor niestety nie stara się podsumować tej literatury, ogranicza się tylko do pobieżnego streszczenia poszczególnych prac. Nie wiadomo także, co z tych prac wynika dla badań Autora przedstawionych w dalszych częściach.

W przeglądzie literatury, przedstawionym w drugiej części pracy przywołane są w zasadzie tylko najbardziej klasyczne artykuły dotyczące teorii federalizmu fiskalnego, brakuje w nim literatury nowszej. Zasadność powoływania się na literaturę dotyczącą federalizmu fiskalnego może być zresztą zakwestionowana, gdyż w części modelowej nie są uwzględnione unikalne cechy zdecentralizowanych finansów publicznych, na przykład powiązania pomiędzy sektorem centralnym i lokalnym, czy efekty zewnętrzne polityk poszczególnych gmin, które są ważną częścią szczególnie teorii federalizmu fiskalnego drugiej generacji. Ponownie więc można postawić zarzut dotyczący nieodpasowania omawianej literatury do dalszych, empirycznych części pracy. Autor zupełnie nie powołuje się na literaturę dotyczącą optymalnej polityki fiskalnej, gdzie „optymalność” tej polityki może być definiowana różnie, co również powinno być wspomniane w pracy.

Przeglądy literatury w obu częściach pracy nie stanowią niestety żadnej wartości dodanej do pracy, jest zbyt wąski, powierzchowny i nieprzemyślany. W mojej ocenie jest to istotna wada, gdyż prezentacja istniejącej literatury jest ważną częścią większości artykułów naukowych i podlega równie surowej ocenie recenzenckiej, jak własne badania. Prezentacja ta nie musi być drobiazgowa, powinna jednak pokazywać kontekst prezentowanych w pracy własnych badań. Opis innych, podobnych prac powinien umożliwić porównanie własnych wyników z badaniami już istniejącymi, wskazać, co zostało we własnej analizie zaczerpnięte z istniejącej wiedzy, a jakie niedociągnięcia badań istniejących są rozwiązane przez prezentowane w pracy badania. Dobry przegląd literatury powinien więc przybliżać czytelnikowi analizowaną tematykę; pokazywać, co do tej pory zostało zrobione w danej dziedzinie i jak w dany obszar badawczy wpisują się badania przeprowadzone w pracy. Tego czytelnik nie znajdzie w przeglądzie literatury w recenzowanej pracy doktorskiej. Zaprezentowany przegląd literatury dość wybiórczo prezentuje wiedzę teoretyczną oraz w stan badań empirycznych w dziedzinie, której dotyczą badania Doktoranta. Jak już zaznaczałam, w mojej ocenie sprawiający wrażenie nieprzemyślanego przegląd literatury zawarty w pracy stanowi istotną jej wadę.

Te znaczne niedostatki części teoretycznej i literaturowej wynagradza część empiryczna pracy.

W rozdziałach 2 i 3 (w części pierwszej pracy) Autor przedstawia symulacje polskiej polityki fiskalnej, koncentrując się na oddziaływaniu reguły wydatkowej. Cel analiz jest jasno zdefiniowany; a osiągnięte wyniki są oryginalne, ciekawe i istotne z punktu widzenia polityki gospodarczej.

Właściwą symulację poprzedzają oszacowania parametrów wykorzystywanych w symulacjach. Wykorzystano tu dane dla krajów strefy euro (lub UE) – na tej podstawie oszacowano parametry, które następnie są wykorzystywane w symulacjach polskiej polityki fiskalnej. Pomysł, by parametry te oszacować wykorzystując dane dla strefy euro uważam za trafny. Niestety, opis tych oszacowań jest zbyt skromny. Nie wiadomo, skąd Autor wziął dane do oszacowań, nie wiadomo również, jakie dokładnie zmienne zostały wykorzystane (jak te zmienne są zdefiniowane i z jakiej bazy danych zostały zaczerpnięte). Czytelnik nie ma więc najmniejszej szansy, by zweryfikować poprawność oszacowań. Również dobór zmiennych niezależnych nie został wyjaśniony. Na przykład w regresji, gdzie zmienną wyjaśnianą jest luka produktowa, wśród zmiennych niezależnych znajduje się realna dynamika wydatków

publicznych oraz ich wahania. Autor jednak nie tłumaczy, dlaczego właśnie te zmienne zostały włączona do zmiennych wyjaśniających. Powołuje się tu na „wskazania teoretyczne” – niestety nie wiadomo jakie. Zmiennych włączonych z powodów „wskazań teoretycznych” mogłoby być co najmniej kilka – a wybór jednej zmiennej, a rezygnacja z innych powinny być przedyskutowane.

W swoich szacunkach Autor wykorzystuje metodę uogólnionych momentów Arellano-Bond’a. Problemem jest tu niewątpliwie niewielka ilość krajów. Metoda Uogólnionych Momentów Arellano-Bond’a (czy Blundell-Bond’a) jest dostosowana do danych panelowych o dużej liczbie obserwacji przekrojowych (N) i stosunkowo krótkim wymiarze czasowym (T). W przypadku regresji zaprezentowanych w pracy N wynosi od 11 do 28, czyli bardzo mało. Z drugiej strony, na przykład Soto (2009)¹ badał właściwości estymatorów GMM przy małym N i doszedł do wniosku, że ich własności są nadal zadawalające. Jest to jednak kwestia, która domaga się przedyskutowania i wyjaśnienia w pracy. Ewentualnie można by rozważyć zastosowanie innej metodologii – na przykład wykorzystania modelowania VAR na danych panelowych.

