

ANDRZEJ PACZOSKI, GRZEGORZ PAWŁOWSKI¹

ZADŁUŻENIE PUBLICZNE WE WSPÓŁCZESNYCH GOSPODARKACH RYNKOWYCH

TEORETYCZNE ASPEKTY WYSTĘPOWANIA DŁUGU PUBLICZNEGO W GOSPODARCE RYNKOWEJ

Sektor publiczny można określić, jako instytucje publiczne oddziałujące na gospodarkę, zarówno w sferze regulacji, jak i w sferze realnej działalności podmiotów gospodarczych². W swojej działalności poddany jest on wpływowi instytucji kierujących się politycznymi kryteriami wyboru³. Wybór ten niesie określone konsekwencje w sferze funkcjonowania nie tylko sektora publicznego, ale także sektora prywatnego. Oba sektory pozostają w związkach, wynikających z istniejących, wzajemnych relacji gospodarczych.

Poddanie sektora publicznego politycznym kryteriom oceny jest przyczyną występowania klasycznych mankamentów podejmowanych wyborów:⁴

- konsekwencje wielu działań sektora publicznego są skomplikowane i trudne do przewidzenia, stąd też często przynoszą one skutki odmienne od zakładanych;
- agencje publiczne mają ograniczoną kontrolę nad konsekwencjami podejmowanych działań, m. in. wskutek reguł demokratycznych;
- osoby wybrane w celu służby publicznej, w rzeczywistości reprezentują określone grupy interesów.

Funkcjonowanie sektora publicznego ma jednakże uzasadnienie z punktu widzenia polityki ekonomicznej państwa. Realizacja tej polityki odbywa się właśnie poprzez sektor publiczny, bądź to w sferze regulacji (funkcja stabilizacyjna), bądź też w sferze realnej (funkcje alokacyjna i redystrybucyjna). W zależności od typu polityki gospodarczej, prowadzonej przez instytucje publiczne określonego państwa - aktywność w zakresie poszczególnych płaszczyzn interwencji jest większa lub mniejsza. Konsekwencją dywersyfikacji interwencjonizmu gospodarczego jest różna skala wydatków publicznych. Wydatki te determinują system finansów publicznych, w tym także występowanie ewentualnych niedoborów środków pieniężnych, przejawiających się

¹ G. Pawłowski jest stypendystą Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej w 1997 r.

² Szerzej na ten temat, zob.: A. Paczoski, G. Pawłowski, *Miejsce sektora publicznego w transformowanym systemie gospodarczym*, w: *Procesy transformacji w krajach postkomunistycznych, ocena, kierunki dalszych działań*, AE Wrocław 1995, PN/704, s. 77 - 78.

³ Należy także wskazać, iż tzw. "sektor nierynkowy" w nieznanym stopniu reaguje na impulsy przekazywane w ramach polityki gospodarczej. Na przykład - w zakresie polityki pieniężnej oddziaływanie na ten sektor (zwłaszcza poprzez politykę stóp procentowych) przynosi znikome efekty. Zob. np. W. Wilczyński, *Od rządowej kasy do samodzielności*, "Gazeta Bankowa", nr 22/1996, s. 11.

⁴ J. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & C., New York-London 1986, s. 4 - 5.

w postaci deficytu budżetowego. Aby zrównoważyć taki deficyt, niezbędne jest uzyskanie dodatkowych przychodów poprzez zaciąganie pożyczek publicznych. W ten sposób zaciągają one tzw. dług publiczny.

Agencje państwowe (zwane czasami "państwem"), ustalając plan wydatków (prognozę wydatków ustala się w budżecie) na dany okres, przy szacowanych na niższym poziomie przychodach, muszą liczyć się z możliwością wystąpienia ujemnego salda końcowego. Saldo to nazwać można deficytem budżetowym i zapisać w postaci wzoru:

$$Db = (G + H + r \cdot B) - T;$$

gdzie: Db - deficyt budżetowy,
 G - wydatki państwa na dobra i usługi,
 H - transfery,
 r - stopa oprocentowania długu publicznego,
 B - wielkość długu publicznego,
 T - podatki⁵.

Wykorzystując czynniki zawarte w niniejszym wzorze, możemy przyjąć, iż ciężar obsługi długu publicznego to: $r \cdot B$. Zatem oprócz samej kwoty długu publicznego, istotna jest także stopa jego oprocentowania.

Ponieważ na bieżącą wysokość deficytu budżetowego mają wpływ deficyty z okresów poprzednich (koszty obsługi i spłaty zaciągniętego zadłużenia) - można uznać, iż dług publiczny jest jednym z czynników decydujących nie tylko o rozmiarach aktualnych wydatków państwa, ale także jest on czynnikiem determinującym długofalową politykę fiskalno-budżetową oraz stopień redystrybucji dochodów poprzez budżet. Z drugiej strony - narastanie długu często jest powodowane rosnącymi deficytami w kolejnych okresach budżetowych. Istnieje tu zatem wzajemny związek: polityka fiskalno-budżetowa państwa warunkuje poziom długu publicznego i równocześnie - ten właśnie dług jest elementem określającym poziom dochodów i wydatków budżetowych w przyszłości. Pożyczki publiczne mogą służyć finansowaniu zarówno wydatków bieżących, jak i wydatków kapitałowych budżetu. Pierwsze z nich nie powodują w dłuższym czasie zwiększenia majątku publicznego, drugie natomiast mogą przyczyniać się do takiego procesu. Zatem, unikanie zadłużenia publicznego, skierowanego na finansowanie wydatków bieżących, wydaje się szczególnie istotnym zagadnieniem.

Badania zadłużenia instytucji publicznych dotyczą w praktyce przede wszystkim dwóch agregatów: długu publicznego brutto oraz netto. Pierwszy z nich odzwierciedla całość zobowiązań finansowych rządu. Drugi natomiast to dług publiczny brutto pomniejszony o aktywa finansowe rządu. W zasadzie lepiej odzwierciedla on skumulowane skutki deficytów budżetowych z poprzednich okresów⁶.

⁵ Patrz np.: U. Kosterna, *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1995, s. 13.

⁶ U. Kosterna, *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, op. cit., s. 71 - 72. Aktywa finansowe rządu, których nie uwzględnia się w obliczaniu długu publicznego netto obejmują dwie kategorie: aktywa związane z działalnością państwa jako pośrednika finansowego (*financial intermediary*) oraz fundusze ubezpieczeń społecznych.

