

Kontrowersje wokół metod pomiaru deficytu i długu sektora publicznego

Małgorzata Gajda

Zarówno w teorii, jak i w praktyce wykorzystuje się wiele definicji długu publicznego. Mimo że dotychczas ekonomiści nie uzgodnili wspólnego stanowiska co do ekonomicznych i społecznych skutków długu publicznego, przekonanie o szkodliwości tego zjawiska wydaje się przeważać. Dowodem może być coraz częstsze uciekanie się do reguł fiskalnych, które mają na celu m.in. zwiększenie wiarygodności polityki fiskalnej poprzez ograniczenie skłonności polityków do stwarzania „nadmiernych” deficytów budżetowych, prowadzących do nagromadzenia znacznego długu publicznego w czasie, a w ten sposób mogą w istotny sposób przyczynić się do redystrybucji społecznych zasobów między różne pokolenia. Poniżej zostaną omówione najczęściej stosowane definicje długu publicznego. Ponadto przeanalizowane zostaną propozycje korekty najczęściej stosowanych wskaźników fiskalnych w celu jak najpełniejszego odzwiercie-

dlenia przez nie charakteru prowadzonej przez rząd polityki fiskalnej. Ma to szczególne znaczenie w przypadku konieczności podjęcia reform fiskalnych, których celem jest zazwyczaj poprawa pozycji fiskalnej kraju w średnim i długim okresie. Ponieważ kadencja rządu jest zazwyczaj krótsza, jest on zainteresowany raczej uzyskiwaniem krótkookresowych korzyści w postaci zapewnienia sobie jak najwyższego poparcia w najbliższych wyborach. Dlatego też wskaźniki fiskalne służące do oceny postępów dokonanych przez rząd w dziedzinie reform fiskalnych powinny możliwie najpełniej odzwierciedlać charakter prowadzonej polityki. Z jednej strony powinno to być bodźcem do rzeczywistego, a nie tylko pozornego realizowania reform. Z drugiej strony może to stanowić skuteczny argument rządu w obronie przed naciskiem niektórych grup społecznych na zwiększenie wydatków budżetowych.

Pojęcie długu publicznego w teorii i w praktyce

Dług publiczny jest najczęściej określany jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek¹. Podobne ujęcie długu publicznego prezentuje M. Parkin². Według niego dług publiczny jest to suma zaciągniętych pożyczek, którą rząd jest winien gospodarstwu domowemu, przedsiębiorstwom oraz podmiotom zagranicznym. Dług publiczny jest ujmowany jako zasób, tzn. stanowi sumę zakumulowanych w przeszłości deficytów pomniejszoną o sumę zakumulowanych nadwyżek budżetowych. Występowanie deficytu budżetowego w danym roku przyczynia się więc do powiększenia zasobu długu, nadwyżki budżetowej powoduje jego obniżenie, natomiast równowaga budżetowa nie wpływa na zasób długu publicznego w tym ujęciu³.

Inną przyczyną, jak wskazuje S. Owsiak, oprócz występowania deficytów budżetowych mogą być np. przymusowe wyłączenia mienia na zasadzie odpłatności, zobowiązania odszkodowawcze⁴. Przedstawione powyżej definicje długu mają więc charakter bardziej uniwersalny, uwzględniają najbardziej powszechną przyczynę powstawania długu, tj. zaciąganie pożyczek przez sektor publiczny. Jednak przy rozpatrywaniu definicji długu istotny jest także sposób określenia pojęcia deficytu budżetowego.

W praktyce występuje wiele zasadniczych różnic w określaniu zarówno długu publicznego, jak i deficytu budżetowego w poszczególnych krajach. Zgodnie z przyjętymi standardami międzynarodowymi – zarówno przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, jak i Unię Europejską – deficyt budżetowy obejmuje **deficyt całego sektora finansów publicznych (general government)**, czyli obejmuje budżet państwa, budżety lokalne oraz system finansowania ubezpieczeń społecznych, ponadto tzw. przedsiębiorstwa resortowe oraz instytucje niekomercyjne finansowane i kontrolowane przez rząd na szczeblu centralnym lub lokalnym⁵. Do sektora finansów publicznych nie są zaliczane jednostki komercyjne – przedsiębiorstwa, banki itp. – które stanowią własność publiczną. Wyjątek stanowią instytucje parabankowe udzielające kredytów wyłącznie ze środków rządowych⁶.

System GFS (Government Finance Statistics) stosowany przez MFW zawiera podział całego sektora *general government* na dwa podstawowe szczeble: centralny

(*central government*) i lokalny (*local government*). W niektórych krajach występuje także trzeci szczebel federalny (*federal government*). MFW porządkuje w ten sposób dane statystyczne pochodzące z krajów członkowskich, które nie dokonują powyższego rozróżnienia, natomiast w metodzie stosowanej przez organy Unii Europejskiej istotny jest wynik całego sektora finansów publicznych bez podziału na poszczególne szczeble⁷.

Metoda GFS obejmuje cały system statystyki budżetowej, który umożliwia analizę operacji finansowych sektora publicznego w różnych przekrojach: wydatków, dochodów, sposobów finansowania deficytu itp. Metoda stosowana w UE dotyczy głównie sposobu obliczania samego deficytu budżetowego, przy czym zawiera także szczegółowe zalecenia w sprawie sposobu ewidencjonowania operacji w sektorze finansów publicznych⁸.

Obliczanie deficytu całego sektora finansów publicznych wymaga konsolidacji, czyli wyeliminowania wzajemnych przepływów pomiędzy różnymi podmiotami w ramach tego samego sektora. Niezwykle istotne jest także rozróżnienie pomiędzy przychodami a dochodami oraz między wydatkami a rozchodami sektora publicznego – strumienie pieniężne płyną także pomiędzy podmiotami sektora publicznego a niektórymi podmiotami spoza tego sektora.

W systemie MFW **dochody budżetowe** obejmują wszystkie bezzwrotne przychody ekwiwalentne oraz nieekwiwalentne, bieżące i kapitałowe po odjęciu otrzymanych dotacji (*grants*). Do **wydatków budżetowych** zalicza się natomiast wszystkie bieżące i kapitałowe rozchody podmiotów sektora finansów publicznych oraz dotacje udzielone jednostkom spoza sektora finansów publicznych.

