

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ PT.

„Prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w Polsce”

Celem rozprawy doktorskiej jest ocena skuteczności istniejących w Polsce instrumentów służących ograniczaniu długu publicznego i zgłoszenie proponowanych zmian w tym zakresie. Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że choć stosowane dotychczas rozwiązania (w tym implementacja do krajowego porządku prawnego przepisów Unii Europejskiej) pozwalają zapewnić stosunkowo stabilną sytuację polskich finansów publicznych, zwłaszcza w okresie sprzyjającej koniunktury gospodarczej, to jednak nie umożliwiają rozwiązania wszystkich problemów związanych z ograniczaniem długu publicznego. Wobec powyższego postawiony w rozprawie problem badawczy sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie, czy w świetle wprowadzonych zmian i nowych rozwiązań prawnych możliwe jest wystarczające ograniczenie długu publicznego, czy nadal istnieje potrzeba poszukiwania dodatkowych prawnofinansowych instrumentów w tym zakresie.

Zgodnie z przyjętą hipotezą badawczą, obowiązujące w Polsce prawnofinansowe instrumenty zmierzają w kierunku ograniczania długu publicznego, jednak nie są w stanie zapobiec nadmiernemu zadłużeniu państwa. W związku z tym istnieje potrzeba całościowego podejścia do problemu ograniczania długu publicznego, w szczególności poprzez stosowanie instrumentów pośrednich związanych z racjonalizacją organizacji administracji skarbowej, racjonalizacją planowania dochodów i wydatków budżetowych oraz ograniczaniem luki podatkowej.

Biorąc pod uwagę specyfikę badanych problemów w rozprawie doktorskiej zastosowano następujące metody badawcze: statystyczno-dokumentacyjną, prawnoporównawczą, historyczną oraz metodę opartą o badania niereaktywne.

Rozprawa składa się z wprowadzenia, trzech rozdziałów oraz wniosków końcowych.

Rozdział pierwszy rozprawy zawiera rozważania *stricte* teoretyczne na temat ogólnych zagadnień dotyczących długu publicznego. Punktem wyjścia jest uporządkowanie terminologii służącej analizie powyższego zagadnienia. Dalsza część rozważań dotyczyła zakresu sektora finansów publicznych w prawie polskim oraz zakresu sektora *general government* w prawie Unii Europejskiej, wskazując na różnice obu sektorów i problemy związane z odmiennym ich zakresem oraz metodologią obliczania długu publicznego. Analiza ta umożliwiła omówienie przyczyn powstawania długu publicznego, pojęcia długu

publicznego w znaczeniu leksykalnym, ekonomicznym i normatywnym oraz wyodrębnienie kryteriów klasyfikacji i rodzajów. W rozdziale tym omówiono regulacje odnoszące się do długu publicznego ujęte w Konstytucji RP oraz ustawie o finansach publicznych. W tej części rozprawy przedstawione zostały także: pojęcie reguł fiskalnych, ewolucja podejścia do zasady równowagi budżetowej oraz pojęcie i klasyfikacja prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego.

Rozdział drugi rozprawy przedstawia analizę prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego w prawie Unii Europejskiej. Istotą rozdziału jest przedstawienie wpływu rozwiązań Unii Europejskiej na aktualne i przyszłe rozwiązania Polski w zakresie długu publicznego. Poddane omówieniu zostały zasady i kierunki działań Unii Europejskiej związane z ograniczaniem długu publicznego, takie jak: jednolita rachunkowość publiczna, planowanie wieloletnie, jawność finansów publicznych i współczynników długu. Dzięki podejściu ewolucyjnemu od Traktatu z Maastricht po rozwiązania wynikające z podpisania Paktu Fiskalnego możliwa była ocena wprowadzanych rozwiązań, ich modyfikacji i uzupełniania o kolejne regulacje. Dopełnieniem rozdziału jest analiza rozwiązań i wpływu na ustawodawstwo krajowe regulacji wprowadzonych tzw. „dwupakiem”.

Przedmiotem rozdziału trzeciego rozprawy są prawnofinansowe instrumenty ograniczania długu publicznego w sektorze finansów publicznych w Polsce uregulowane na mocy konstytucyjnych i ustawowych przepisów. Zgodnie z przyjętym kryterium podziału instrumentów, przedstawiono te, które w sposób bezpośredni służą ograniczeniu długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych oraz te, które mogą się do tego celu przyczynić jedynie pośrednio. Dzięki podejściu ewolucyjnemu możliwa była ocena przepisów regulujących stosowanie odpowiednio procedur ostrożnościowej i sanacyjnych, przyczyn uchylenia pierwszego progu ostrożnościowego, jak również potrzeby zastosowania dyscyplinującej reguły wydatkowej i zastąpienia jej stabilizującą regułą oraz wprowadzenie planowania wieloletniego i zarządzania długiem publicznym. Badania w tej części dotyczyły także ograniczeń związanych z celami zadłużania i określenie dopuszczalnych granic zadłużenia podsektora samorządowego. Analizie poddane zostały rozwiązania prawne obowiązujące do 2014 r., reguła zrównoważonego budżetu bieżącego jednostki samorządu terytorialnego, zasady określające indywidualny wskaźnik długu jednostki samorządu terytorialnego, kwestie związane z planowaniem wieloletnim. Ważnym elementem rozdziału jest analiza innych pośrednich prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego. Zwrócono szczególną uwagę na: racjonalizację administracji skarbowej,

realność planowania dochodów budżetowych, ograniczanie luki podatkowej. Punktem wyjścia do analizy jest zbadanie dokładności prognoz oraz jakości planowania dochodów budżetowych oraz wykazanie związku pomiędzy funkcjonowaniem administracji skarbowej a ograniczaniem długu publicznego. W rozdziale tym zwrócono także uwagę na potrzebę stosowania narzędzia służącego racjonalizacji wydatków, jakim jest budżet zadaniowy. Dopełnieniem rozdziału jest przedstawienie prawnofinansowych instrumentów ograniczania długu publicznego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich. Dokonana analiza prawnoporównawcza wybranych rozwiązań zagranicznych, pokazała, że skutki kryzysu finansowego wymusiły na wielu krajach Europy poszukiwanie skuteczniejszych instrumentów ograniczania zadłużenia. O wyborze krajów zadecydowały różne uwarunkowania prawne, w oparciu o które wprowadzane są mechanizmy ograniczania deficytu i długu publicznego. Dlatego badania prawnoporównawcze umożliwiły pokazanie międzynarodowych tendencji w ograniczaniu długu publicznego, które po dostosowaniu do polskich realiów społecznych, gospodarczych i politycznych mogą okazać się skuteczne w ograniczaniu długu publicznego Polski.

We wnioskach końcowych rozprawy nastąpiło ustosunkowanie się do problemu badawczego rozprawy, którego konstrukcja pozwoliła na wyodrębnienie dwóch kategorii instrumentów, tj. tych których skuteczność można potwierdzić oraz tych instrumentów, które mogłyby być skutecznymi, gdyby zostały odpowiednio wdrożone, przestrzegane lub wzmocnione odpowiednią rangą prawną.

Ewa Dobrzańska

.....