W teorii finansów publicznych zazwyczaj niewielką wagę przywiązuje się do specyfiki tego rodzaju stosunków finansowych: w dużej części pożyczkodawcy (obywatele państwa) są jednocześnie gwarantami spłaty zaciąganych pożyczek i podmiotami *de facto* je spłacającymi (za pośrednictwem mechanizmu podatkowego). W części przypadków (uwzględniając świadczenia państwa oraz transfery) - te same podmioty są pożyczkodawcami i niejako pożyczkobiorcami, bowiem korzystają one z usług finansowanych z pożyczek publicznych⁷. "Państwo" pełni w tym przypadku rolę "organizatora" i pośrednika przepływów finansowych. Biorąc pod uwagę powyższe zjawisko, istotną kwestią wydaje się być problem jakości wydatków rządowych. W przypadku wydatków sektora publicznego, w zdecydowanej większości są one ponoszone na przedsięwzięcia nie przynoszące przyrostu wartości dodanej (zwłaszcza w bezpośredni sposób)⁸.

Uwzględniając czynniki wpływające na poziom zobowiązań z tytułu długu publicznego, można wyszczególnić zasadnicze segmenty aktywności "państwa", powodujące wzrost lub spadek takich należności. Wpływ ten przejawia się zatem poprzez:

- określenie poziomu i struktury wydatków na dobra i usługi,
- ustalenie poziomu transferów pieniężnych oraz innych świadczeń publicznych,
- ustanowienie systemu poboru podatków i opłat,
- przyjęte warunki finansowe zaciąganych pożyczek.

Istotnym elementem, wpływającym na "atrakcyjność" finansowania wydatków publicznych za pomocą pożyczek, jest możliwość ukrycia w krótkim okresie rzeczywistych rozmiarów redystrybucji dochodów. O ile podniesienie podatków i opłat na rzecz budżetu (nawet w formie opodatkowania pośredniego) wpływa negatywnie na poziom akceptacji posunięć władz, o tyle pożyczki wewnętrzne lub zagraniczne pozwalają na odłożenie obciążeń finansowych na przyszłość, a także zmianę "klasyfikacji" wydatków. W przypadku opodatkowania - obywatele dowiadywaliby się, iż ich pieniądze wydatkowane są na cele określone w budżecie przez agencje publiczne. W przypadku pożyczek publicznych - wcześniej dokonane wydatki nie budzą sprzeciwu, a późniejszy wzrost obciążeń fiskalnych tłumaczony jest wysokością długu publicznego, który należy spłacić. Taka sytuacja staje się przyczyną konfliktu interesów gospodarczych obywateli oraz krótkookresowych interesów elit politycznych. Przy uwzględnieniu typowych wad publicznych procesów decyzyjnych, kluczowym problemem staje się konieczność równoległego ograniczenia zarówno poziomu wydatków, jak też pożyczek publicznych będących długofalowo niepożądaną formą uzupełniania dochodów państwa.

⁷ Obywatel, korzystający z zasiłków dla bezrobotnych i płacący podatki (bezpośrednie i pośrednie) - w przypadku, gdy jego zasiłek jest finansowany pożyczkami publicznymi, będzie w przyszłości obciążony proporcjonalnie wyższymi podatkami (zwłaszcza pośrednimi) w celu spłaty zaciągniętych zobowiązań.

⁸ Problem niniejszy analizował M. Friedman wskazując, iż wydatki budżetowe charakteryzują się bardzo niskimi bodźcami do maksymalizacji efektów finansowych oraz brakiem skłonności do minimalizacji kosztów podejmowanych przedsięwzięć. Zob.: M. Friedman, R. Friedman, *Wolny wybór*, Kraków 1988, s. 130 - 131.

Aby porównać wpływ elementów składających się na wysokość długu publicznego oraz jego oddziaływanie na możliwości rozwojowe gospodarek, dokonać należy elementarnej zestawienia podstawowych wskaźników, dotyczących niniejszej problematyki. Jako podstawową granicę zadłużenia publicznego należałoby przyjąć kryterium nienaruszania równowagi gospodarczej (przede wszystkim zjawiska inflacji i bezrobocia). W praktyce trudno jednak ustalić stopień oddziaływania długu na równowagę ekonomiczną systemu, a także wyznaczyć konkretne zasady polityki zadłużeniowej. Niepełnym rozwiązaniem tej kwestii są kryteria warunkujące członkostwo w unii monetarnej, ustalone w Maastricht (1992 r.), w których doceniono między innymi wagę poziomu zadłużenia publicznego⁹. Zgodnie z tymi kryteriami dług publiczny nie może przekroczyć 60% kwoty produktu krajowego brutto danego kraju.

DŁUG PUBLICZNY W WYSOKO ROZWIŃIĘTYCH GOSPODARKACH RYNKOWYCH

Jak już nadmieniono, dług publiczny jest konsekwencją utrzymywania wydatków rządowych na założonym poziomie, powodującym występowanie deficytu budżetowego. O ile nierównowaga budżetowa, której przyczyną jest zabezpieczenie militarne w sytuacjach zagrożenia, nie budzi w zasadzie kontrowersji, to deficyt będący efektem ingerencji agencji publicznych w szeroko rozumiany rynek jest zagadnieniem dyskusyjnym. Zwiększenie wydatków na stabilizację gospodarki w okresach recesji oraz depresji ma prowadzić do zmniejszenia zjawisk nierównowagi gospodarczej i spowodować "sprawiedliwy" podział dochodów. Przyjęcie wyżej wspomnianych celów polityki gospodarczej w większości państw rozwiniętych musiało pociągnąć za sobą wzrost nakładów finansowych ze strony państwa (zwiększanie wydatków budżetowych, wzrost redystrybucji dochodów), a w konsekwencji doprowadzić do narastania zadłużenia sektora publicznego.

W tablicach 1 oraz 2 zaprezentowano dane o wielkości poziomu zadłużenia publicznego brutto oraz netto w krajach OECD w latach 1985 - 1997¹⁰. Mimo znacznego zróżnicowania udziału procentowego długu publicznego w nominalnym produkcie krajowym brutto, udział ten prawie we wszystkich krajach wzrósł, przy czym pod koniec badanego okresu zaznaczyła się tendencja do jego względnej stabilizacji. Trend ten może oznaczać próbę stopniowego zahamowywania wzrostu długu publicznego, a zatem ograniczania ekspansji "państwa" w gospodarkę, na rzecz spełniania tradycyjnych jego funkcji. Ponadto - jak już wcześniej nadmieniono - dążenia ku stabilizacji poziomu zadłużenia mogą być także elementem polityki ponad-

⁹ Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej (artykuł 104c) oraz odpowiednim protokołem (Protokół na temat procedury wzrostu deficytu) ustalono, iż planowany i realny deficyt budżetu państwa (zgodnie z definicją ESESI) nie może przekroczyć 3% w stosunku do produktu krajowego brutto mierzony w cenach rynkowych. Natomiast dopuszczalny poziom długu publicznego ustalono w Protokole w wysokości 60% PKB na koniec określonego roku. Zob. w: *Treaty on European Union*, EEC, Brussels-Luxembourg, 1992, s. 27 - 28 oraz 183 - 184.

