

Łódź, 9 stycznia 2023r.

dr hab. Piotr Krajewski

**Recenzja pracy doktorskiej mgra Rafała Trzeciakowskiego
pt. „Revenue autonomy and fiscal sustainability of local governments”**

Praca doktorska mgra Rafała Trzeciakowskiego pt. „Revenue autonomy and fiscal sustainability of local governments” („Autonomia dochodowa a stabilność fiskalna władz lokalnych”) łączy w sobie dwa istotne obszary badawcze z zakresu polityki fiskalnej i finansów publicznych: stabilność polityki fiskalnej i decentralizację finansów publicznych. Autor analizuje bowiem w pracy wpływ autonomii dochodowej jednostek samorządu terytorialnego na ich stabilność fiskalną (mierzoną funkcją reakcji fiskalnej).

Nowatorskość i główna wartość dodana pracy polega przede wszystkim na połączeniu tych dwóch nurtów badań. O ile bowiem istnieje bardzo duża liczba prac na temat stabilności polityki fiskalnej oraz dosyć duża liczba prac analizujących autonomię dochodową jednostek samorządu terytorialnego, to do tej pory nie badano wpływu autonomii dochodowej jednostek samorządu terytorialnego na stabilność polityki fiskalnej na poziomie lokalnym. Należy przy tym zaznaczyć, że podjęta tematyka jest aktualna, biorąc pod uwagę wzrost poziomów długu publicznego w wielu krajach po kryzysie finansowym z 2008 roku oraz pandemii wywołanej przez Covid-19. Ponadto praca wpisuje się w dynamicznie rozwijający się nurt badań dotyczących decentralizacji fiskalnej i prowadzenia polityki fiskalnej na szczeblu niższym niż ogólnokrajowy (tj. regionalnym/lokalnym).

Autor stawia w pracy tezę, że autonomia dochodowa samorządów w Polsce (gmin oraz miast na prawach powiatu) zwiększa stabilność polityki fiskalnej prowadzonej przez samorządy. Autor nie analizuje przy tym samorządów na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, argumentując m.in., że na szczeblu tym nie występują dochody własne samorządów (rozumiane jako podatki lokalne i inne własne dochody – tj. bez udziałów w podatkach ogólnokrajowych). Generalnie zgadzam się z tą argumentacją, jednak z drugiej strony uważam, że interesujące byłoby również zbadanie wpływu autonomii dochodowej

samorządów przy szerszym ujęciu dochodów własnych samorządów (tj. przy założeniu, że dochody własne samorządów obejmują również udziały w podatkach PIT i CIT) i zbadaniu w takim przypadku determinant stabilności fiskalnej również na poziomie powiatowym i wojewódzkim. Analiza taka miała by przy okazji walor aplikacyjny – ukazując w dyskusji na temat zmian udziałów samorządów w podatkach PIT i CIT wpływ takich zmian na stabilność fiskalną samorządów.

Autor formułuje 6 hipotez szczegółowych, w których weryfikuje, czy w badanych gminach i miastach:

- polityka fiskalna samorządów była prowadzona zgodnie z kryterium stabilności fiskalnej,
- autonomia dochodowa zwiększyła stabilność fiskalną,
- polityczne cykle koniunkturalne zmniejszyły stabilność fiskalną,
- autonomia dochodowa zmniejszyła negatywny wpływ politycznych cykli koniunkturalnych na stabilność fiskalną,
- inwestycje publiczne finansowane z UE zmniejszyły stabilność fiskalną,
- autonomia dochodowa zmniejszyła negatywny wpływ inwestycji publicznych finansowanych z UE na stabilność fiskalną.

Co istotne, wszystkie przyjęte przez Autora hipotezy prawidłowo sformułowane, tj. możliwe do jednoznacznego zweryfikowania (do zweryfikowania na podstawie oszacowanych wartości parametrów estymowanej przez Autora funkcji reakcji fiskalnych). Ponadto przyjęte hipotezy są spójne i na ich podstawie Autor konsekwentnie coraz bardziej szczegółowo bada analizowane zjawisko: rozpoczyna od weryfikacji czy finanse samorządów były w badanym okresie stabilne, następnie analizuje wpływ autonomii dochodowej na stabilność finansów samorządów, by w dalszej kolejności przejść do bardziej szczegółowych analiz – tj. wpływu na stabilność fiskalną politycznych cykli koniunkturalnych i funduszy UE ze szczególnym uwzględnieniem interakcji między tymi czynnikami a głównym tematem badań, czyli autonomią dochodową.

Praca składa się z czterech rozdziałów. Autor rozpoczyna od przeglądu literatury i przedstawienia ram analitycznych prowadzonych badań. Następnie przedstawia istotną z punktu widzenia dalszych badań klasyfikację podatków i źródła danych. W kolejnym rozdziale prezentuje czytelnikowi wyniki wstępnej analizy danych, by ostatnim rozdziale przedstawić kluczowe z punktu widzenia pracy wyniki analiz ekonometrycznych. Układ pracy jest prawidłowy i nie budzi moich zastrzeżeń.