Metoda obliczania deficytu budżetowego stosowana przez MFW odpowiada konwencjonalnemu ujęciu deficytu budżetowego (**tzw. deficyt konwencjonalny**), które dotychczas przeważa w podręcznikach makroekonomii. Deficyt budżetowy jest więc ujemną różnicą między dochodami a wydatkami budżetowymi, która musi zostać sfinansowana (jest to tzw. **ujęcie kasowe**). Charakterystyczną cechą tego systemu obliczeń jest ujmowanie kategorii „pożyczki udzielone minus spłaty” (*lending minus repayments*) na równi z wydatkami budżetowymi. Chodzi tu o pożyczki udzielane przez podmioty sektora finansów publicznych w celu realizacji polityki państwa. Nie zalicza się do nich pożyczek zaciągniętych w celu zarządzania płynnością finansową. Metoda ta zaleca również uwzględnienie transakcji związanych z nabywaniem lub sprzedażą (bądź cesją) akcji i udziałów kapitałowych w przedsiębiorstwach, bankach itp. oraz dotacji inwestycyjnych dla przedsię-

¹ Zob. m.in. S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa 1998. Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 217.

² Por. M. Parkin: *Economics*. Addison – Wesley Publishing Company, Inc., 1990, s. 892-893.

³ Tamże.

⁴ S. Owsiak: *Finanse ...*, op.cit., s. 217.

⁵ Zob. A. Wernik: *Niektóre problemy obliczeniowe i interpretacyjne deficytów budżetowych*, s. 95. W: *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku*. Tom I: *Finanse publiczne*. Materiały konferencyjne, Poznań, 14-17 września 2000 r.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Zalecenia te sprowadzają się do zgodności z Europejskim Systemem Zintegrowanych Rachunków Ekonomicznych (ESA 1979 do 1999 r., natomiast w okresie późniejszym ESA 1995).

biorstw. Konsekwencją takiego ujęcia jest zaliczenie wpływów z prywatyzacji do kategorii „pożyczki udzielone minus spłaty”, co w przypadku znacznych wpływów z prywatyzacji może prowadzić do zmniejszenia deficytu budżetowego⁹.

Definicja deficytu budżetowego według metod UE (w ujęciu Traktatu z Maastricht) zasadniczo różni się od wyżej przedstawionej metody GFS. Deficyt budżetowy według tego ujęcia to „przyrost zadłużenia netto” (*net borrowing*), czyli przyrost zadłużenia pomniejszony o przyrost należności (jest to tzw. **ujęcie memoriałowe**). Podobnie jak należności traktowane są posiadane przez podmioty sektora publicznego akcje i udziały w przedsiębiorstwach i bankach, a także środki pieniężne znajdujące się na rachunkach bankowych. Saldo budżetowe w ujęciu Traktatu z Maastricht ma charakter **majątkowo-kredytowy**, czym zasadniczo różni się od salda budżetowego wyznaczanego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (tzw. **saldo obrotów**)¹⁰. Saldo majątkowo-kredytowe jest miernikiem zmian w stanie majątku, zobowiązań i należności sektora budżetowego, które powstały w ciągu danego roku. Mogą one być rezultatem operacji budżetowych lub wynikać z innych przyczyn niezależnych od decyzji w zakresie polityki fiskalnej (np. powstanie zobowiązań odškodowawczych Skarbu Państwa). Saldo obrotów wynika natomiast z operacji związanych z gromadzeniem dochodów i dokonywaniem wydatków, w związku z czym zaciąganie i spłacanie kredytów lub pożyczek przez sektor budżetowy nie ma wpływu na wielkość tego salda. Jest ono zazwyczaj główną przyczyną przyrostu długu publicznego, natomiast kształtowanie się przyrostu długu publicznego nie ma wpływu na wielkość tego salda. Podstawowe znaczenie dla kształtowania się wielkości salda majątkowo-kredytowego ma przyrost długu publicznego brutto. Deficyt budżetowy według definicji Traktatu z Maastricht to przyrost zadłużenia netto całego sektora publicznego. Sprzedaż zasobów majątkowych w świetle tego ujęcia zwiększa deficyt budżetowy, natomiast zmniejsza deficyt obliczony jako saldo obrotów, jeżeli na przykład wpływy z prywatyzacji majątku publicznego są traktowane jako wpływy budżetowe¹¹.

⁹ Sytuacja taka występuje np. w krajach w okresie transformacji systemowej, chociaż niektóre kraje, np. Polska, od początku 1998 r. wprowadziły już zakaz zaliczania wpływów z prywatyzacji do dochodów budżetowych, traktując je jako źródło finansowania deficytu.

¹⁰ W opracowaniu z 1986 r. (IMF: *A Manual on Government Finance Statistics*. Washington, DC., 1986) Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaleca stosowanie ujęcia kasowego zamiast memoriałowego, natomiast w opracowaniu z 1996 r. (IMF: *Government Finance Statistics Manual: Annotated Outline*. Washington, DC., 1996) preferowana jest rachunkowość budżetowa w ujęciu memoriałowym. Jak jednak wskazuje W. Easterly (*When is fiscal adjustment an illusion?*, „Economic Policy”, April 1999, CEPR, CES, MSH, 1999. ..., op.cit., s. 61), zaległości płatnicze budżetu (na przykład wobec pracowników sektora publicznego lub dostawców dla tego sektora) są nadal przejściowo wykorzystywane, aby spełnić kryteria w zakresie poziomu długu publicznego brutto, który nie obejmuje tej pozycji.

¹¹ Szerzej na temat różnic między ww. metodologiami obliczania salda budżetowego

Jak już wspomniano, deficyt budżetowy w krajach UE jest obliczany jako przyrost zadłużenia netto całego sektora budżetowego, co można przedstawić następująco:

$$DN = DB - N + W + M$$

DN – przyrost zadłużenia netto sektora budżetowego,

DB – przyrost zadłużenia brutto,

N – przyrost należności sektora budżetowego,

W – przyrost stanu środków na rachunkach bankowych sektora budżetowego,

M – saldo operacji majątkowych w sektorze budżetowym (wydatki pomniejszone o dochody ze sprzedaży składników majątkowych)¹².

Jak wspomniano, w Unii Europejskiej (Europejski System Zintegrowanych Rachunków Ekonomicznych – ESA) **dług publiczny** obejmuje zadłużenie całego sektora finansów publicznych (*general government*), tj. centralnych, regionalnych i lokalnych organów władzy i administracji państwowej oraz funduszy zabezpieczeń społecznych. Obejmuje także sektor usług świadczonych przez rząd na zasadach niekomercyjnych (np. publiczne szkoły, szpitale) oraz instytucje nienastawione na osiąganie zysku i świadczące swoje usługi na zasadach niekomercyjnych, których działalność jest finansowana i kontrolowana przez władze publiczne. Według stosowanej tu definicji, sektor rządowy nie obejmuje publicznych przedsiębiorstw, które dostarczają dobra i usługi na zasadach rynkowych, ale podlegają kontroli władz publicznych¹³.