¹⁰ Dane za lata 1996 - 1997 oparte są na prognozach OECD.

narodowej, której formalnym wyrazem było przyjęcie zapisów Traktatu z Maastricht (1992). Na podstawie danych liczbowych, zawartych w tablicy 2 można jednak zauważyć, iż w latach dziewięćdziesiątych większość państw OECD nie spełniała wyżej wspomnianego kryterium. Dane prognostyczne wskazują (lata 1996 i 1997), że większość państw nie osiągnie w najbliższym okresie preferowanego poziomu długu publicznego (trzech piątych PKB). Japonia, USA, Kanada - nie będące członkami UE - osiągnęły poziom długu powyżej 3/5 PKB. Z państw Unii Europejskiej - wymienionych w tablicy 2 - Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Finlandia osiągały poziom zadłużenia zbliżony do zalecanego (ostatnio - lekko go przekraczając). W ostatnich latach stosunkowo stabilny poziom długu brutto odnotowywała Australia, który po znacznym skoku po 1991 roku wynosi niewiele ponad 40% PKB. Wskaźniki długu publicznego brutto Norwegii wskazują na trend spadkowy, z 43,3% PKB w 1993 do przewidywanych 36,5% PKB w 1997. Należy podkreślić, że Norwegia nie jest krajem członkowskim UE i nie aspiruje do tego miana. Niski wskaźnik długu publicznego w tym kraju uwarunkowany jest dobrą kondycją gospodarczą. Powodowane jest to między innymi zyskami, które gospodarka tego kraju osiąga dzięki wydobyciu ropy naftowej na Morzu Północnym.

Dane zaprezentowane w tablicy 1, dotyczące zobowiązań finansowych państwa netto - charakteryzują się podobną prawidłowością. Część państw pod koniec badanego okresu wykazuje niewielkie wahania wartości długu publicznego netto. Odnosi się to do takich państw jak: Stany Zjednoczone, Włochy, Kanada, Australia, Belgia, Dania, Islandia, Holandia. Dane, dotyczące wymienionych krajów świadczą o próbach ograniczenia lub stabilizacji długu publicznego na dotychczasowym poziomie. Pozostałe kraje charakteryzują się większą lub mniejszą dynamiką wzrostu zobowiązań finansowych netto.

Dokonując zestawienia danych dla krajów OECD i UE, zawartych w tablicach 1 i 2 - należy stwierdzić sukcesywny wzrost długu publicznego, zarówno w wymiarze brutto jak i netto.

Zmiany zadłużenia netto państw OECD (jako procent nominalnego PKB), wymienionych w tablicy 1 można zapisać za pomocą funkcji liniowej trendu postaci:

$$D = \beta_0 + \beta_1 T + \zeta_t$$

gdzie: D - zobowiązania finansowe netto wymienionych państw OECD;

β_0 - wyraz wolny modelu;

T - zmienna czasowa;

ζ_t - składnik losowy modelu.

Oszacowaną postać modelu przedstawić można następująco:

$$\bar{D} = 28,76 + 2,28T$$

(28,06) (12,51)

¹¹ Funkcję tę wyznaczono przy współpracy z A. Pawłowską z Katedry Statystyki UG. Szerszy opis trendu zawarty został w załączniku do niniejszej wypowiedzi.

Tablica 1

Zobowiązania finansowe netto państwa w latach 1985 - 1997 (jako procent nominalnego PKB)

KRAJ	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
USA	32,2	35,2	37,0	38,0	38,3	39,7	43,1	46,7	48,8	49,6	50,7	50,4	50,2
Japonia	25,9	25,0	22,0	18,3	14,9	10,6	5,4	3,7	4,6	6,8	10,7	15,3	18,0
Niemcy	20,8	21,2	22,4	23,4	22,0	20,6	22,2	26,7	35,1	39,6	44,1	46,9	48,1
Francja	10,8	13,8	13,0	14,2	14,8	16,3	16,5	20,4	28,1	31,0	34,8	38,2	40,6
Włochy	80,0	84,1	88,4	90,7	93,8	84,3	89,3	95,6	103,7	108,6	109,0	110,1	111,3
Wielka Brytania	30,6	31,0	29,3	23,7	19,1	18,8	19,2	26,1	35,5	35,5	39,6	42,7	44,0
Kanada	34,7	38,7	38,8	37,7	39,9	43,1	48,5	56,5	62,5	67,5	69,8	70,1	68,5
Całkowity dla powyż- szych państw	31,8	33,8	34,3	34,0	33,4	32,7	34,0	37,3	41,4	43,4	45,8	47,4	48,2
Australia	-	-	19,1	14,9	11,3	10,6	11,8	16,9	22,3	27,4	28,4	29,1	29,4
Austria	31,0	34,1	37,0	38,9	38,6	38,6	38,5	39,6	44,4	45,3	49,7	52,5	54,1
Belgia	112,6	117,5	121,7	122,1	119,5	119,3	120,3	122,0	128,2	127,6	127,6	127,6	126,3
Dania	46,3	38,7	34,4	36,2	34,1	34,0	38,9	40,8	45,6	46,0	45,8	45,7	44,1
Finlandia	-27,6	-28,5	-28,3	-29,8	-33,9	-36,1	-34,8	-26,3	-18,2	-13,7	-7,1	-3,6	-2,2
Islandia	6,1	9,0	8,2	8,5	16,4	17,6	17,5	23,6	31,2	33,6	34,7	34,4	33,7
Holandia	42,3	45,5	28,2	32,2	35,9	36,9	37,7	41,3	42,5	42,7	43,3	44,3	44,1
Norwegia	-14,6	-19,2	-19,5	-33,6	-33,2	-33,4	-31,1	-28,7	-26,0	-24,8	-26,3	-28,5	-31,0
Hiszpania	27,5	30,1	30,7	31,4	30,9	31,7	33,4	35,7	43,1	47,6	50,3	52,8	54,7
Szwecja	14,3	12,9	6,6	0,2	-6,2	-8,1	-5,2	4,7	11,0	21,9	27,8	31,3	34,0
Całkowite dla UE	35,1	37,0	36,9	37,0	36,3	34,6	36,1	40,9	48,6	51,9	55,0	57,4	58,8
Całkowite dla wymienio- nych krajów OECD	31,9	33,8	33,9	33,6	32,9	32,2	33,6	37,0	41,2	43,4	45,7	47,3	48,1

