

Aneta Kargol-Wasiluk

Uniwersytet w Białymstoku

Efektywność instytucjonalna zarządzania długiem publicznym w Polsce – próba oceny

Streszczenie. Zagadnieniem o fundamentalnym znaczeniu dla finansów publicznych wydaje się optymalna organizacja instytucji zarządzania długiem publicznym w danym kraju. Rosnący poziom długu publicznego jest bowiem systematycznym hamulcem rozwoju gospodarczego, a po przekroczeniu pewnych krytycznych wielkości (np. długu publicznego w relacji do PKB) grozi kryzysem fiskalnym i załamaniem gospodarki.

W bieżącej dyskusji nad sprawnością zarządzania w sektorze publicznym wiele miejsca poświęca się jakości rządzenia (good governance/public governance), w tym próbuje się mierzyć efektywność instytucjonalną, stąd w artykule próba oceny modelu zarządzania długiem publicznym w Polsce (ocena realizacji celów budżetowych w krótkim i długim okresie w relacji do celów zarządzania długiem publicznym, skuteczność reagowania na zmiany warunków rynkowych), w aspekcie instytucjonalnych możliwości poprawy dyscypliny fiskalnej.

Celem artykułu jest analiza efektywności instytucjonalnej zarządzania długiem publicznym w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w Unii Europejskiej. Do analizy podjętego problemu przyjęto metodę hipotetyczno-dedukcyjną.

Słowa kluczowe: dług publiczny, zarządzanie, efektywność instytucjonalna, governance

1. Wprowadzenie

Na początku drugiej dekady XXI w. jednym z najbardziej palących problemów w sferze finansów publicznych w Polsce oraz w pozostałych krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE) jest poziom zadłużenia sektora publicznego. Światowy kryzys finansowy z 2008 r. ujawnił niedopasowanie strukturalne

w zakresie finansów publicznych niemalże w każdej gospodarce europejskiej. Problemem podjętym w artykule jest wysoki i stale rosnący poziom długu publicznego, co między innymi wynika z faktu stosunkowo nieskutecznych mechanizmów zarządzania w sektorze publicznym. Celem artykułu jest próba analizy efektywności instytucjonalnej zarządzania długiem publicznym w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w UE. Być może odpowiedzi na nurtujące zarządzających gospodarką finansową państwa problemy należy szukać w mechanizmach koordynacyjnych, a mianowicie: w koncepcji *public governance* (w tym *fiscal governance*), jak wskazują najnowsze publikacje z przedmiotowego zakresu¹. Przedstawione opracowanie nie wyczerpuje w pełni przedmiotu analizowanego zagadnienia, a jest raczej próbą wywołania dyskusji nad efektywnością instytucjonalną zarządzania długiem publicznym oraz zaproponowania nowych kierunków badań w dobie niesłabnącego kryzysu gospodarczego o charakterze finansowym w skali światowej.

2. Istota zarządzania długiem publicznym i jego cele

Zarządzanie długiem publicznym jest zagadnieniem, które coraz częściej staje się przedmiotem analizy w obszarze finansów publicznych. Można rozpatrywać je w różnych ujęciach i płaszczyznach, obejmuje bowiem różnorodne działania: zaciąganie długu publicznego, jego spłata, refinansowanie, konwersja, wypłata odsetek itp.² W literaturze badania przedmiotowego zagadnienia są prowadzone na dwóch płaszczyznach – makroekonomiczne ujęcie zarządzania długiem publicznym odnosi się do realizacji celów strategii zarządzania długiem publicznym i skutków, jakie wywołuje, natomiast z mikroekonomicznego punktu widzenia bierze się pod uwagę podstawy instytucjonalne i operacyjne³. Autorka opracowania wyraża jednak pogląd, że analiza instytucjonalna zarządzania długiem publicznym należy do sfery *arts of economics*⁴ ze względu na implikacje w zakresie możliwości łączenia zagadnień mikro- i makroekonomicznych „pod płaszczyzną” polityki zarządzania długiem publicznym.

Zgodnie z wytycznymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, zarządzanie długiem publicznym jest definiowane jako proces

¹ Por. M. Hallerberg, R. Strauch, J. von Hagen, *Fiscal Governance. Evidence from Europe*, Cambridge University Press, 2009.

² L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 401.

³ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2008, s. 21–22.

