

ZASADA RÓWNOWAGI BUDŻETOWEJ A PROCEDURY OSTROŻNOŚCIOWE I SANACYJNE

The principle of budget balance and the precautionary and remedial procedures

ABSTRACT

The aim of the article is to discuss the relationship between prudential and remedial procedures and the principle of budget balance. The basic question underlying these considerations relates to the applicability of the principle of budget balance using these procedures. All the considerations are based on the analysis of situations in which it is possible to maintain a budget balance with the use of prudential and remedial procedures, and when these procedures even make it impossible to apply this principle. Consequently, the key conclusion that emerges from the considerations is the insufficiency of prudential procedures and remedial procedures to apply the principle of budget balance as a normative principle.

Keywords: budget balance – prudential procedures – remedial procedures

1. UWAGI WSTĘPNE

Na wstępie należy zauważyć, że zasada równowagi budżetowej nie ma charakteru normatywnego¹. Występuje ona w literaturze najczęściej jako postulat dobrego funkcjonowania gospodarki budżetowej². Warto wskazać, że istota tej zasady w głównej mierze sprowadza się do dostosowania globalnej kwoty wydatków budżetowych do ogólnej kwoty dochodów budżetowych³. Z kolei procedury ostrożnościowe i sanacyjne zostały unormowane w rozdziale 2 działu II „Państwowy dług publiczny” ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁴. Określone wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto stanowią natomiast przesłanki ich wprowadzenia⁵. Można jednak zauważyć, iż nadwyżka oraz równowaga budżetowa nie wpływają bezpośrednio na wielkość państwowego długu publicznego oraz saldo sektora finansów publicznych. Tezę niniejszej pracy stanowi więc twierdzenie, że procedury ostrożnościowe i sanacyjne nie są wystarczające do zapewnienia równowagi budżetowej. Temat ten jest interesujący ze względu na możliwość wykazania przyczyn braku normatywnego charakteru zasady równowagi budżetowej. Dlatego niniejsza praca ma na celu przedstawienie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych oraz ustalenie, czy są one wystarczające do zapewnienia równowagi budżetowej.

1 A. Hanusz, [w:] *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, red. idem, Warszawa 2019, s. 118.

2 A. Hanusz *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 9, s. 20.

3 A. Hanusz, [w:] *Prawo...*, s. 116.

4 Dz.U. z 2021 r. poz. 305, dalej jako: u.f.p.

5 Zob. art. 86 u.f.p.

2. ISTOTA ZASADY RÓWNOWAGI BUDŻETOWEJ ORAZ PROCEDUR OSTROŻNOŚCIOWYCH I SANACYJNYCH

Zasada równowagi budżetowej określa obowiązek dostosowania ogólnej kwoty wydatków budżetowych do przewidywanej wielkości dochodów budżetowych. Ścisłe jej przestrzeganie wyklucza zatem występowanie deficytu budżetowego⁶. Poglądy wskazujące konieczność zachowania równowagi budżetowej charakterystyczne były dla nurtu liberalnej teorii finansów. Ich zwolennicy w kontekście wolności gospodarczej wskazywali negatywne konsekwencje braku równowagi budżetu, a w szczególności pokrywanie deficytu budżetowego poprzez zadłużanie państwa⁷. Obecnie jednak zasada równowagi budżetowej nie jest przestrzegana. Traktuje się ją jedynie jako postulat. Wskazywać na to może chociażby analiza unormowań polskich ustaw budżetowych, gdyż od 1989 roku ani razu nie uchwalono ustawy budżetowej nieprzewidującej deficytu budżetowego. W latach 1994-2018 deficyt ten wahał się w granicach od 5,7 miliardów złotych do 46,1 miliardów złotych⁸. Taki stan rzeczy stwarza ryzyko nadmiernego obciążenia gospodarki kosztami związanymi ze spłatą długu publicznego, które zwiększają się w związku z permanentnym deficytem budżetowym⁹.

6 J. Szolno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H (Oeconomia)” 2005, vol. 39 s. 140.

7 A. Smith dostrzegał możliwości zadłużania się przez państwo jedynie w wypadku wojny (*Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954, s. 133).

8 <https://forsal.pl/artykuly/1427411,projekt-budzetu-2020-opinie-ekonomistow.html> (06.01.2020 r.)