Źródło: OECD Economic Outlook 59, June 1996, s. A38.

dla $T = 1$ w 1989 roku, gdzie w nawiasach pod ocenami parametrów umieszczono empiryczne wartości statystyki t-studenta. Oznacza to, że wpływ czynnika czasu na kształtowanie wartości zobowiązań jest istotny. Z empirycznej funkcji trendu zmian zadłużenia netto państw OECD (jako procent nominalnego PKB) wynika, iż począwszy od 1989 r. udział długu zwiększa się przeciętnie o 2,28 punkty procentowe z roku na rok.

Analizując dane dotyczące wydatków rządowych na spłatę zobowiązań z tytułu długu publicznego (tablica 3), można dostrzec sytuację podobną do tendencji zaobserwowanych w przypadku zmian kwot zadłużenia netto i brutto. Kraje, które charakteryzują się wysokim długiem publicznym, przeznaczają stosunkowo dużą część wydatków budżetowych na obsługę tego długu (Włochy, Belgia, Grecja). Tylko kilka państw na najbliższy czas prognozuje tendencję spadkową wydatków na zapłatę odsetek od długu publicznego netto (Włochy, Grecja, Irlandia, Portugalia). Należy zwrócić uwagę na fakt, że są to państwa charakteryzujące się stosunkowo wysokim zadłużeniem. Większość państw wymienionych w tablicy 3 stara się utrzymywać wydatki z tytułu spłaty należnych odsetek (z tytułu obsługi zadłużenia publicznego) na stałym poziomie. Jest to możliwe dzięki stabilizacji lub niewielkiemu wzrostowi wysokości samego długu (zob.: tablice 1 i 2).

Zmniejszanie wielkości długu publicznego obniża wysokość kosztów jego obsługi. Sytuacja ta może sprzyjać aktywizacji sektora prywatnego poprzez zmniejszone zapotrzebowanie państwa na środki finansowe, potrzebne na obsługę długu (np. zmniejszenie opodatkowania, ograniczenie emisji obligacji państwowych).

Ważnym czynnikiem wpływającym na wysokość długu publicznego jest rachunek finansów publicznych jakim jest budżet państwa. Rejestrowany w większości państw deficyt budżetowy jest negatywnym zjawiskiem, które spowalnia proces redukcji długu publicznego lub przyczynia się do jego wzrostu (tablica 4).

W tablicy 4 przedstawiono wskaźniki ilustrujące salda finansów publicznych w krajach OECD w latach 1985 - 1997. Wszystkie zaprezentowane państwa odnotowały występowanie deficytu budżetowego z wyjątkiem Norwegii, która w zasadzie rejestruje dodatni bilans finansów publicznych (wyłączając lata 1992 i 1993). Państwa takie jak Francja, Włochy, Belgia, Grecja, Portugalia, Hiszpania, Szwecja - wyraźnie przekraczały zalecany poziom deficytu budżetowego (3% w stosunku do PKB). Niekorzystna sytuacja utrzymywania się deficytów budżetu państwa pogłębianą była przez wówczas występującą recesję¹². W warunkach wzrostu poziomu wydatków państwa, w krajach takich jak Stany Zjednoczone, Japonia, Australia, deficyty budżetowe kształtują się na poziomie zbliżonym do zalecanego, chociaż postanowienia Traktatu z Maastricht ich nie dotyczą. Chroniczne deficyty w krajach OECD przyczyniają się do wzrostu zapotrzebowania na pożyczki publiczne w celu redukcji ujemnego salda finansów publicznych, a tym powodują wzrost długu publicznego.

Tablica 3

Rządowe płatności na poczet odsetek od długu publicznego netto w latach 1985 - 1997 (jako procent nominalnego PKB)

KRAJ	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
USA	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,1	2,0	2,0	2,3	2,3	2,2
Japonia	1,7	1,6	1,4	1,1	0,9	0,7	0,4	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7
Niemcy	2,3	2,3	2,4	2,3	2,2	2,0	2,1	2,6	2,6	2,7	2,9	3,0	3,1
Francja	2,1	2,1	2,2	2,1	2,2	2,4	2,5	2,8	3,1	3,2	3,4	3,5	3,5
Włochy	7,4	7,8	7,4	7,6	8,4	9,1	9,7	10,9	11,6	10,3	10,5	10,0	9,6
Wielka Brytania	3,3	3,1	3,0	2,7	2,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,6	3,0	3,3	3,4
Kanada	4,0	4,2	4,2	4,3	4,8	5,3	5,2	5,1	5,0	5,1	5,6	5,7	5,4
Całkowity dla powyż- szych państw	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,9	2,9	2,9
Australia	2,0	2,2	2,1	1,8	1,9		1,7	1,8	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5
Austria	2,9	2,9	3,1	3,2	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,4	3,5	3,6	3,9
Belgia	9,8	10,4	9,9	9,4	9,7	9,9	9,5	9,9	9,8	9,6	8,8	8,3	8,3
Dania	6,1	5,1	4,5	4,2	3,8	3,4	3,5	2,8	3,6	3,5	3,7	3,7	3,4
Finlandia	-0,9	-1,0	-0,9	-0,9	-1,2	-1,8	-2,0	-2,0	-0,3	0,9	1,3	1,8	1,8
Grecja	5,1	5,5	6,8	7,5	7,6	10,2	9,4	11,7	12,8	14,2	12,9	11,9	10,8
Islandia	0,1	0,6	0,4	1,2	1,5	2,0	1,9	1,9	2,1	2,2	2,4	2,3	2,3
Irlandia	6,5	6,7	6,7	6,3	6,0	6,1	5,7	5,2	4,8	4,5	4,2	4,0	3,9
Holandia	4,7	4,7	4,9	4,9	4,4	4,4	4,6	4,7	4,8	4,8	4,7	4,7	4,6
Norwegia	-1,4	-1,9	-2,4	-3,3	-2,2	-1,4	-1,4	-1,4	-0,2	0,4	0,2	0,2	0,1
Portugalia	8,4	8,7	7,9	7,1	6,4	8,7	8,5	7,7	6,7	5,8	5,7	5,2	4,9
Hiszpania	2,7	3,3	2,9	3,0	3,1	3,3	3,6	3,9	4,8	4,8	5,1	5,1	5,3
Szwecja	3,0	2,2	1,7	1,0	0,5	0,1	0,1	0,2	1,1	2,4	2,9	3,5	3,3
Całkowite dla UE	3,9	4,0	3,8	3,8	3,8	4,0	4,1	4,5	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9
Całkowite dla wymienio- nych krajów OECD	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9	2,9	3,2	3,1	3,1

Źródło: OECD Economic Outlook 59, June 1996, s. A36.