⁴ Sztuka ekonomii.

ustalania i realizowania strategii zarządzania długiem budżetu państwa, w celu zgromadzenia niezbędnych środków na jego sfinansowanie, oraz osiągania celów związanych z kosztami obsługi i ryzykiem, a także rozwojem i utrzymaniem efektywnego rynku państwowych papierów wartościowych⁵.

W makroekonomicznym ujęciu rząd danego państwa powinien zapewnić zrównoważony poziom i tempo wzrostu długu publicznego, osiągając cele związane z kosztami obsługi i ryzykiem. Podmiot zarządzający długiem publicznym powinien zapewnić, że władze fiskalne są świadome wpływu potrzeb pożyczkowych rządu i poziomu długu publicznego na koszty zadłużania się. Do przykładowych wskaźników informujących o stanie zadłużenia należą: wskaźnik obsługi zadłużenia, stosunek długu publicznego do PKB oraz długu publicznego do dochodów budżetowych. Słabo ustrukturyzowany dług pod względem dojrzałości, waluty i kompozycji stopy procentowej oraz duże i niespłacone zobowiązania finansowe są i były w historii ważnymi czynnikami wywołującymi kryzysy gospodarcze w wielu krajach. Dług publiczny często wpływa na bilans handlowy i może stwarzać ryzyko w zakresie stabilności finansowej kraju, ponieważ portfolio długu publicznego często zawiera skomplikowane i ryzykowne struktury finansowe. Kryzysy związane z długiem publicznym ujawniły rolę zarządzania długiem publicznym oraz potrzebę istnienia mocnego i efektywnego rynku kapitałowego. Mimo że polityka zarządzania długiem publicznym może nie być jedyną czy główną przyczyną kryzysu, struktura dojrzałości, stopa procentowa i kompozycja waluty w ramach portfolio długu publicznego często przyczyniały się do poważnych kryzysów. Ryzykowna struktura długu jest często konsekwencją nieodpowiedniej polityki gospodarczej – fiskalnej, monetarnej, walutowej. Jednakże istnieją ograniczenia odnośnie do efektów, które można osiągnąć za pośrednictwem zarządzania długiem publicznym, nie jest ono bowiem panaceum ani substytutem fiskalnego i monetarnego zarządzania. Jeśli podstawy polityki makroekonomicznej są słabe, „mocne” zarządzanie długiem publicznym nie zapobiegnie żadnemu kryzysowi. Skuteczna polityka zarządzania długiem publicznym redukuje ryzyko finansowe poprzez odgrywanie roli katalizatora rozwoju rynku finansowego⁶.

W odniesieniu do Polski zarządzanie długiem publicznym odbywa się na dwóch poziomach: a) w szerszym znaczeniu stanowi element polityki fiskalnej i obejmuje decyzje, jaka część wydatków państwa ma być finansowana poprzez zaciąganie długu, a zatem jaka będzie wielkość długu publicznego, b) w węższym znaczeniu oznacza sposób finansowania potrzeb pożyczkowych państwa

⁵ *Guidelines for Public Debt Management: Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank*. Amended on December 9, 2003, s. 2–4, www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/am/120903.pdf (30.11.2011).

⁶ *Ibidem*.

oraz kształtowanie struktury długu, a więc wybór rynków, instrumentów i terminów emisji⁷.

Głównym celem zarządzania długiem publicznym jest zapewnienie w średnim i długim okresie niskich kosztów zaspokajania potrzeb finansowych państwa i kosztów obsługi zadłużenia⁸. Nie należy jednak traktować tego celu jako wyłącznego. Można bowiem wyróżnić cele główne (np. wskazany powyżej) oraz cele dodatkowe. Za cele dodatkowe przyjmuje się zapewne władzom publicznym stałego dostępu do rynków finansowych, efektywne zarządzanie kolejnymi emisjami papierów wartościowych, minimalizację kosztów pozyskania i obsługi długu publicznego, koordynowanie bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów Skarbu Państwa z wymagalnością zobowiązań Skarbu Państwa, zachęcanie do oszczędzania, zapewnienie sprawnego funkcjonowania wtórnego rynku skarbowych papierów wartościowych⁹.