Zadłużenie sektora publicznego obejmuje całkowite zobowiązania wyrażone w wartościach nominalnych, występujące na koniec roku w ramach całego sektora *general government* i skonsolidowanego w ramach tego sektora. Oznacza to, że kwoty pozostające do spłacenia wierzycielom są ujmowane łącznie z dyskontem tych papierów skarbowych, w których dyskonto występuje. Konsekwencją stosowania ujęcia nominalnego jest także określanie poziomu zadłużenia nominowanego w walutach obcych po przeliczeniu na walutę krajową po kursie bieżącym. Zmiany kursu walutowego będą więc powodować zmianę wartości nominalnej zadłużenia wyrażonego w walucie krajowej¹⁴.

towego oraz metod „przeliczania” salda obrotów na saldo majątkowo-kredytowe: A. Wernik: *Perspektywy ...*, op.cit., s. 96-100.

¹² Tamże.

¹³ Zob. *Provisions Amending The Treaty Establishing The European Economic Community With a View to Establishing The European Community*. Art.104 c., Aneks (art.2); *Glossary of Terms, A Statistical Window on OECD Member Countries*; *Government Sectors*, www.oecd.org, oraz *OECD Economic Outlook, Sources and Methods*, February 2000, s. 14.

Dane dotyczące relacji długu publicznego do PKB były opracowywane do 1998 r. przez Komisję Europejską, natomiast od 1999 r. szacunki dotyczące ww. relacji są zgodne z projekcjami OECD w odniesieniu do zobowiązań finansowych brutto całego sektora rządowego oraz poziomu PKB.

¹⁴ A. Wernik: *Perspektywy wstąpienia Polski do Europejskiej Unii Walutowej z punktu widzenia polityki fiskalnej*, „Bank i Kredyt” nr 6/1997.

Nie ma wśród ekonomistów zgody, czy przychody z prywatyzacji należy traktować jako wpływy budżetowe, czy jako źródło finansowania deficytu. Według opracowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego z 1986 r.¹⁵, przychody prywatyzacyjne stanowią źródło wpływów budżetowych, natomiast w opracowaniu tej samej organizacji z 1996 r.¹⁶, wpływy z prywatyzacji są traktowane jako źródło finansowania deficytu. Kryteria fiskalne z Maastricht także nie uznają, że wpływy te zmniejszają poziom deficytu budżetowego, jednak przyjmuje się, iż zmniejszają poziom długu publicznego brutto w relacji do PKB. Koncepcja wartości netto sektora finansów publicznych również nie uwzględnia wpływów z prywatyzacji jako dochodów budżetowych, jednak za punkt odniesienia w prowadzeniu polityki fiskalnej przyjmuje wartość długu publicznego netto, a nie brutto¹⁷, co wydaje się zapobiegać opisanej wyżej niespójności.

Zdaniem A. Wernika, żadna z tych metod nie może być uważana za lepszą, każda z nich ma inną moc objaśniającą. W metodzie GFS określa się, jaką sumę pożyczek trzeba zaciągnąć na pokrycie niedoboru wpływów budżetowych, natomiast metoda stosowana w Unii Europejskiej daje odpowiedź na pytanie, jak zmieni się sytuacja majątkowa sektora publicznego, czyli jak zmienią się aktywa i pasywa pod wpływem różnych operacji finansowych prowadzonych przez jednostki sektora publicznego¹⁸. W metodzie GFS bierze się pod uwagę tylko zmiany po stronie pasywów, metoda UE obejmuje także zmiany po stronie aktywów. Zdaniem A. Wernika, tylko pozornie zapewnia to pełniejszy obraz deficytu budżetowego ze względu na niepewność związaną z kształtowaniem się należności, np. trudności występujące przy próbie określenia stopnia ściągłości zaległości podatkowych, wymagające arbitralnego założenia o skali tego zjawiska. Według tego autora, „podważa to ekonomiczny sens uzyskanego wyniku”. Ponadto metoda ta stwarza wiele innych możliwości manipulacji statystycznych. Przykładowo, w celu „statystycznego” obniżenia poziomu deficytu budżetowego dotacje udzielone jednostkom spoza sektora finansów publicznych mogą zostać zarejestrowane jako pożyczki udzielone tym jednostkom. Metoda GFS jest, zdaniem A. Wernika, bardziej jednoznaczna w kwestii obliczania deficytu budżetowego ze względu na możliwość dokładnego określenia sum, które przysługują wierzycielom¹⁹.

Z punktu widzenia dyskusji nad pożądanym kształtem wskaźników fiskalnych szczególne znaczenie mają dwie klasyfikacje długu publicznego, a mianowicie podział długu na dług publiczny netto i dług pu-

bliczny brutto, ponadto dług w ujęciu nominalnym i realnym.

Ze względu na stosowane zasady ewidencji, a także z punktu widzenia rzeczywistego obciążenia gospodarki i społeczeństwa długiem publicznym, dług publiczny można podzielić na dług publiczny netto oraz dług publiczny brutto.

Różnica między stanem zobowiązań a stanem należności określa zazwyczaj poziom **długu publicznego netto**, który występuje prawie wyłącznie na szczeblu budżetu centralnego. Budżety lokalne i fundusze pozabudżetowe wykazują często nadwyżki należności nad zobowiązaniami, co korzystnie wpływa na zmniejszenie łącznego długu całego sektora publicznego²⁰ (*general government*). **Dług publiczny brutto** odzwierciedla natomiast całość zobowiązań finansowych rządu, czyli obejmuje zobowiązania władz publicznych wobec podmiotów krajowych i zagranicznych nienależących do sektora finansów publicznych. Zobowiązania te, jak już wspomniano, najczęściej wiążą się z zaciąganiem pożyczek przez podmioty należące do sektora publicznego. Podmioty te mogą także udzielać pożyczek innym podmiotom, lokować nadwyżki na rynkach finansowych; ponadto na ich rachunkach bankowych występują zawsze jakieś środki pieniężne, co w efekcie powoduje zmniejszenie faktycznego obciążenia długiem publicznym. Przy szacowaniu poziomu należności sektora publicznego należy jednak wziąć pod uwagę możliwości wyegzekwowania ich w przyszłości (dotyczy to przede wszystkim zaległości podatkowych oraz innych przymusowych należności na rzecz władz publicznych, na przykład ceł, opłat)²¹. Dług publiczny netto lepiej odzwierciedla więc rzeczywistą skalę zobowiązań państwa wobec społeczeństwa. Ponadto dług publiczny brutto zazwyczaj opacznie przedstawia rzeczywistą pozycję fiskalną rządu w przypadku wykorzystania tej miary do badania stabilności fiskalnej. Wynika to z faktu, że często posiadane przez rząd aktywa finansowe mogą być natychmiast wykorzystane do spłaty długu²².