Tablica 4

Stan finansów publicznych w latach 1985 - 1997
Nadwyżka (+), deficyt (-) jako procent nominalnego PKB

KRAJ	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
USA	-3,2	-3,5	-2,6	-2,1	-1,7	-2,7	-3,3	-4,4	-3,6	-2,3	-2,0	-1,9	-1,8
Japonia	-0,8	-0,9	0,5	1,5	2,5	2,9	2,9	1,4	-1,6	-2,1	-3,9	-4,8	-3,7
Niemcy	-1,2	-1,3	-1,9	-2,2	0,1	-2,1	-3,3	-2,8	-3,5	-2,5	-3,5	-4,1	-3,6
Francja	-2,9	-2,7	-1,9	-1,7	-1,2	-1,6	-2,2	-4,0	-5,8	-5,8	-5,0	-4,3	-3,7
Włochy	-12,6	-11,6	-11,0	-10,7	-9,9	-10,9	-10,2	-9,5	-9,6	-9,0	-7,2	-6,7	-6,4
Wielka Brytania	-2,8	-2,4	-1,4	1,0	0,9	-1,2	-2,5	-6,3	-7,8	-6,8	-5,7	-4,8	-3,7
Kanada	-6,8	-5,4	-3,8	-2,5	-4,1	-6,6	-7,4	-7,4	-7,3	-5,3	-4,2	-2,9	-1,8
Australia	-2,8	-3,0	-0,3	1,0	1,0	0,6	-2,7	-4,0	-3,8	-4,0	-2,4	-1,9	-1,6
Austria	-2,5	-3,7	-4,3	-3,0	-2,8	-2,2	-2,6	-2,1	-4,3	-4,4	-6,2	-4,0	-3,2
Belgia	-9,0	-9,4	-7,6	-6,8	-6,5	-5,8	-6,7	-7,1	-6,7	-5,3	-4,4	-3,2	-3,7
Dania	-2,0	3,4	2,4	0,6	-0,5	-1,5	-2,1	-2,9	-3,9	-3,5	-1,8	-1,5	-0,8
Finlandia	-3,0	3,5	1,1	4,1	6,3	5,4	-1,5	-5,8	-8,0	-6,3	-5,6	-3,2	-1,2
Grecja	-11,5	-10,3	-9,5	-11,5	-14,5	-16,1	-11,5	-12,3	-14,2	-12,1	-9,2	-8,0	-6,8
Islandia	-1,7	-4,1	-0,9	-2,0	-4,6	-3,3	-2,9	-2,8	-4,5	-4,7	-3,4	-2,3	-1,9
Irlandia	-10,7	-10,6	-8,5	-4,4	-1,8	-2,3	-2,3	-2,4	-2,4	-2,3	-2,4	-2,7	-2,6
Holandia	-3,6	-5,1	-5,9	-4,6	-4,7	-5,1	-2,9	-3,9	-3,2	-3,2	-3,3	-3,2	-2,7
Norwegia	9,3	5,3	4,3	2,6	1,8	2,6	0,2	-1,7	-1,5	0,4	3,1	3,9	3,7
Portugalia	-7,5	-6,5	-5,6	-3,6	-2,3	-5,5	-6,4	-3,3	-7,1	-5,6	-5,1	-4,4	-4,2
Hiszpania	-6,9	-6,0	-3,1	-3,3	-2,8	-4,1	-4,9	-4,1	-7,5	-6,9	-6,2	-5,2	-4,7
Szwecja	-3,8	-1,2	4,2	3,5	5,4	4,2	-1,1	-7,8	-12,3	-10,8	-8,1	-5,5	-3,1
Całkowity dla UE	-4,9	-4,5	-3,8	-3,3	-2,5	-3,8	-4,4	-5,3	-6,5	-5,8	-5,3	-4,8	-4,1
Całkowity dla wymienionych krajów OECD	-3,5	-3,5	-2,5	-1,9	-1,3	-2,2	-2,9	-3,9	-4,6	-3,8	-3,6	-3,5	-3,0

Źródło: OECD Economic Outlook 59, June 1996, s. A33.

W tabelicy 5 przedstawiono dane określające wysokość długu publicznego 15 państw - członków Unii Europejskiej, nawiązujące do standardu z Maastricht. Wiele z tych krajów przekracza zalecany poziom 60% PKB. Można wyróżnić tutaj kraje, które przekraczając wymieniony wskaźnik systematycznie obniżają poziom długu publicznego. Do tej grupy należą: Belgia, Dania, Grecja, Irlandia. Następną grupą są kraje, w których dług publiczny ma tendencję zwykłą, przekraczając wymieniany wskaźnik. Wymienić tu można np. Austrię, Portugalię, Hiszpanię, a także (w nieznanym stopniu) Niemcy. Pozostałe państwa takie jak Finlandia, Włochy, Holandia, Szwecja - mimo przekroczenia wymaganego pułapu 60% PKB, w zasadzie stabilizują dług publiczny na pewnym stałym poziomie. Na pozytywne wyróżnienie zasługują Wielka Brytania i Francja, których dług publiczny - pomimo trwałej tendencji wzrostowej - w ostatnich latach nie przekracza 60% PKB. Osiągnięcie preferowanego poziomu długu publicznego przez państwa Unii Europejskiej zależy od zmian w strukturze wydatków budżetowych tych państw. Uwarunkowane jest to zapewne redukcją sektora publicznego oraz reformami w sferze rozbudowanych świadczeń socjalnych we wspomnianych państwach. Przedsięwzięcia te spotykają się z niechęcią grup społecznych zainteresowanych utrzymaniem przez budżet państwa wspomnianych dziedzin (sektor publiczny i świadczenia socjalne). Stanowi to poważną przeszkodę w zmniejszaniu zarówno długu publicznego jak i deficytu budżetowego w omawianych krajach.