Przestawiony w pierwszym rozdziale przegląd literatury jest wykonany rzetelnie. W szczególności, bardzo pozytywnie oceniam syntetyczne zestawienie wyników badań w formie tabelarycznej. Przedstawiona końcowej części rozdziału ramy analityczne są przedstawione w sposób przejrzysty i spójny.

Nie mam również krytycznych uwag do kolejnego rozdziału, prezentującego podatki na poziomie lokalnym (ich klasyfikację i źródła danych). Jedynie, jak wskazałem wcześniej, rozważyłbym, czy nie warto byłoby przeprowadzić również badania, w których udziały samorządów w podatkach byłyby traktowane jako dochody własne samorządów. Choć Autor wyjaśnia, dlaczego nie utraktuje udziałów w PIT i CIT jako dochodów własnych samorządów, to jednak przeprowadzenie dodatkowych badań, w których dochody własne samorządów byłyby traktowane szerzej stanowiłoby wartość dodaną, ponieważ:

- samorzady, choć nie mają wpływu na stawki podatku PIT, CIT, to mają jednak pewien wpływ na kształtowanie się bazy podatkowej tych podatków na terenie danego samorządu (m.in. przez stwarzanie korzystnych warunków do zakładania firm na danym terenie),
- podatki te formalnie stanowią dochody własne według stosowanej w Polsce metodologii.

W kolejnym rozdziale Autor przedstawia wstępną analizę danych, którą oceniam pozytywnie – ponieważ przedstawiona w nim analiza jest klarowna i umożliwia czytelnikowi zapoznanie się ze specyfiką badanego zjawiska w Polsce.

Za najbardziej wartościowy uważam jednak ostatni rozdział, w którym Autor przedstawia wyniki analiz ekonometrycznych. W celu zbadania stabilności fiskalnej autor stosuje standardową funkcję reakcji fiskalnej. Nie jest to jednak zarzut, ponieważ główną wartość dodaną analizy stanowi wykorzystanie funkcji reakcji fiskalnej do badania polityki fiskalnej na poziomie lokalnym, podczas gdy prawie wszystkie tego analizy prowadzone są na szczeblu krajowym. Jak wskazuje Autor, na szczeblu niższym niż krajowy analizy stabilności fiskalnej oparte na funkcji reakcji prowadzone były jedynie na szczeblu regionalnym / stanowym. Przeprowadzona przez Autora analiza jest natomiast pierwszą analizą funkcji reakcji fiskalnej na szczeblu lokalnym, co stanowi niewątpliwie dużą wartość dodaną pracy. Zabrakło mi jednak szerszego porównania otrzymanych przez Autora wyników z wynikami innych Autorów, którzy analizowali funkcję reakcji na szczeblu niższym niż krajowy (regionalnym/stanowym).

W modelu ekonometrycznym Autor przyjmuje szereg zmiennych kontrolnych. Mam pewne wątpliwości do zamieszczenia zmiennej kontrolnej przyrost gęstości zaludnienia. W

przypadku stałej powierzchni poszczególnych samorządów miara ta ukazuje jedynie zmiany liczby ludności poszczególnych gmin / miast na prawach powiatu i nie jest według mnie uzasadnione interpretowanie jej w kontekście zmian produktywności związanej z różnicami w gęstości zaludnienia. Ponadto nie jest moim zdaniem spójne, że Autor stosuje zmienną kontrolną dotyczącą udziału w podatku PIT, natomiast pomija analogiczną zmienną kontrolną dotyczącą udziału w podatku CIT.

W przypadku analiz dotyczących politycznego cyklu koniunkturalnego zabrakło mi natomiast teoretycznego uzasadnienia uwzględnienia zmiennej ukazującej powiązania między władzami samorządowymi a władzami na szczeblu krajowym, w tym m.in. odniesienia się do innych badań dotyczących potencjalnej roli tej zależności w kontekście politycznego cyklu koniunkturalnego.

Mimo wskazanych wątpliwości skonstruowany model uważam za poprawny. Nie mam również zastrzeżeń do przyjętej metody estymacji. Autor na podstawie estymacji parametrów modelu dokonuje rzetelnej interpretacji wyników oraz w sposób poprawny weryfikuje przyjęte w pracy hipotezy. Ponadto za wartościowy punkt pracy uważam przeprowadzenie przez Autora analizy odporności.

Mimo wskazanych w recenzji wątpliwości uważam, że praca jest na wysokim poziomie merytorycznym. Autor wykazał się w niej rozumieniem zarówno modeli teoretycznych, głęboką wiedzą na temat finansów samorządowych w Polsce, jak i umiejętnością wykorzystania metod ilościowych w ekonomii. W szczególności, dużą wartość dodaną przeprowadzonych przez Autora badań stanowi pionierskie zastosowanie funkcji reakcji fiskalnej na poziomie lokalnym.

Konkludując, omawiana praca spełnia wymogi Ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki i w związku z tym występuję o dopuszczenie mgra Rafała Trzeciakowskiego do publicznej obrony.