Różnica między długiem publicznym brutto a długiem publicznym netto staje się bardziej wyrazista po uwzględnieniu istoty aktywów finansowych rządu, w szczególności aktywów związanych z działalnością państwa jako pośrednika finansowego. Rząd zaciąga pożyczki w celu udzielenia pożyczek osobom fizycznym (np. kredyty budowlane) lub instytucjom (np. pożyczki wspierające rozwój regionalny). Pomniejszenie długu brutto o wartość tych aktywów powoduje jednak częste zaniżenie poziomu długu publicznego netto ze

¹⁵ IMF: *A Manual* ..., op.cit., s. 108, 116.

¹⁶ IMF: *Government* ..., op.cit., s. 54.

¹⁷ W. Easterly: *When is* ..., op.cit.

¹⁸ Por. A. Wernik: *Niektóre* ..., op.cit., s. 99.

¹⁹ Por. S. Owsiak: *Finanse* ..., op.cit.

²⁰ Zob. szerzej H. Sochacka-Krysiak: *Finanse publiczne. Analiza porównawcza*. Warszawa 1997, SGH, Studia Finansowo-Bankowe, Poltext, s.115-120.

²¹ S. Owsiak: *Finanse* ..., op.cit., s. 220 oraz N. Chalk, R. Hemming: *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. IMF Working Paper, April 2000, s. 15.

²² Zob. N. Chalk, R. Hemming: *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. IMF Working Paper, April 2000, s. 15.

względu na fakt, że dochody z udzielonych przez państwo pożyczek są często niższe od kosztów ich pozyskania przez rząd. Dodatkowo, gdy wiarygodność pożyczkobiorców jest wątpliwa, faktyczna wartość aktywów państwa jest niższa od ich wartości księgowej²³.

Przyjmując za kryterium fakt uwzględnienia tempa wzrostu cen lub brak tego typu korekty, można wyróżnić:

- dług w ujęciu nominalnym;
- dług w ujęciu realnym.

Istnieje powszechne przekonanie, że realna wartość długu lepiej odzwierciedla rzeczywiste obciążenie gospodarki długiem publicznym niż dług w ujęciu nominalnym. Szczegółowe uzasadnienie tej tezy zostanie przedstawione poniżej w ramach koncepcji pomiaru długu publicznego.

Koncepcje pomiaru poziomu długu

Aby przeanalizować ekonomiczne skutki deficytu budżetowego i długu publicznego koniecznym warunkiem wstępnym jest wybór właściwej metody pomiaru tych wskaźników. Problem polega jednak na tym, że poglądy ekonomistów na ten temat są bardzo zróżnicowane. Jak stwierdza M. Boskin²⁴, „wybór właściwego miernika deficytu i długu zależy od rodzaju pytań, na które chcemy uzyskać odpowiedź”. Ekonomiści są raczej zgodni co do faktu, że oficjalne dane dotyczące długu publicznego oraz deficytów budżetowych nie są dobrymi wyznacznikami charakteru prowadzonej polityki fiskalnej²⁵. Dlatego między innymi pojawiły się różne koncepcje pomiaru poziomu tych wskaźników. Chodzi głównie o dostosowanie „oficjalnych” danych o następujące aspekty²⁶:

- warunki makroekonomiczne,
- aktywa i zobowiązania „poza” oficjalnym długiem,
- wyodrębnienie „budżetu bieżącego” i „budżetu kapitałowego”,
- wprowadzenie „rachunkowości pokoleniowej” uwzględniającej wpływ polityki fiskalnej na różne pokolenia (*Generational Accounting*)²⁷.

²³ Zob. J.C. Chouraqui, B. Jones, R.B. Montador: *Public Debt in a Medium Perspective*. OECD Economic Studies, nr 7, cyt. za U. Kosterna: *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*. Warszawa 1995 CASE i Wydawnictwo Naukowe PWN.

²⁴ Zob. M. Boskin: *Concepts and Measures of Federal Deficit and Debt and Their Impact on Economic Activity*. W: *The Economics of Public Debt*. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association at Stanford, California, New York, St. Martin's Press, 1991 (pod red. K.J. Arrowsa i M. Boskina), s. 78.

²⁵ Według standardowej analizy neoklasycznej oficjalne wskaźniki dotyczące deficytu stanowią sensowny z punktu widzenia ekonomicznego obraz spadku oszczędności rządowych (zob. J.L. Yellen: *Symposium on the Budget Deficit*. „Journal of Economic Perspectives”, vol.3, nr 2, Spring 1989, s. 18.

²⁶ Por.: N.G. Mankiw, D.W. Elmendorf: *Government Debt*. March 1998, NBER Working Paper nr W6470, s. 3-8.

²⁷ Jest to metodologia zaproponowana po raz pierwszy przez A.J. Auerbacha, L.J. Kotlikoffa oraz J. Gokhale'a w opracowaniu pt. *Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*. Tax Policy and the Economy, Cambridge, Massachusetts: NBER and MIT Press, 1991, s. 55-110 oraz L.J. Kotlikoff: *Generational Policy*, NBER Working Paper Nr 8163, March 2001.

Dostosowanie do warunków makroekonomicznych

Oficjalne dane statystyczne nt. długu publicznego i deficytu są często skorygowane w taki sposób, aby odzwierciedlały trzy zmienne makroekonomiczne:

- poziom cen,
- stopę procentową,
- stan koniunktury gospodarczej.