Tabela 5

**Dług publiczny w krajach Unii Europejskiej według standardu z Maastricht
(jako procent nominalnego PKB)**

Kraj	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997*
Austria	58,3	58,7	58,3	62,8	65,0	69,4	72,3	73,9
Belgia	130,9	130,3	131,5	137,9	136,0	133,5	132,4	131,1
Dania	59,6	64,6	68,7	80,1	76,0	72,0	72,1	70,9
Finlandia	14,5	23,0	41,5	57,3	59,5	59,5	60,8	61,0
Francja	35,4	35,8	39,8	45,4	48,3	52,4	55,0	56,9
Niemcy	43,8	41,5	44,1	48,2	50,4	58,1	61,0	62,4
Grecja	81,6	83,1	99,1	111,7	110,4	111,5	109,4	107,3
Irlandia	96,5	96,7	94,4	97,5	91,5	86,3	82,7	80,3
Włochy	97,9	101,3	108,4	119,4	125,4	124,7	124,8	124,8
Luksemburg	5,5	4,9	6,1	7,6	7,3	7,4	—	—
Holandia	78,8	78,8	79,4	81,1	77,6	79,1	78,6	78,2
Portugalia	68,6	70,2	62,4	67,2	69,5	70,7	71,7	72,5
Hiszpania	45,1	45,8	48,4	60,5	63,1	65,7	68,5	70,7
Szwecja	43,5	53,0	67,1	76,0	79,3	79,9	81,3	79,8
Wielka Brytania	—	35,5	41,8	48,3	50,2	54,0	57,2	58,7

Źródło: OECD Economic Outlook 59, June 1996, s. A69.

Rejestrowany wzrost zobowiązań finansowych państwa w wymiarze brutto i netto oraz stałe deficyty budżetowe prowadzić będą z pewnością do narastania zapotrzebowania sektora publicznego na środki finansowe. Konsekwencją tego może być wzrost pożyczek publicznych, który pozwoli utrzymać wydatki przynajmniej na stałym poziomie (na cele socjalne i interwencyjne w gospodarce, jako skutek nacisków grup społecznych zainteresowanych partycypacją rządu w tych przedsięwzięciach). W efekcie dług publiczny może narastać jeszcze bardziej.

Pobudzanie gospodarki przez wydatki budżetowe, mające pośrednio ograniczyć bezrobocie, w efekcie może przyczynić się do jego powiększenia. Spowodowane jest to głównie przez środki finansowe, przeznaczane na cele socjalne (np. wysokie zasiłki dla bezrobotnych), które zniechęcają potencjalnych pracowników do ubiegania się o zatrudnienie. Stabilizacja długu publicznego nie prowadzi jednak bezpośrednio do zwiększenia zatrudnienia. Przyczyną tego jest zapewne brak jak dotąd radykalnych działań, które zredukowałyby dług i wydatki publiczne oraz natychmiastowych reakcji na takie zmiany na rynku pracy. Niewątpliwie - wynika to z przekonania przedsiębiorców, że działania te mają charakter jedynie doraźny. Nie podejmują oni przedsięwzięć inwestycyjnych często na skutek wysokiej stopy procentowej oraz podatkowej (zapotrzebowanie państwa na środki finansowe gwarantujące spłatę długu publicznego).

Stabilizowanie lub zmniejszanie długu publicznego w krajach Europy Zachodniej, któremu towarzyszy niekiedy spadek PKB, prowadzić może do przekonania, że ograniczanie i spłata długu publicznego negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy. Można przypuszczać, że wzrost gospodarczy w okresach poprzednich był w takim przypadku stymulowany sztucznie przez wydatki państwa. Zapotrzebowanie państwa na środki finansowe (na wspomniane wydatki) systematycznie powiększało dług publiczny. Podobną sytuacją charakteryzuje się Japonia, chociaż tam wzrost PKB ustabilizował się na stałym poziomie. W Japonii rząd od dawna ma duży wpływ na rynek. W okresach dekonjunktury przez inwestycje publiczne państwo starało się odwrócić negatywne skutki wahań cyklu gospodarczego. Konsekwencją tego jest jednakże obciążenie Japonii wysokim długiem publicznym. Pełna kwota zobowiązań budżetu z tytułu emisji obligacji zwiększyła się przez ostatnie pięć lat o około 700 mld USD, w końcu 1996 r. wyniesie 2,30 bln USD (suma ta jest o ponad 30% wyższa od długów wszystkich krajów rozwijających się). Ponadto suma ta jest 4,7 razy wyższa niż projekt wydatków budżetowych na 1996 r.¹³. Pomimo odchodzenia od interwencjonizmu w połowie lat osiemdziesiątych oraz powiększenia przychodów budżetowych, rząd Japonii ciągle emitował nowe obligacje na zwiększanie działalności inwestycyjnej. Oczekiwane pozytywne rezultaty tej polityki w efekcie nie zostały osiągnięte, gdyż stopa wzrostu PKB nie podniosła się nawet o 1%.

Innym przykładem są Stany Zjednoczone, w których wzrósł PKB towarzyszy wzrost długu publicznego. W przeciwieństwie do Japonii -

¹³ M. Taguchi, *Pożegnanie Keynesa*, "Gazeta Bankowa", nr 13 z 31 marca 1996.

Stany Zjednoczone nie angażują się zbyt mocno w sferę gospodarczą. Wysoki dług publiczny wywołany jest przez rozbudowany aparat administracyjny państwa oraz wydatki militarne.

Interesującą wydaje się prezentacja wysokości długu publicznego USA na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat (suma w USD) :

31.12.1980	\$ 930 210 000 000,00
31.12.1981	\$ 1 028 729 000 000,00
31.12.1982	\$ 1 197 073 000 000,00
31.12.1983	\$ 1 410 702 000 000,00
31.12.1984	\$ 1 662 966 000 000,00
31.12.1985	\$ 1 945 941 616 459,88
31.12.1986	\$ 2 214 834 532 586,43
31.12.1987	\$ 2 431 715 264 976,86
31.12.1988	\$ 2 684 391 916 571,41
31.12.1989	\$ 2 952 994 244 624,71
31.12.1990	\$ 3 364 820 230 276,86
31.12.1991	\$ 3 801 698 272 862,02
31.12.1992	\$ 4 177 009 244 468,77
31.12.1993	\$ 4 535 687 054 406,14
31.12.1994	\$ 4 800 149 946 143,75
31.12.1995	\$ 4 987 436 358 165,20
23.10.1996	\$ 5 225 730 873 071,77

Aktualnie dług USA wzrasta średnio o około 659 mln dolarów dziennie (od lutego 1995 roku)¹⁵. Wysoki i ciągle wzrastający dług publiczny jest zagrożeniem dla wiarygodności finansowej rządu i rozwoju gospodarczego państwa. Dobitym tego przykładem może być spór Prezydenta Stanów Zjednoczonych z Senatem, dążącym do ograniczenia deficytu budżetowego i redukcji długu publicznego w ciągu nadchodzących lat. Wiązałoby się to z redukcją wielkości sektora publicznego i redukcją wydatków na cele socjalne. Program ten spotkał się z powszechną dezaprobatą osób zainteresowanych utrzymaniem wielkości sektora publicznego i wydatków publicznych na dotychczasowym poziomie.