K. Marchewka-Bartkowiak systematyzuje cele zarządzania długiem publicznym w następujący sposób: cele budżetowe, cele rynkowe, cele monetarne, cele makroekonomiczne, co znajduje szerokie odzwierciedlenie w pozycjach jej autorstwa.

3. Polityka zarządzania długiem publicznym w Polsce

Politykę zarządzania długiem publicznym należy rozumieć jako ustalenie i realizację strategii zarządzania długiem publicznym przez określoną instytucję specjalnie do tego celu powołaną (wyodrębnioną lub w ramach istniejących struktur rządowych, instytucji finansowych, służb finansowych itp.). Tę sferę instytucjonalną (efektywność jej funkcjonowania) autorka czyni przedmiotem analizy niniejszego opracowania.

W Polsce zagadnienie zarządzania długiem publicznym po raz pierwszy zostało uregulowane w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹⁰. W art. 38 ust. 1 przedmiotowej ustawy wprowadzono zapis, że strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz państwowym długiem publicznym ustala Minister Finansów. W ramach strategii założono, że analizie poddaje się:

⁷ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2011, s. 4.

⁸ Por. *Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank*, International Monetary Fund, the World Bank 21 November 2002, s. 19–22.

⁹ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 402.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.

1) stabilność makroekonomiczną gospodarki i jej zdolność do rozwoju, 2) bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, 3) koszty obsługi długu Skarbu Państwa, 4) kształtowanie struktury zadłużenia, 5) wpływ prowadzonych operacji dłużnych na krajowy rynek finansowy. Zgodnie z art. 38 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 ustawy ustalono, że ww. dokument jest przygotowywany na trzy lata i jest przedkładany Radzie Ministrów do zatwierdzenia, a po jego zaaprobowaniu przedstawia się go Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej.

W kolejnej ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zastępującej ustawę z 1998 r., przedmiotowe zagadnienie zostało uregulowane w art. 70 ust. 1: „Minister Finansów opracowuje trzyletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny, uwzględniając w szczególności: 1) uwarunkowania zarządzania długiem, związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki, 2) analizę poziomu państwowego długu publicznego, 3) prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa, 4) prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, 5) kształtowanie struktury zadłużenia.”¹¹ Zmiany w zakresie brzmienia przepisu regulującego zarządzanie długiem publicznym w Polsce były niewielkie i dotyczyły przede wszystkim prognoz poziomu zadłużenia i kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. w art. 75 ust. 1 wskazano, że:¹² Minister Finansów opracowuje czteroletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny, uwzględniając w szczególności: 1) uwarunkowania zarządzania długiem związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki, 2) analizę poziomu państwowego długu publicznego, 3) prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa, 4) prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, 5) kształtowanie struktury zadłużenia, 6) prognozy i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Przepis aktualnie obowiązujący jest częściowo zmienionym odpowiednikiem poprzednio obowiązującego art. 70 ustawy z 2005 r. Wydłużono bowiem okres, na jaki jest sporządzana strategia zarządzania długiem publicznym (z trzech do czterech lat), wiążąc ją z *Wieloletnim planem finansowym państwa*, który również sporządza się na okres czteroletni oraz dodano dodatkowy element strategii – prognozę i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji¹³. Nie zmieniły się uregulowania dotyczące procedury przedstawiania i zatwierdzania strategii.

¹¹ Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹² Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

¹³ L. Lipiec-Warzecha, op. cit., s. 400.

Wejście Polski do Unii Europejskiej znacząco zmieniło warunki, w jakich odbywa się zarządzanie długiem publicznym. W 2003 r. w *Strategii zarządzania na lata 2004–2006* zakładano, że:

- integracja Polski z UE zmieni warunki emisji długu na krajowym i międzynarodowym rynku kapitałowym oraz
- wpłynie na tendencje w zakresie kształtowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego¹⁴.

Ponadto sformułowano następujące jej cele:

1. Utrzymanie długu publicznego na bezpiecznym poziomie.
2. Minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do poziomu: a) ryzyka refinansowania w walucie krajowej i w walucie obcej, b) ryzyka kursowego, c) ryzyka stopy procentowej, d) ryzyka płynności budżetu państwa, e) ryzyka kredytowego i operacyjnego, f) rozkładu kosztów obsługi długu w czasie.

W *Strategii na lata 2012–2015* (w osiem lat później) jej celem pozostaje minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do wyżej wymienionych (w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej) rodzajów ryzyka oraz rozłożenia kosztów obsługi długu w czasie¹⁵.