Dostosowanie długu do zmiany poziomu cen ma duże znaczenie, ponieważ realna wartość długu jest bardziej istotna niż jego wartość nominalna. Dla danego poziomu długu D i poziomu cen P , **realny dług** to D/P . Jednak w odniesieniu do deficytu budżetowego dostosowanie do zmiany poziomu cen jest bardziej skomplikowane: **realny deficyt** jest definiowany jako zmiana realnej wartości długu. W tym przypadku realny deficyt jest równy nominalnemu deficytowi podzielonemu przez poziom cen minus stopa inflacji i pomnożonemu istniejący dług, co można wyrazić wzorem:

$$d(D/P)dt = (dD/dt)/P - [(dP/dt)/P] * (D/P)$$

Korekta o inflację, reprezentowana przez drugie wyrażenie po prawej stronie tego równania może być duża, gdy inflacja jest wysoka lub dług do spłacenia jest wysoki. W rzeczywistości może to przeobrazić nominalny deficyt budżetowy w nadwyżkę budżetową w ujęciu realnym²⁸. Inną propozycją korekty o inflację jest wskaźnik tzw. **deficytu operacyjnego**. Można go przedstawić jako:

- deficyt konwencjonalny – inflacyjny składnik płatności odsetkowych
lub inaczej:
- deficyt pierwotny + realny składnik płatności odsetkowych²⁹.

Według R. Eisnera, korekta deficytu o poziom inflacji powinna obejmować całość rządowych zobowiązań łącznie z bazą monetarną. Proponowaną korektę można przedstawić następująco:

$$D' = D - P_A A + P_B B - P(B + M - A)$$

- D – deficyt konwencjonalny,
- A – rządowe aktywa finansowe,
- B – rządowe zobowiązania przynoszące dochód w posiadaniu społeczeństwa,
- P_A, P_B – średnie ważone stopy zmian cen A i B ,
- P – stopa inflacji,
- M – baza monetarna,
- $B + M - A$ – dług publiczny netto³⁰.

Następna korekta dotyczy **poziomu stopy procentowej**. Poprawkę tę należy uwzględnić, ponieważ ryn-

²⁸ Por.: N.G. Mankiw, D.W. Elmendorf: *Government ...*, op.cit.

²⁹ Zob. szerzej: U. Kosterna: *Deficyt ...*, op.cit., s. 25-33.

³⁰ Por. R. Eisner: *Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and Their Implications*. „American Economic Review”. Papers and Proceedings nr 2/1984, vol. 74, s. 140-141 oraz U. Kosterna: *Deficyt ...* op.cit., s. 29.

kowa wartość długu może być bardziej istotna niż jego nominalna wartość. Kiedy stopa procentowa rośnie, wartość rynkowa długu publicznego maleje *ceteris paribus*; odwrotnie jest w przypadku spadku stopy procentowej. Warto zaznaczyć, że dana zmiana stopy w większym stopniu wpływa na wartość długu o dłuższym terminie zapadalności – jego wartość wzrasta bardziej niż wartość długu o krótszym terminie. Jak jednak podkreślają N. Chalk, R. Hemming³¹, dla wielu krajów informacje na temat wartości rynkowej długu rządowego po prostu nie są dostępne. Ponadto ze względu na fakt, że rząd jest znaczącym podmiotem uczestniczącym w transakcjach na rynkach długu, wspomniana wartość rynkowa jest trudna do oszacowania. W momencie rozpoczęcia operacji wykupu długu rząd zazwyczaj przyczynia się do wzrostu wartości rynkowej długu pozostałego do spłaty.

Trzecie powszechnie akceptowane dostosowanie dotyczy **uwzględnienia stanu koniunktury gospodarczej**. Ponieważ deficyt rośnie automatycznie, gdy zmniejsza się aktywność gospodarcza i odwrotnie (wpływ działania automatycznych stabilizatorów koniunktury), deficyt budżetowy w danym roku może wprowadzać w błąd co do charakteru polityki fiskalnej. Przykładowo, niezależne od zmian polityki fiskalnej obniżenie popytu inwestycyjnego z powodu pesymistycznych oczekiwań przedsiębiorstw co do ich przyszłych zysków z inwestycji może doprowadzić do spadku poziomu popytu globalnego w okresie bieżącym, co pociąga za sobą obniżenie wpływów podatkowych z powodu niższego poziomu PKB. Ponadto spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia powodują konieczność zwiększenia wydatków transferowych państwa. W tym przypadku deficyt wzrośnie więc automatycznie przy braku zmian charakteru polityki fiskalnej. **„Deficyt przy pełnym zatrudnieniu”** lub inaczej **„deficyt strukturalny”** (*high-employment deficit*, *structural deficit*, inne nazwy to: *„cyclically adjusted deficit”, „standardized employment deficit”*) eliminuje wpływ koniunktury na stan budżetu. Tego typu deficyt opiera się na szacunkach, jakie byłyby wydatki i wpływy przy założeniu, że gospodarka w pełni wykorzystuje moce wytwórcze (tzn. przy występowaniu tzw. naturalnej stopy bezrobocia), co jest lepszym przybliżeniem charakteru polityki fiskalnej. Aby określić, jaki jest wpływ dyskrecjonalnej polityki fiskalnej na stan budżetu, coraz częściej oblicza się **saldo pierwotne dostosowane cyklicznie** (*cyclically-adjusted primary balance*). Saldo to jest lepszym miernikiem, ponieważ nie obejmuje zmian wysokości płatności odsetkowych, na które rządy nie wywierają bezpośredniego wpływu.

Aktywa i zobowiązania „poza” oficjalnym długiem

Dług zaciągany u społeczeństwa stanowi największą część oficjalnych zobowiązań rządu, ale jak już wspomniano, istnieją także inne przyczyny przyrostu długu publicznego. Co więcej, rząd utrzymuje także znaczne aktywa. Jak podkreślili Eisner i Pieper³², całość tych aktywów i zobowiązań powinna być uwzględniona przy określaniu sytuacji finansowej rządu. Niestety, bardzo trudno jest oszacować wartość wielu rządowych aktywów i zobowiązań. Ponadto należałoby także uwzględnić potencjalne zobowiązania rządu z tytułu gwarantowania pożyczek dla niektórych podmiotów lub wynikające z programów ubezpieczeń społecznych. Do aktywów finansowych rządu zalicza się przede wszystkim należności dla tego sektora, kapitał rzeczowy zawiera natomiast maszyny i urządzenia oraz zasoby nieodnawialne, takie jak na przykład złoża surowców mineralnych.