Warto jednak zauważyć, że w ostatnim czasie niektóre państwa OECD zgłaszają propozycje redukcji poziomu obciążeń fiskalnych, mając nadzieję, że - oprócz efektów politycznych - przyniesie to pozytywne, długofalowe skutki ekonomiczne. Projekt budżetu USA, przedstawiony Kongresowi w lutym 1997 roku przez B. Clintona, zakłada redukcję obciążeń podatkowych o 100 mld USD w ciągu najbliższych 5 lat. Propozycja ta zakłada przede wszystkim wprowadzenie nowych ulg podatkowych. W ramach reformy systemu podatkowego, redukcję ciężaru obciążeń fiskalnych, mającą w efekcie pobudzić wzrost gospodarczy, zaproponował także rząd RFN. Propozycje niewielkiego obniżenia obciążeń podatkowych pojawiły się również w kręgach rządowych Wielkiej Brytanii oraz Irlandii¹⁶.

¹⁴ Dane za pośrednictwem *internetu* uzyskano z Departamentu Skarbu USA.

¹⁵ Dane Departamentu Skarbu USA z 23.10.1996 roku.

¹⁶ M. Budzisz, K. M. Ujazdowski, *Koszty luksusu (Kto może obniżyć podatki)*, "Życie Gospodarcze", nr 9/1997, s. 19.

Zagrożenia dla gospodarki mogą pojawić się przy rozwiązaniach preferujących redukcję długu poprzez wzrost dochodów publicznych bez uciekania się do oszczędności w wydatkach. Zwiększone opodatkowanie z pewnością ograniczy działalność gospodarczą sektora prywatnego (mniej inwestycji, działalność w "szarej strefie", bezrobocie). Państwo zgłaszając zapotrzebowanie na pożyczki może doprowadzić do podwyższenia stopy oprocentowania kredytów na rynku pieniężnym. Wysoka stopa procentowa zniechęcać będzie przedsiębiorców prywatnych do inwestycji, co spowodowane będzie tzw. efektem wypierania¹⁷. Kolejnym zagrożeniem jest ryzyko inflacji. Presja rządu na bank centralny aby ten sfinansował zobowiązania państwa, kupował obligacje rządowe, prowadzić może do emisji dodatkowego pieniądza. Problem ten może wystąpić w tych krajach, w których bank emisyjny jest w dużym stopniu zależny od państwa.

Nadmierne zadłużenie państwa, brak dyscypliny finansów publicznych, doraźne wpływanie na gospodarkę w celu jej stabilizacji przez zwiększone wydatki najczęściej przenosi ciężar spłaty zobowiązań na czas późniejszy. Odpowiadać za niego będą przyszłe ekipy rządzące i społeczeństwo - problem długu i jego negatywne następstwa pozostaną. Kwestia zdobycia środków finansowych na spłatę "starych" zobowiązań państwa może doprowadzić do sytuacji, w której na ten cel zaciągane są nowe pożyczki poprzez emisję nowych serii obligacji rządowych.

WNIOSKI KOŃCOWE

Analiza teoretycznych oraz praktycznych aspektów funkcjonowania zadłużenia publicznego w systemach finansowych gospodarek rynkowych pozwala na określenie najważniejszych wniosków oraz wskazań, związanych z niniejszą problematyką.

Skala wydatków publicznych w dłuższym czasie uzależniona jest przede wszystkim od przyjętych założeń polityki ekonomicznej. W konsekwencji - właśnie pryncypia polityczne określają system finansów publicznych państwa, a zatem determinują występowanie niedoborów finansowych oraz konieczność zaciągania *pożyczek publicznych*. Tego rodzaju kredyt ma jednakże specyficzny charakter, odróżniający go od pożyczek zaciąganych przez podmioty prywatne.

Do najważniejszych czynników, wpływających na wysokość obciążeń finansowych z tytułu zadłużenia rządu należą: poziom aktualnego oraz przeszłych deficytów budżetowych, wysokość wydatków rządu, skala transferów, a także poziom dochodów budżetowych - głównie podatkowych.

Na przebieg procesów realnych w gospodarce ma wpływ także podmiotowe źródło finansowania długu publicznego. W zasadzie państwa wysoko rozwinięte dążą do minimalizacji roli banków centralnych oraz ograniczenia

¹⁷ Efekt wypierania oznacza, iż wzrost wydatków rządu wywołuje tendencję przez podwyższenie stopy procentowej - do częściowego lub całkowitego zniwelowania wpływu tego wzrostu przez obniżkę wydatków prywatnych, prowadząc do zmniejszenia lub zniweczenia skuteczności polityki fiskalnej. Por. z: Kamerschen, McKenzie, Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ "Solidarność", Gdańsk 1991, s. 315.

udziału banków komercyjnych w finansowaniu pożyczek rządowych. Spowodowane jest to ryzykiem występowania tzw. efektu wypychania. Przesunięcie akcentu na grupy sektora pozafinansowego pozwala na uruchomienie ewentualnych nadwyżek jego płynności.

Od początku lat dziewięćdziesiątych w państwach OECD można zaobserwować wyraźną tendencję do uświadamiania rządów konieczności ograniczania (zarówno na drodze legislacyjnej, jak też realnie) poziomu deficytów budżetowych oraz zadłużenia publicznego. Jest to spowodowane między innymi osiągnięciem poziomu krytycznego w zakresie redystrybucji PKB poprzez budżety publiczne. O ile w 1870 roku przeciętny poziom wydatków publicznych wynosił 8% PKB, w 1920 roku 15%, to w 1980 roku osiągnął już 43%, a w 1994 roku 47%. Badania empiryczne po 1960 roku wskazały, iż największa efektywność oraz innowacyjność gospodarcza występowała w państwach o najniższym poziomie wydatków publicznych. Zatem - zwiększanie poziomu tych wydatków powoduje spadek wzrostu gospodarczego oraz - w konsekwencji - dobrobytu społecznego. Prace badawcze przeprowadzone w 1995 roku dla MFW przez V. Tanziego oraz L. Schuknechta¹⁸, wskazały także na bezpośrednią zależność pomiędzy wzrostem udziału wydatków publicznych w PKB a wzrostem tzw. szarej sfery. Według autorów tych badań, w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej poziom wydatków publicznych, gwarantujący wzrost dobrobytu społecznego, nie powinien przekraczać 30% PKB.