Chodzi zatem o optymalny dobór rynków, instrumentów zarządzania długiem, struktury finansowania potrzeb pożyczkowych i terminów emisji oraz zwiększanie efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych. Zmieniło się bowiem podejście do elastyczności i dywersyfikacji źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych. W *Strategii* wskazano, że w sytuacji niepewności na rynkach finansowych pożądane jest wykorzystanie instrumentów adekwatnych do sytuacji rynkowej. Warto podkreślić, że zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych od dnia 1 stycznia 2011 r. obowiązują zasady zrównoważonego budżetu bieżącego JST, a od 2014 r. zacznie obowiązywać system indywidualnych limitów dotyczących zaciągania długu, uzależniających możliwą wysokość zadłużenia poszczególnych jednostek od zdolności do jego spłaty¹⁶.

Zmiany strategii zarządzania długiem publicznym w Polsce są implikowane sytuacją na rynku europejskim i światowym, zwłaszcza w odniesieniu do pogarszających się wyników sektora finansów publicznych, jednocześnie są oparte na zmianach ustawodawstwa.

¹⁴ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004–2006*, MF, Warszawa 2003, s. 22.

¹⁵ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011 r., s. 32 i n.

¹⁶ *Ibidem*.

Z wyjątkiem 2007 r. można zaobserwować stały wzrost wskaźnika zadłużenia w relacji do PKB. Co prawda w zakresie długu publicznego Polska spełnia kryterium konwergencji (dług publiczny nie przekracza 60% PKB), jednakże w odniesieniu do procedur ostrożnościowych i sanacyjnych z ustawy o finansach publicznych z 2009 r. został już przekroczony pierwszy próg ostrożnościowy (dług publiczny przekracza 50% PKB), a zgodnie z danymi Eurostatu w 2011 r. został przekroczony próg 55% PKB. Kształtowanie się długu publicznego w Polsce w latach 2001–VI 2011 – zob. tab. 1.

Tabela. 1. Dług publiczny Polsce
w latach 2001–VI 2011

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	VI 2011
Państwowy dług publiczny											
w mld zł	302,1	352,4	408,3	431,4	466,6	506,3	527,4	597,8	669,9	747,9	786,0
w relacji do PKB (%)	38,8	43,6	48,4	46,7	47,5	47,8	44,8	46,9	49,9	52,8	–
Dług publiczny (wg metodologii UE)											
w mld zł	292,8	340,9	396,7	422,4	463,0	506,0	529,3	600,8	684,2	776,8	819,9
w relacji do PKB (%)	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9	–

Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011, s. 56.

Stale rosnące zadłużenie sektora finansów publicznych jest faktem, należy jednak przypomnieć, że nie można wiązać go jedynie z kryzysem światowym, trwającym od 2008 r., ale także należy wziąć pod uwagę różne koncepcje finansów publicznych, które mogą być wdrażane. Rewolucja keynesowska po II wojnie światowej wydaje się zbierać żniwo w obecnych czasach, gdyż od dziesięcioleci pokutuje przekonanie, że rząd może zadłużać się w nieskończoność, a ortodoksyjne teorie finansów publicznych (budżet bezwzględnie i stale zrównoważony) często są uznawane za błędne i niemające nic wspólnego z troską o obywatela, solidaryzmem społecznym i sprawiedliwym społeczeństwem. Należy zapomnieć o możliwości dalszego zadłużania się państwa, a reformy powinny być ukierunkowane na zrównoważenie wskaźnika fiskalizmu i wskaźnika redystrybucji. Ponadto pamiętać o budowaniu efektywnej struktury instytucjonalnej zarządzania długiem publicznym oraz całym sektorem finansów publicznych.

4. Instytucjonalne ujęcie zarządzania długiem publicznym – modele

Niewątpliwie zarządzanie długiem publicznym należy uznać za istotny element polityki społeczno-gospodarczej danego kraju¹⁷. W państwach należących do Unii Europejskiej wyróżnia się trzy modele zarządzania długiem publicznym¹⁸:

- model bankowy – w banku centralnym,
- model rządowy – w ministerstwie (najczęściej finansów lub skarbu),
- model agencyjny – w wyspecjalizowanej instytucji (agencji), której podstawowym zadaniem jest zarządzanie długiem.