Niektóre problemy z pomiarem mają przede wszystkim charakter techniczny. Na przykład duża część kapitału rzeczowego posiadanego przez rząd odnosi się do dóbr przemysłu zbrojeniowego, wiele z tych dóbr nie jest (legalnie) sprzedawanych na rynkach. Ponadto w przypadku na przykład rządowego ubezpieczenia depozytów bankowych bardzo trudno oszacować przyszłe koszty dla rządu oraz prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Inny problem z pomiarem ma charakter conceptualny. Czy przyszłe korzyści z ubezpieczenia społecznego wyszczególnione w bieżącym prawie stanowią zobowiązania rządowe w tym samym sensie jak oficjalny dług? Odpowiedź na to pytanie zależy przynajmniej częściowo od tego, w jaki sposób zobowiązania te są postrzegane przez gospodarstwa domowe. Jeżeli wierzą one, że te korzyści będą wypłacane z tym samym prawdopodobieństwem, z jakim będzie honorowany oficjalny dług, wtedy sensowne byłoby traktowanie zaktualizowanej wartości tych korzyści jako długu rządowego. Podobne problemy powstają w odniesieniu do służb cywilnych (*civil service*), wypłat emerytur „mundurowych”, służb medycznych oraz z tytułu innych programów przyznających uprawnień³³. Dlatego m.in. zdaniem N.G. Mankiwa i D. W. Elmendorfa, przy podejmowaniu decyzji, jaki wskaźnik polityki fiskalnej jest najlepszy, konieczne jest zajęcie stanowiska w sprawie wyboru właściwego modelu zachowania się podmiotów gospodarczych.

Podobne stanowisko prezentuje m.in. W. Easterly³⁴ twierdząc, że „konwencjonalne miary deficytu uwzględniają głównie widoczne zmiany w poziomie długu rządowego, ale w dużym stopniu ignorują ukryte zmiany w poziomie rządowych aktywów i pasywów. Lepszym mier-

³² Zob. R. Eisner, P. J. Pieper: *A New View of the Federal Debt and Budget Deficits*. „American Economic Review” nr 74, March, 1984, s. 11-29.

³³ Zob. D.W. Elmendorf, N.G. Mankiw: *Government ...*, op.cit., s. 5-6.

³⁴ W. Easterly: *When is fiscal adjustment an illusion?* „Economic Policy”, April 1999, CEPR, CES, MSH, 1999.

³¹ Zob. N. Chalk, R. Hemming: *Assessing ...*, op.cit. „Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice”, IMF Working Paper, April 2000, s. 15.

nikiem deficytu byłyby zmiana poziomu **wartości netto sektora publicznego** (*the public sector net worth*): suma wartości wszystkich jego aktywów pomniejszona o sumę wszystkich zobowiązań³⁵. Takie stanowisko podziela większość ekonomistów zajmujących się problematyką sektora publicznego. W.H. Buiter, M. Blejer i A. Cheasty oraz R. Eisner³⁶ również twierdzą, że zmiana wartości netto jest właściwą koncepcją pomiaru deficytu. Autorzy ci nieco odmiennie definiują samo pojęcie wartości netto sektora publicznego, przyznają jednak zgodnie, że w praktyce pomiar tego wskaźnika jest trudny.

Według W.H. Buitera, G. Corsettiego i N. Roubiniego³⁷, do aktywów rządowych zaliczyć należy także zaktualizowaną wartość wpływów podatkowych oraz składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, kapitału rzeczowego będącego własnością sektora publicznego, udziałów w państwowych przedsiębiorstwach, aktywa w postaci zasobów mineralnych, ziemi, a także zaktualizowaną wartość renty emisyjnej pochodzącej z kreacji pieniądza³⁸. Autorzy ci są więc zwolennikami ujmowania zarówno aktywów, jak i pasywów sektora publicznego w szerokim rozumieniu.

Wyodrębnienie budżetu bieżącego i kapitałowego

Jednym ze sposobów uwzględnienia niektórych aktywów rządowych w obliczaniu salda budżetowego jest podział budżetu na dwie części:

- budżet kapitałowy (*capital budget*),
- budżet bieżący (*operating budget*).

Jak wskazują N.G. Mankiw i D.W. Elmendorf³⁹, w ten sposób wydatki bieżące nie obejmowałyby zakupu nowych dóbr kapitałowych, lecz tylko wartość amortyzacji wcześniej nabytego kapitału trwałego. Jednym z efektów takiego ujęcia byłaby możliwość dokonywania zakupów aktywów kapitałowych bez wykazywania tego w poziomie oficjalnego deficytu, czyli kontroli podlegałyby kształtowanie się salda w budżecie bieżącym. Istnieje tu jednak niebezpieczeństwo występowania nadmiernych wydatków, głównie z powodu trudności w dokładnym rozgraniczeniu charakteru nabywanych dóbr, czy mają one charakter dóbr kapitałowych, czy nie spełniają tego warunku. W takich niejednoznacznych sytuacjach istnieje niebezpieczeństwo, że rząd zaliczy tego typu dobra do dóbr kapitałowych, aby

uniknąć zwiększenia poziomu wykazywanego oficjalnie deficytu budżetowego.

Ponadto, jak argumentują B.H. Potter i J. Diamond⁴⁰, taki „dualny” budżet może być oparty na niespójnych założeniach makroekonomicznych, odmiennych klasyfikacjach budżetowych lub regułach księgowych. Utrudnia to opracowanie skonsolidowanego budżetu, a także wprowadzenie limitów wydatkowych czy programów dostosowań fiskalnych. Podział budżetu na dwie części autorzy uważają za naruszenie zasady jedności budżetu i wymieniają jako jedną z powszechnych słabości występujących na etapie przygotowywania budżetu.

Wydaje się, że powyższy problem można byłoby przynajmniej częściowo rozwiązać poprzez wprowadzenie jednolitych standardów księgowych lub ustalenie spójnej klasyfikacji budżetowej dla obu części budżetu. Dodatkowo wyznaczenie jednej osoby (ministra) odpowiedzialnego za wykonanie całościowego budżetu ograniczyłoby ryzyko przekroczenia wyznaczonych limitów wydatkowych. W praktyce jednak niemożliwe jest całkowite wyeliminowanie nieuczciwych praktyk księgowych.

Rachunkowości budżetowa uwzględniająca wpływ polityki fiskalnej na różne pokolenia

Rachunkowość pokoleniowa (*generational accounting*) została zaproponowana przez Auerbacha, Gokhale'a i Kotlikoffa w 1991 r.⁴¹ jako alternatywa wobec standardowych metod obliczania deficytu i długu publicznego. Zdaniem tych ekonomistów, konwencjonalne mierniki fiskalne odzwierciedlają arbitralną klasyfikację wpływów i wydatków rządowych w celu utrudnienia identyfikacji wpływu polityki fiskalnej w bieżącym okresie na charakter tej polityki w przyszłości. „Rachunkowość pokoleniowa” pozwala oceniać charakter polityki fiskalnej poprzez jej wpływ na sytuację różnych pokoleń, a nie jako roczne zestawienie wydatków i wpływów budżetowych. Metoda ta polega na ekstrapolacji bieżącej polityki makroekonomicznej na cały okres życia osób żyjących w bieżącym okresie i oszacowaniu wielkości podatków netto, które musiałyby one zapłacić przy założeniu, że polityka ta będzie miała taki charakter jak obecnie. W wielkości podatków netto, którą będą zmuszone zapłacić przyszłe pokolenia, uwzględniono międzyokresowe ograniczenie budżetowe rządu. Pozwala to na ocenę stopnia, w jakim polityka fiskalna przyczynia się do redystrybucji zasobów między różne pokolenia.