Zmniejszenie wydatków publicznych można osiągnąć poprzez powierzenie sektorowi prywatnemu takich sfer aktywności, jak system emerytalny, system ochrony zdrowia, szkolnictwo wyższe. Efektywność długofalowych przedsięwzięć w tym zakresie potwierdzają doświadczenia Nowej Zelandii, która zredukowała poziom wydatków publicznych z 46% PKB w 1988 roku do 36% PKB w 1994 roku.

Dane statystyczne, zaprezentowane w niniejszej pracy, wskazują w krajach OECD na duży udział wydatków z tytułu obsługi długu publicznego w całości wydatków budżetowych. W ostatnich latach można zaobserwować trend w kierunku nieznacznego narastania samego długu oraz kosztów jego obsługi. Istnieją tu jednak duże różnice. Rządy prowadzące zdyscyplinowaną politykę finansową mogą odnotować nawet nadwyżki budżetowe oraz niskie płatności z tytułu obsługi długu publicznego lub też spadek kwot deficytu oraz płatności z tytułu zaciągniętych pożyczek. Natomiast kraje o niestabilnej polityce finansowej charakteryzują się zarówno wysokim deficytem budżetowym, jak też rosnącymi wydatkami z tytułu obsługi długu publicznego (np. Włochy).

Długofalowa polityka redukcji zadłużenia publicznego oraz kosztów jego obsługi nie tylko może przynieść bezpośrednie korzyści wewnętrzne dla kraju stosującego taką strategię, ale podnosi to równocześnie jego pozycję na międzynarodowym rynku finansowym. Biorąc pod uwagę regulacje obowiązujące w Unii Europejskiej, a zatem - także dotyczące Unii Monetar-

¹⁸ V. Tanzi, L. Schuknecht, *The Growth of Government and the Reform of State in Industrial Countries*, IMF Working Paper, December 1995.

nej, należy jeszcze raz podkreślić znaczenie redukcji zarówno deficytów budżetowych w kolejnych latach, jak też konieczność systematycznego ograniczania długu publicznego oraz - w konsekwencji - kosztów jego obsługi.

ZAŁĄCZNIK

Ze względu na fakt, że pierwotna funkcja trendu zmian zadłużenia netto państw OECD dla lat 1985 - 1997 ma postać wielomianu i niemożliwa byłaby jego interpretacja - ograniczono okres badawczy do lat 1989 - 1997 w celu wyznaczenia liniowej funkcji trendu, która ma następującą postać:

$$D = \beta_0 + \beta_1 T + \zeta_t$$

Oszacowaną funkcję trendu o postaci liniowej, zmian zadłużenia netto państw OECD (jako procent nominalnego PKB - począwszy od 1989 roku) zaprezentowano poniżej:

$$\bar{D} = 28,76 + 2,28T$$

(28,06) (12,51)

Model ten można uznać za poprawny pod względem jego dopasowania do danych empirycznych, ponieważ:

- współczynnik determinacji wyniósł $R^2 = 0,96$, tzn. około 96% zadłużenia publicznego zostało objaśnione przez funkcję trendu;
- błąd standardowy reszt $S_e = \pm 1,41\%$, czyli faktycznie zaobserwowane udziały zadłużenia netto państw OECD różnią się od oszacowanych za pomocą funkcji trendu przeciętnie o $\pm 1,41\%$, co stanowi 3,51% średniego poziomu zadłużenia (współczynnik zmienności losowej $V = 3,51\%$);
- statystyka $DW = 1,2$ (dla $d_i = 0,824$ i $d_u = 1,320$) znajduje się w przedziale niekonkluzywności testu - co oznacza, że nic nie można powiedzieć o autokorelacji składnika losowego pierwszego rzędu.

PUBLIC DEBT IN CONTEMPORARY MARKET ECONOMIES

S u m m a r y

The operation of the public sector and its specific character bring about certain consequences for the market orientated economy. The impact of this sector on the real sphere (the allocation-redistributive function) and the regulation sphere (the stabilisation function) determines the amount of public expenditure, which is related with the activities of the public sector agencies. In consequence of the state's need for resources designated to cover the needs of this sector the public budget deficit appears on the scene.

The public debt policy depends on the model of market economy of a given state and its specific economic and social conditions. These differences can be perceived while analysing empirical data which determine: the amount of public debt, budget deficit and costs of its servicing.

The situation of budgetary disequilibrium tends to make the government agencies to look for additional sources of budget revenue. One of principal means used to reduce the negative budget balance is the drawing of public loans (producing the so-called public debt). There is a close relationship between the public debt and the budget deficit, this relationship directly determines the level of government revenue and spending.

The highly developed countries start to perceive the need to limit both the public debt and the budget deficit. An example confirming the above question are the stipulations of the Maastricht Treaty concerning the countries of the European Union which intend to develop the common monetary system. According to those stipulations the public debt should not exceed 60% of the GDP and the budget deficit 3% of the GDP. In spite of observable disproportions in the scope of public loans among particular OECD countries, a continuous growth in public debt and costs of its servicing has to be noted.

Public debt tends to positively influence the level of general business activity in the short run only. The results of research concerning the relationship between the level of public spending (determined indirectly by the level of public debt) and economic growth tend to suggest that in the whole economy of particular countries long term, negative outcomes resulting from growing public spending become more and more visible. Among the principal dangers, that the public debt may engender either directly or indirectly it is possible to list the following: the crowding out effect, instability of public finance, unemployment, shifting of the burden of repayment of public debt to later periods with all its consequences (the possibility of an increase in tax charges), the danger of drawing loans intended for repayment of liabilities resulting from "former" indebtedness.

According to the former considerations, the economic policy should be confined to the reduction of public debt and budget deficit. Basic activities, which could regulate the above problem could be boiled down to the following elements: limitation of the role of the state in economy, reduction of public spending, reduction of public administration, determination of the acceptable limits of government deficit and public indebtedness (which do not bring about negative impact on the economy - the Maastricht Treaty).