Niewątpliwie najciekawszą częścią analiz zawartych w części pierwszej, są wyniki symulacji. Za bardzo wartościowe i ciekawe uważam analizy zawarte w rozdziałach 3.1.2 oraz 3.1.1 dotyczące stabilności fiskalnej. Dużą zaletą jest to, że Autor wykorzystuje zarówno analizę integracji szeregów czasowych, jak i szacuje funkcję reakcji fiskalnej. Do tej części mam dwie drobne uwagi: Autor nie określił źródła danych wykorzystanych do oszacowania zależności zaprezentowanych w Tabeli 8. Nie wiadomo też, jak obliczony jest skorygowany cyklicznie deficyt pierwotny (str. 27-28).

W części drugiej recenzowanej pracy doktorskiej przedstawiony został własny, teoretyczny model, w którym maksymalizowana jest funkcja użyteczności władzy samorządowej, która – oprócz długości horyzontu czasowego - jest tożsama z funkcją użyteczności mieszkańców danej jednostki. W pracy założono, że horyzont czasowy wynosi cztery okresy – jest to więc czas pomiędzy wyborami. Oznacza to, że model dotyczy wyboru optymalnego dla polityków, którzy chcą wybrać wybory – niekoniecznie będą to rozwiązania optymalne dla mieszkańców, których horyzont czasowy jest znacznie dłuższy. Powstaje więc pytanie, czy otrzymane rozwiązania można nazwać „optymalną” polityką fiskalną, gdzie optymalność rozumiana jest jako maksymalizacja dobrobytu obywateli.

¹ M. Soto (2009) „*System GMM estimation with a small sample*”. Barcelona Economics Working Paper no. 39

Kolejną cechą modelu, która wymagałaby szerszego komentarza, jest brak uwzględnienia powiązań pomiędzy sektorem centralnym i lokalnym (o czym już wspomniałam) czy efektów zewnętrznych polityki gmin. Decentralizacja finansów publicznych w Polsce jest niepełna (jak w większości krajów), co powoduje, że dochody lokalne to zarówno dochody własne, odnośnie których władza lokalna ma pewną swobodę oraz transfery z budżetu centralnego. Brak rozróżnienia pomiędzy tymi dochodami, chociażby przez uwzględnienie ujemnego wpływu własnych dochodów podatkowych w funkcji użyteczności, zasługuje na komentarz. Szczególnie w przypadku gmin wiejskich w Polsce zmniejszenia lokalnych podatków od nieruchomości są często wykorzystywanym instrumentem fiskalnym (zob. np. Swianiewicz, Łukomska, 2016² czy Swianiewicz, 2016³). Muszę znowu zwrócić tu uwagę na niedostatki w korzystaniu z literatury – funkcje użyteczności władz lokalnych wykorzystywane były w wielu pracach – dobrze byłoby porównać i skomentować wykorzystaną w pracy funkcję z innymi istniejącymi w literaturze.

Rozwiązanie zaprezentowanego w pracy modelu jest skomplikowane i wymagało niewątpliwie znacznych umiejętności zarówno matematycznych, jak i programistycznych, co zasługuje na duże uznanie. Autor tłumaczy poszczególne kroki procedury prowadzącej do uzyskania rozwiązania, porównuje różne warianty, co niewątpliwie jest wartością dodaną pracy; ale też jest częścią dość hermetyczną, wymagającą od czytelnika bardzo specjalistycznej wiedzy (co oczywiście nie jest wadą, ale jeżeli Autor rozważa publikację tych badań, to tę część warto chyba skrócić). Bardziej przystępny jest rozdział dotyczący kalibracji parametrów – opis jest tu staranny i wyczerpujący. Wyniki numeryczne są dokładnie i przystępnie omówione w rozdziale 8. Bardzo przydatne są intuicyjne wyjaśnienia obliczonych zależności. Wyniki tych analiz są ciekawe, mają implikacje praktyczne dla polityki fiskalnej prowadzonej przez gminy i są niewątpliwie mocną stroną recenzowanej pracy

Podsumowując, recenzowana praca, choć nie jest pozbawiona wad, zawiera ciekawe analizy przygotowane przy pomocy zaawansowanych technik obliczeniowych. Autor wykazał się bardzo dobrą znajomością metod matematycznych i narzędzi ilościowych wykorzystywanych w ekonomii oraz umiejętnością ich zastosowania w badaniach naukowych, a dysertacja stanowi oryginalne dzieło będące próbą rozwiązania problemu naukowego.

² Swianiewicz P.; Łukomska Ł (2016) *Local tax competition in Poland?* *Miscelanea Geographica*, 20(3)

³ Swianiewicz P.(2016) *The Politics of Local Tax Policy-Making in Poland*. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*

Biorąc pod uwagę zalety pracy i wykazane podczas jej przygotowania zdolności Doktoranta do prowadzenia badań naukowych, stwierdzam, że mimo wskazanych niedociągnięć, recenzowana praca doktorska spełnia kryteria obowiązujące w ocenianiu prac doktorskich i wnioskuję o dopuszczenie magistra Dominika Korniluka do kolejnych etapów przewodu doktorskiego.

Joanna Siwińska-Gorzelał