³⁵ Tamże, s. 57.

³⁶ Zob. M.I. Blejer, A. Cheasty: *The measurement of fiscal deficits: analytical and methodological issues*. „Journal of Economic Literature” nr 2/1991; W.H. Buiter: *A Guide to Public Sector Debt and Deficits*. „Economic Policy. A European Forum”, November nr 1985/1; R. Eisner: *Which budget deficits? Some issues of measurement and their implications*. „American Economic Review”. Papers and Proceedings, May 1984, Vol. 74, nr 2.

³⁷ W. Buiter, G. Corsetti, N. Roubini: *Excessive deficits: sense and nonsense in the treaty of Maastricht*. „Economic Policy”, 16, s. 58-90.

³⁸ Podobne stanowisko w tej kwestii prezentują M.I. Blejer i A. Cheasty (zob. *The measurement ...*, op.cit.).

³⁹ Por.: N. G. Mankiw i D. W. Elmendorf: *Government ...*, op.cit.

⁴⁰ B.H. Potter, J. Diamond: *Guidelines for Public Expenditure Management*. IMF, 1999, rozdział III, s. 7-8.

⁴¹ Por. A.J. Auerbach, J. Gokhale, Kotlikoff: *Generational accounting: a meaningful way to evaluate fiscal policy*. „Journal of Economic Perspectives” nr 8/1994, s. 73-94 oraz L. Kotlikoff: *Generational Policy*. NBER Working Paper, Nr W8163, March 2001.

Metoda ta ma jednak istotne niedoskonałości, w dużym stopniu o charakterze technicznym. Przykładowo, problemem jest wybór właściwego poziomu stopy dyskontowej dla przyszłego strumienia podatków – wysokość tej stopy ma istotny wpływ na otrzymane rezultaty ilościowe. Drugą kontrowersyjną kwestią jest rozstrzygnięcie, czy klasyfikacja rządowych wpływów i wydatków ma w rzeczywistości charakter arbitralny. Na przykład w metodologii stosowanej w ramach *generational accounting* płatności z tytułu ubezpieczeń społecznych są traktowane na równi z wypłatami odsetek od długu rządowego. Jak wskazuje D. Cutler⁴², rząd ma większe możliwości zredukowania poziomu przyszłych wypłat z tytułu ubezpieczeń społecznych aniżeli obniżenia wysokości przyszłych odsetek od istniejącego długu rządowego.

Dodatkowym poważnym zarzutem wobec tej metody jest przyjęcie specyficznego modelu zachowania się jednostek, a szczególnie założenie o braku przekazów międzypokoleniowych. W efekcie zachowanie się jednostek oraz poziom ich dobrobytu zależą od ich szacunków co do skutków prowadzonej przez rząd polityki tylko i wyłącznie w ciągu całego życia tych jednostek. Jeśli jednak charakteryzuje je krótkowzroczność lub mają ograniczony dostęp do kredytów, ich decyzje ekonomiczne oraz poziom dobrobytu mogą być w większym stopniu podatne na zmiany bieżącego opodatkowania zamiast na zmiany zaktualizowanej wartości przyszłych podatków. Jeśli jednak jednostki kierują się w swym postępowaniu altruizmem (*altruistic bequest motive*), wtedy ich decyzje oraz poziom dobrobytu będą wrażliwe na wielkość przyszłych podatków, które będą obciążeniem dla następnych pokoleń. W obu przypadkach metoda *generational accounting* wykazuje mniejszą użyteczność zarówno do celów pozytywnych, jak i normatywnych⁴³.

Metoda ta ma jednak wielu zwolenników. Przykładowo P. Masson i M. Mussa twierdzą, że mimo arbitralnych założeń co do zbyt odległej przyszłości metoda dotyczy bardzo istotnych kwestii, zbyt często pomijanych w publicznych debatach. Ich zdaniem, „kluczowe założenia (choć nieco arbitralne) zwiększają przejrzystość rachunków budżetowych oraz pozwalają oszacować ukryte (nieoficjalne) zobowiązania”⁴⁴. Podobne stanowisko prezentuje M. Boskin⁴⁵, według którego „wartość netto sektora publicznego” jest najlepszym miernikiem relatywnego wpływu długu pu-

blicznego na gospodarkę, a także ulepszonym miernikiem narodowego majątku ze względu na znaczny udział sektora publicznego we współczesnych gospodarkach.

Zdaniem Roberta Eisnera, „oficjalne” metody szacowania deficytu powodują jego zawyżenie, co wywołuje fałszywe alarmy i może w niewłaściwy sposób ukierunkować politykę⁴⁶. Autor ten jest zwolennikiem keynesowskiego podejścia do kwestii deficytu i długu publicznego. Według niego, ekonomicznie istotny wskaźnik deficytu mógłby korespondować ze zmianą realnej wartości długu rządowego. Główne wady „oficjalnych” wskaźników, zdaniem Eisnera, są następujące:

- „całościowy” budżet obejmuje sprzedaż i zakup aktywów rządowych, które nie wpływają na poziom długu netto,
- żadne wydatki rządowe, które mogą być zaklasyfikowane jako inwestycje netto, nie powinny być zaliczane do deficytu,
- właściwy miernik deficytu mógłby uwzględnić wszelkie obniżki realnej wartości długu rządowego przypisywane zmianom poziomu stopy procentowej, które obniżają rynkową wartość długu, lub związane z inflacją, która obniża jego realną wartość,
- deficyt strukturalny lepiej niż aktualny deficyt ukazuje, w jakim stopniu rząd przyczynia się, w sposób dyskrecjonalny, do obniżenia poziomu narodowych oszczędności⁴⁷.