9 J. Szolno-Koguc *Zasady gospodarki...*, s. 141.

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne zostały uregulowane w przepisach art. 86 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 u.f.p. Pierwszy próg ostrożnościowy i sanacyjny zostaje przekroczony wtedy, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od pięćdziesięciu pięciu procent, a mniejsza od sześćdziesięciu procent. Drugi próg ostrożnościowy zachodzi z kolei wówczas, gdy relacja ta jest równa bądź większa od sześćdziesięciu procent¹⁰. Wynika z tego, że przepisy wyraźnie określają sytuacje w której konieczne jest zastosowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, a prawodawca określa poprzez te przepisy wyraźny warunek dojścia do skutku projektu ustawy budżetowej bez deficytu, a zatem spełnienia zasady równowagi budżetowej. Jednakże warunek ten zostaje spełniony dopiero, gdy Minister Finansów ogłosi najpóźniej do 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, kwotę i relację państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto¹¹. Urzeczywistnienie zasady równowagi budżetowej może nastąpić jedynie, gdy zostaną spełnione warunki określone w hipotezach norm zawartych w przepisach art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a) i pkt 3 lit. a) u.f.p. W związku z tym, normy wynikające z tych przepisów nie zawsze będą zastosowane, gdyż można je zastosować w pełni lub wcale ich nie stosować¹².

Mówiąc o uregulowaniach art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a) i pkt 3 lit. a) u.f.p., wprowadzających możliwość zastosowania zasady równowagi budżetowej, należy wspomnieć także o art. 88 u.f.p. Przepis ten wskazuje zakres wyłączeń działania art. 86 u.f.p. Przepisów o procedurach ostrożnościowych i sanacyjnych nie stosuje się więc w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo stanu klęski żywiołowej na całym jej terytorium. Wskazane wyłączenia należy uznać za zasadne, gdyż trudno jest realizować rygorystyczne procedury ostrożnościowe i sanacyjne w przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych¹³. Wystąpienie tych zdarzeń sprawia, że normy wywiedzione z przepisów art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a) i pkt 3 lit. a) nie mają zastosowania. W konsekwencji sprawia to, że projekt ustawy budżetowej może przewidywać deficyt, nawet w sytuacji przekroczenia wskazanych wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto¹⁴. Z tego względu należy zauważyć, że przepis art. 86 u.f.p. umożliwia kolejne odstępstwa od zasady równowagi budżetowej i ogranicza możliwość jej zastosowania.

3. ANALIZA SKUTECZNOŚCI PROCEDUR OSTROŻNOŚCIOWYCH I SANACYJNYCH

Sposób rozumienia przepisów zawartych w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a) i pkt 3 lit. a) u.f.p. nie pozostawia najmniejszych wątpliwości, że zachodzi konieczność dokonania

10 A. Hanusz, [w:] *Prawo...*, s. 159.

11 Zob. art. 38 u.f.p.

12 A. Hanusz, *Równowaga budżetowa...*, s. 24.

13 K. Szmaj, *Komentarz do art. 88*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komentarz*, red. W. Misiąg, Legalis 2019.

14 A. Hanusz, *Równowaga budżetowa...*, s. 25.

wnioskowania pośredniego. Podjęcie uchwały przez Radę Ministrów w sprawie projektu ustawy budżetowej jest efektem sylogizmu. Warto zauważyć, że występują tu dwie przesłanki, a mianowicie większą i mniejszą. Większą przesłanką w tym wypadku jest wykładnia przepisu prawnego zawartej w art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a) i pkt 3 lit. a) oraz określonych w hipotezie warunków jej zaistnienia. Mniejszą przesłanką z kolei jest zaistnienie stanu faktycznego umożliwiającego zastosowanie tej normy. Analogicznie należy wysnuć wniosków, że stosowanie normy prawnej wynikającej z przepisu art. 88 u.f.p. również jest oparte na wnioskowaniu pośrednim. Przesłankę większą w tym wypadku stanowi wykładnia przepisu prawnego zawartego w art. 88 ustawy o finansach publicznych. Natomiast przesłanką mniejszą jest zaistnienie stanu faktycznego, tj. opublikowanie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzeniu stanu wojennego albo stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵.