Model bankowy oznacza przekazanie zarządzania długiem publicznym bankowi centralnemu, jako podmiotowi najlepiej przygotowanemu do funkcjonowania na rynku finansowym¹⁹ i jest poddawany najsilniejszej krytyce ze względu na potencjalną sprzeczność pomiędzy polityką pieniężną i zarządzaniem długiem publicznym²⁰.

Model rządowy potencjalnie może się sprawdzić w warunkach charakterystycznych dla gospodarek podlegających procesowi transformacji ustrojowej, w których stopień rozwoju krajowego rynku finansowego jest stosunkowo niski. Wiąże się to również z dużymi możliwościami oddziaływania rządu na tworzenie odpowiedniej infrastruktury prawnej oraz instytucjonalnej, koniecznej do funkcjonowania efektywnego rynku finansowego²¹. Do wad takiego rozwiązania zalicza się: a) niebezpieczeństwo przedkładania krótkoterminowych celów budżetowych nad długoterminowe cele zarządzania długiem publicznym, b) brak wystarczającej elastyczności w związku z wysokim stopniem biurokratyzacji struktur administracji rządowej, c) brak odpowiednich specjalistów ze względu na mało konkurencyjne warunki zatrudnienia.

Model agencyjny jest modelem nieznaczenie przeważającym w państwach UE. Oznacza przekazanie zarządzania długiem publicznym profesjonalnym (wyspecjalizowanym) instytucjom, chociaż charakter agencji może mieć także wydzielona część ministerstwa. Najważniejszą jego cechą jest autonomia w zakresie

¹⁷ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2005-07*, MF, Warszawa 2004, s. 36.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ L. Lipiec-Warzecha, *op. cit.*, s. 403.

²⁰ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2005-2007...*, s. 36.

²¹ *Ibidem*.

Tabela 2. Modele zarządzania długiem publicznym (ZDP) w państwach Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Państwo	Model
Strefa euro	Austria	agencyjny
	Belgia	agencyjny
	Finlandia	agencyjny
	Francja	agencyjny
	Holandia	agencyjny
	Grecja	agencyjny
	Irlandia	agencyjny
	Niemcy	agencyjny
	Portugalia	agencyjny
	Słowacja	agencyjny
	Cypr	rządowy
	Estonia	rządowy
	Hiszpania	rządowy
	Luksemburg	rządowy
	Słowenia	rządowy
Malta	rządowy	
Włochy	rządowy	
Pozostałe państwa UE	Łotwa	agencyjny
	Szwecja	agencyjny
	Węgry	agencyjny
	Wielka Brytania	agencyjny
	Dania	bankowy
	Bułgaria	rządowy
	Czechy	rządowy
	Litwa	rządowy
	Polska	rządowy
	Rumunia	rządowy

Źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011, s. 50–52.

wyboru sposobu realizacji zleconych zadań. Do zalet takiego rozwiązania zalicza się²²:

- możliwość optymalizacji rozwiązań,
- zapewnienie większej przejrzystości działania zarządzających,
- konieczność wypracowania klarownych oraz jednoznacznych procedur postępowania,
- możliwość zatrudniania profesjonalnej kadry.

²² *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011, s. 50–52.

Tabela 3. Dług sektora finansów publicznych w relacji do PKB w UE (%)
a model zarządzania długiem publicznym