Wnioski

W praktyce finansów publicznych najczęściej obliczane są nadal cztery miary salda budżetowego: deficyt konwencjonalny, saldo pierwotne budżetu, budżet dostosowany cyklicznie oraz saldo budżetu skorygowane o inflację. W kategorii miar zadłużenia sektora publicznego najczęściej stosowanymi miarami są: dług publiczny netto i brutto⁴⁸. Najczęściej jednak omawianymi i porównywanymi wskaźnikami pozostają miary oficjalne, tj. konwencjonalny deficyt budżetowy oraz wielkość długu publicznego brutto w ujęciu nominalnym, głównie ze względu na fakt, że metody ich obliczania są najmniej kontrowersyjne. Propozycje udoskonalenia wskaźników fiskalnych nie zostały więc w istotny sposób uwzględnione. Należy także podkreślić istotną tendencję do uwzględniania postulatów „jakościowych” obok ilościowych wskaźników dotyczących poziomu długu publicznego i deficytu budżetowego. Szczególnie dotyczą one struktury długu publicznego, głównie w odniesieniu do kra-

⁴² Zob. D. Cutler: *Book Review of Laurence Kotlikoff: Generational Accounting*, „National Tax Journal”, 56, March 1993, cyt. za N.G. Mankiw, D.W. Elmendorf: *Government ...*, op.cit. oraz L.J. Kotlikoff: *Generational Policy*, NBER Working Paper Nr 8163, March 2001.

⁴³ Por.: N.G. Mankiw, D.W. Elmendorf: *Government Debt*, NBER Working Paper nr W6470, March, 1998, s. 8.

⁴⁴ P. Masson, M. Mussa: *Long – Term Tendencies in Budget Deficits and Debt*. W: *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*. A symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Cancas City, Jackson Hole, Wyoming, August 31 – September 2, 1995, s. 49.

⁴⁵ M. Boskin: *Concepts ...*, op.cit., s. 97.

⁴⁶ Por. R. Eisner: *Budget Deficits: Rhetoric and reality*. „Journal of Economic Perspectives”, Spring, s. 73-93.

⁴⁷ Zob. R. Eisner: *Budget Deficits: Rhetoric and Reality*. „Journal of Economic Perspectives”, vol. 3, nr 2, Spring 1989, s. 75-77.

⁴⁸ Zob. przykładowo OECD (OECD Economic Outlooks, OECD Economic Surveys) oraz opracowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

jów najbardziej zadłużonych. Konfrontacja ilościowych wskaźników z danymi np. na temat możliwości osiągnięcia wpływów podatkowych przez rząd, udziału długu denominowanego we własnej walucie w długu ogółem, stopy oszczędności w gospodarce, a także

struktury długu z uwzględnieniem terminów zapadalności to czynniki, które łącznie w pełniejszy sposób wydają się wskazywać zarówno na uwarunkowania, jak i na charakter prowadzonej przez rząd polityki fiskalnej.

Bibliografia

1. J. Auerbach, L.J. Kotlikoff, J. Gokhale: *Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*. Tax Policy and the Economy, Cambridge, Massachusetts: NBER and MIT Press, 1991.
2. M.I. Blejer, A. Cheasty: *The measurement of fiscal deficits: analytical and methodological issues*. „Journal of Economic Literature” nr 2/1991.
3. M. Boskin: *Concepts and Measures of Federal Deficit and Debt and Their Impact on Economic Activity*. W: *The Economics of Public Debt*. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association at Stanford. California, New York, St. Martin's Press, 1991 (pod red. K. J. Arrowa i M. Boskina).
4. W.H. Buitter: *A Guide to Public Sector Debt and Deficits*. Economic Policy. A European Forum, nr 1, November 1985.
5. W.H. Buitter, G. Corsetti, N. Roubini: *Excessive deficits: sense and nonsense in the treaty of Maastricht*. „Economic Policy” nr 16/1993.
6. N. Chalk, R. Hemming: *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. IMF Working Paper, April 2000.
7. W. Easterly: *When is fiscal adjustment an illusion?* „Economic Policy” April 1999, CEPR, CES, MSH, 1999.
8. R. Eisner: *Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and Their Implications*. „American Economic Review”. Papers and Proceedings, nr 2/1984, vol. 74.
9. R. Eisner, P.J. Pieper: *A New View of the Federal Debt and Budget Deficits*. „American Economic Review” nr 74, March, 1984.
10. R. Eisner: *Budget Deficits: Rhetoric and Reality*. „Journal of Economic Perspectives”, vol. 3, nr 2, Spring 1989.
11. A.J. Auerbach, J. Gokhale, Kotlikoff: *Generational accounting: a meaningful way to evaluate fiscal policy*. „Journal of Economic Perspectives” nr 8/1994.
12. IMF: *Government Finance Statistics Manual: Annotated Outline*. Washington, DC., 1996.
13. IMF: *A Manual on Government Finance Statistics*. Washington, DC., 1986.
14. OECD Economic Outlook, Sources and Methods, February 2000.
15. U. Kosterna: *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*. Warszawa 1995 CASE i Wydawnictwo Naukowe PWN.
16. L.J. Kotlikoff: *Generational Policy*. NBER Working Paper Nr 8163, March 2001.
17. N.G. Mankiw, D.W. Elmendorf: *Government Debt*. NBER Working Paper nr W6470, March 1998.
18. P. Masson, M. Mussa: *Long – Term Tendencies in Budget Deficits and Debt*. W: *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*. A symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Cancas City, Jackson Hole, Wyoming, August 31 – September 2, 1995.
19. S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa 1998 Wydawnictwo Naukowe PWN.
20. M. Parkin: *Economics*. Addison – Wesley Publishing Company, Inc., 1990.
21. B.H. Potter, J. Diamond: *Guidelines for Public Expenditure Management*. IMF, 1999, rozdział III.
22. *Provisions Amending The Treaty Establishing The European Economic Community With a View to Establishing The European Community*. Art. 104 c., Aneks (art. 2); *Glossary of Terms. A Statistical Window on OECD Member Countries* Government Sectors, www.oecd.org.
23. H. Sochacka-Krysiak: *Finanse publiczne. Analiza porównawcza*. Warszawa 1997, SGH, Studia Finansowo-Bankowe, Poltext, s. 115-120.
24. A. Wernik: *Niektóre problemy obliczeniowe i interpretacyjne deficytów budżetowych*. W: *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku*. Tom I. *Finanse publiczne*. Materiały konferencyjne, Poznań, 14-17 września 2000 r.
25. A. Wernik: *Perspektywy wstąpienia Polski do Europejskiej Unii Walutowej z punktu widzenia polityki fiskalnej*. „Bank i Kredyt” nr 6/1997.
26. J.L. Yellen: *Symposium on the Budget Deficit*. „Journal of Economic Perspectives” Vol. 3, nr 2, Spring 1989.