Aby zastosować normę prawną w warunkach określonych w jej hipotezie, wynikających z przepisów art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a) i pkt 3 lit. a) oraz art. 88 u.f.p., właściwy organ musi odnaleźć wymagany sposób zachowania. Wyprowadzanie wniosków z określonych w tych przepisach przesłanek jest proste do zrealizowania dzięki jednoznaczności opisanych warunków. Spełnienie danych przesłanek nakazuje bądź zakazuje lub upoważnia organ do określonego postępowania mającego na celu uchwalenia projektu ustawy budżetowej¹⁶. Normy wyinterpretowane z przepisów ustawy o finansach publicznych nie wskazują konkretnych warunków, kiedy ma być uchwalony projekt ustawy budżetowej z deficytem, z równowagą, a kiedy z nadwyżką dochodów nad wydatkami. Ponadto normy zawarte w przepisach art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a) i pkt 3 lit. a) u.f.p. nie uwzględniają wszystkich stanów faktycznych, przez co nie można wyprowadzić normy zakazującej uchwalenia budżetu z deficytem, w warunkach niewymienionych w tych przepisach. Warto też zauważyć, że procedury ostrożnościowe i sanacyjne wskazują realnie niewielką ilość sytuacji, w której istnieje nakaz uchwalenia projektu ustawy budżetowej bez deficytu, co w znacznym stopniu nie jest wystarczające do zachowania zasady równowagi budżetowej.

Należy zwrócić też uwagę na możliwość zaistnienia przypadków trudnych, nie określonych hipotezami norm wyciągniętych z przepisów art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a) i pkt 3 lit. a) ustawy o finansach publicznych. Zaliczyć można do nich na przykład kryzys gospodarczy o skali światowej. Przy zaistnieniu takich okoliczności zwiększanie wydatków budżetowych przy zmniejszających się dochodach może okazać się niezbędne do zwiększenia nie tylko świadczeń publicznych, lecz także do pobudzenia gospodarki narodowej¹⁷. Podobnie trudna będzie sytuacja, w której z budżetu państwa będą musiały zostać pokryte wydatki związane z obronnością bądź wypełnianiem zobowiązań wynikają-

15 *Ibidem*, s. 26.

16 A. Hanusz, *Równowaga budżetowa...*, s. 26.

17 K. Ostrowski, *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970, s. 209.

cych z sojuszy. Jak widać, takie przypadki czynią procedury ostrożnościowe i sanacyjne nie wystarczającymi do rozstrzygnięcia spraw równowagi budżetowej, gdyż nie przewidują one dużej ilości sytuacji trudnych.

4. UWAGI KOŃCOWE

Reasumując, analizując związek między procedurami ostrożnościowymi i sanacyjnymi a zasadą równowagi budżetowej nasuwa się wniosek, że istnieją pewne zależności. Śmiało można stwierdzić, że procedury ostrożnościowe i sanacyjne w pewnym stopniu umożliwiają stosowanie zasady równowagi budżetowej. Jednakże jest to stopień nie wystarczający do tego, aby ta zasada stała się zasadą normatywną, gdyż procedury ostrożnościowe i sanacyjne stosuje się w wyjątkowej sytuacji. Świadczyć o tym może fakt, że od 1994 roku w Polsce każdy projekt ustawy budżetowej przewidywał deficyt. Ustawodawca powinien przez rozbudowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych stworzyć możliwość sformułowania normatywnej zasady równowagi budżetowej wynikającej z odpowiednich przepisów. Taka zasada stworzyłaby możliwość skonfrontowania jej innymi wartościami i zasadami, co umożliwiłoby między innymi uchwalenie zrównoważonego budżetu nawet w trudnych przypadkach.

BIBLIOGRAFIA

1. Forsal, *Historia polskich deficytów. Od 1989 roku nie było budżetu bez dziury*, 27 sierpnia 2019 r., <https://forsal.pl/artykuly/1427411,projekt-budzetu-2020-opinie-ekonomistow.html> (06.01.2020 r.).
2. Hanusz A., [w:] *Prawo finansowe. Wybrane zagadnienia*, red. A. Hanusz, Warszawa 2019.
3. Hanusz A., *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 9.
4. Ostrowski K., *Prawo finansowe. Zarys ogólny*, Warszawa 1970.
5. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954.
6. Szmaj K., *Komentarz do art. 88*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komentarz*, red. W. Misiąg, Legalis 2019.
7. Szołno-Koguc J., *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H (Oeconomia)” 2005, vol. 39.