Kraj	2008	2009	2010	Δ 2008–2010	Model ZDP
Unia Europejska (27)	62,3	74,4	80,0	17,7	mieszany
Unia Europejska (17)	69,9	79,3	85,1	15,2	mieszany
Unia Europejska (16)	70,0	79,4	85,3	15,3	mieszany
Belgia	89,6	96,2	96,8	7,2	agencyjny
Bułgaria	13,7	14,6	16,2	2,5	rządowy
Czechy	30,0	35,3	38,5	8,5	rządowy
Dania	34,5	41,8	43,6	9,1	bankowy
Niemcy	66,3	73,5	83,2	16,9	agencyjny
Estonia	4,6	7,2	6,6	2,0	rządowy
Irlandia	44,4	65,6	96,2	51,8	agencyjny
Grecja	110,7	127,1	142,8	32,1	agencyjny
Hiszpania	39,8	53,3	60,1	20,3	rządowy
Francja	67,7	78,3	81,7	14	agencyjny
Włochy	106,3	116,1	119,0	12,7	rządowy
Cypr	48,3	58,0	60,8	12,5	rządowy
Łotwa	19,7	36,7	44,7	25	agencyjny
Litwa	15,6	29,5	38,2	22,6	rządowy
Luksemburg	13,6	14,6	18,4	4,8	rządowy
Węgry	72,3	78,4	80,2	7,9	agencyjny
Malta	61,5	67,6	68,0	6,5	rządowy
Holandia	58,2	60,8	62,7	4,5	agencyjny
Austria	63,8	69,6	72,3	8,5	agencyjny
Polska	47,1	50,9	55,0	7,9	rządowy
Portugalia	71,6	83,0	93,0	21,4	agencyjny
Rumunia	13,4	23,6	30,8	17,4	rządowy
Słowenia	21,9	35,2	38,0	16,1	rządowy
Słowacja	27,8	35,4	41,0	13,2	agencyjny
Finlandia	34,1	43,8	48,4	14,3	agencyjny
Szwecja	38,8	42,8	39,8	1,0	agencyjny
Wielka Brytania	54,4	69,6	80,0	25,6	agencyjny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1> (30.11.2011); *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011, s. 50–52.

Według stanu na koniec 2011 r. na 27 państw UE w 14 stosowany jest model agencyjny (odpowiednio w 10 z 17 państw strefy euro)²³.

W efekcie realizacji coraz wyższych deficytów budżetowych większość państw strefy euro nie spełnia kryterium długu publicznego (w 2010 r. było to

²³ Ibidem.

17 państw), a dynamika jego wzrostu jest bardzo wysoka. W literaturze podkreśla się wyższość modelu agencyjnego nad pozostałymi modelami zarządzania długiem publicznym. Gdyby jednak prześledzić wysokość długu publicznego w UE w latach 2008–2010, okazuje się, że w krajach o najniższym albo stosunkowo niskim poziomie długu publicznego przeważa rozwiązanie stosowane w Polsce – model ministerialny (rządowy). Oczywiście trudno zweryfikować pozytywnie hipotezę o wyższej skuteczności modelu rządowego nad agencyjnym w okresie kryzysu gospodarczego, może to bowiem również świadczyć o realizacji przez rząd działań dyskrecjonalnych w celu ukrywania faktycznego zadłużenia. Na zakończenie warto jednakże rozpatrzyć argumenty na rzecz stosowania koncepcji *public governance* w obszarze finansów publicznych.

5. Public governance jako metoda podnoszenia efektywności instytucjonalnej zarządzania długiem publicznym

Zgodnie z definicją Banku Światowego, *governance* oznacza wykorzystywanie politycznej władzy i sprawowanie kontroli w obrębie społeczeństwa, w powiązaniu z zarządzaniem jego zasobami na rzecz społecznego i gospodarczego rozwoju²⁴. Ta szeroka definicja obejmuje rolę władz publicznych w ustanawianiu środowiska, w którym funkcjonują podmioty gospodarcze oraz określaniu sposobu podziału korzyści oraz naturę relacji między rządzącymi i rządzonymi. W opracowaniu OECD z 1993 r. podkreśla się trzy aspekty (znaczenia) *governance*²⁵, są to:

- forma politycznego reżimu,
- proces, za pośrednictwem którego sprawuje się władzę w zakresie zarządzania ekonomicznymi i społecznymi zasobami,
- zdolność rządu do formułowania i wdrażania polityki oraz realizowania funkcji rządu.

Stąd *governance*, a raczej *public governance*, jak zauważa J. Supernat: „to nie struktury rządowe, ale proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej”²⁶.

²⁴ *Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OECD, DAC, Paris 1993, s. 7.

²⁵ Ibidem.

²⁶ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, UW, s. 1, www.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2_Administracja_publiczna_governance_i_nowe_publiczne_zarzadzanie.pdf (30.10.2011).

Na podstawie dotychczasowej analizy można stwierdzić, że *public governance* stanowi teoretyczny paradygmat instytucjonalny koordynacji działań zbiorowych (funkcjonowania państwa i sfery publicznej)²⁷. W obszarze gospodarki finansami publicznymi kluczowe wydaje się pytanie o szansę ich równoważenia w długim okresie, co nie jest możliwe bez skutecznej koordynacji (a więc formułowania i wdrażania polityki rządu). Należy zauważyć, że od lat 70. XX w. relacja długu publicznego do PKB w krajach UE stale wzrasta. W ostatnich latach, w związku ze światowym kryzysem gospodarczym, nastąpił dalszy drenaż finansów publicznych, co rodzi istotną potrzebę fiskalnej konsolidacji (reguły fiskalne, instytucje fiskalne, *fiscal governance*, zarządzanie długiem publicznym)²⁸.

Narodowe *fiscal governance* mogą być definiowane jako te reguły, regulacje i procedury, które wpływają na to, w jaki sposób polityka budżetowa jest planowana, zatwierdzana, prowadzona i monitorowana. *Fiscal governance* realizuje zatem następujące cele:

- osiągnięcie rozsądnych wskaźników budżetowych, szczególnie przez uprzedzenie deficytu, tj. stawianie czoła wysokim deficytom i współczynnikom zadłużenia (deficyt i dług publiczny w relacji do PKB),
- redukcję cykliczności polityki fiskalnej (zapewnienie jej stabilności),
- zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych,
- skuteczne zarządzanie długiem publicznym.

Osiągnięcie tych celów może nastąpić przez ograniczenie uznaniowego zachowania decydentów i propagowanie bardziej długoterminowo ukierunkowanego planowania budżetowego. *Fiscal governance* może również wspierać efektywne wykorzystanie środków publicznych poprzez monitoring programów wydatków publicznych i powiązanie ich ze źródłami alokacji²⁹. Ponadto zarządzanie długiem publicznym musi posiadać solidne podstawy instytucjonalne, co w Polsce wydaje się spełnione jako kryterium wyjściowe, natomiast w zakresie osiągania celów długookresowych należy wdrożyć odpowiednie reguły fiskalne i wyeksponować ciągłość zarządzania długiem publicznym jako zadanie priorytetowe na najbliższe lata walki z kryzysem finansowym. Wdrażanie koncepcji *public governance*, a w jej ramach *fiscal governance*, niewątpliwie podnosi efektywność instytucjonalną zarządzania długiem publicznym.

²⁷ Por. Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami politycznymi i narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2.

²⁸ <http://ec.europa.eu> (30.10.2011).

²⁹ *Ibidem*.

6. Podsumowanie

Poziom zadłużenia państwa w gospodarkach Unii Europejskiej jest bardzo wysoki i stale rośnie, co jest zagrożeniem dla stabilności strefy euro, a nawet grozi jej upadkiem. W ramach UE obowiązują zróżnicowane modele zarządzania długiem publicznym – agencyjny, rządowy i bankowy, z nieznaczną przewagą stosowania tego pierwszego. W literaturze przedmiotu przytacza się argumenty na rzecz wykorzystywania modelu agencyjnego, jako najbardziej efektywnego, jednak analiza rozwiązań stosowanych w odniesieniu do poziomu długu publicznego w latach 2008-2010 UE wskazuje, że w większości krajów o niższym poziomie długu publicznego stosuje się model rządowy, w tym w Polsce, która jest uznawana za kraj stosunkowo dobrze radzący sobie z kryzysem finansowym. Wskaźniki zadłużenia nie są jednak zbyt optymistyczne również dla Polski, zatem należy zmierzać w kierunku szerszego rozpoznania i wdrażania reguł *fiscal governance* w ramach koncepcji *public governance*.

Literatura

- Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1> (30.11.2011).
- Guidelines for Public Debt Management: Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank*. Amended on December 9, 2003, <http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/am/120903.pdf> (30.11.2011).
- Hallerberg M., Strauch R., Hagen J. von, *Fiscal Governance. Evidence from Europe*, Cambridge University Press, 2009.
- Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank*, International Monetary Fund, The World Bank, 21 November 2002.
- Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami politycznymi i narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym. Teoria i praktyka państw Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2008.
- Orientations on Participatory Development and Good Governance*, OECD, DAC, Paris 1993.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, MF, Warszawa 2011.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2004–2006*, MF, Warszawa 2003.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2005–2007*, MF, Warszawa 2004.

- Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, UW, Wrocław, http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2_Administracja_publiczna_governance_i_nowe_publiczne_zarzadzanie.pdf (30.10.2011).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych z dnia, t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.