

REGULACJE PRAWNE FINANSÓW PUBLICZNYCH A NIEZALEŻNOŚĆ FINANSOWA PAŃSTWA

Prof. dr hab. Andrzej Borodo

Katedra Prawa Finansowego i Administracyjnego, Wydział Nauk Prawnych, Społecznych
i Humanistycznych Kujawsko–Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy
e-mail: a.borodo@kpsw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-1990-3923>

Streszczenie. Regulacje finansowe zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. i ustawach mają znaczenie dla kształtowania pozycji i niezależności państwa. Mogą być stosowane dla prowadzenia odpowiedniej polityki. Na pozycję państwa – od strony finansów publicznych – istotny wpływ ma polityka finansowa i regulacje finansowo-prawne dotyczące: waluty danego państwa, pozycji i uprawnień banku centralnego, budżetu państwa i kompetencji organów państwa do kształtowania ustawy budżetowej, zadłużenia publicznego (granic i struktury długu państwowego), działalności gospodarczej państwa (funkcjonowania spółek państwowych) w podstawowych sferach infrastruktury społecznej, gospodarczej, technicznej, w bankowości.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, regulacje prawne, niezależność finansowa państwa

1. PROBLEMATYKA OGÓLNA OPRACOWANIA

Pozycja państwa w stosunkach międzynarodowych jest konsekwencją wielu czynników. Zależy ona od potencjału demograficznego, wojskowego, siły gospodarczej, od aspektów dotyczących poziomu kultury, nauki, szkolnictwa, mentalności i postaw obywateli. Pozycja państwa łączy się z konkurencją między państwami, walką o własne interesy i cele wyrażane w ramach polityki państwowej. W systemie polityki państwowej występuje płaszczyzna finansów państwa, czyli sprawy budżetu, podatków, długu, waluty, polityki monetarnej, struktury wydatków. Działalność finansowa państwa zawiera elementy istotne dla pozycji państwa, w tym dla jego znaczenia w systemie państw świata.

Działalność i polityka finansowa państwa w dużym stopniu wyraża się w regulacjach prawnofinansowych. Tworzenie i stosowanie prawa o finansach ma znaczenie dla funkcjonowania państwa, dla sposobu i kierunku jego działania, a w konsekwencji także dla kształtowania jego pozycji i stopnia niezależności w stosunku do innych podmiotów prawa międzynarodowego i w stosunku do różnych ośrodków politycznych, gospodarczych i finansowych (np. banków i korporacji międzynarodowych). Aspekty finansowe, regulowane przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹ i ustaw, mające znaczenie dla pozycji państwa, można ująć w kilku punktach. Sądzę, że na pozycję państwa – od strony finansów publicznych – istotny wpływ ma polityka finansowa oraz regulacje pra-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946 [dalej cyt.: Konstytucja RP].

wne dotyczące: waluty danego państwa; pozycji i uprawnień banku centralnego; budżetu państwa i kompetencji władz państwowych do ustalania ustawy budżetowej; kwestii zadłużenia, granic oraz struktury długu państwowego; własnej działalności gospodarczej państwa i samorządu terytorialnego w podstawowych sferach infrastruktury społecznej, gospodarczej, technicznej, w bankowości.

Powyższe zagadnienia są przedmiotem rozważań w dalszej części artykułu, przy wykorzystaniu metody dogmatyczno-prawnej, historyczno-prawnej i porównawczej.

2. WŁADZTWO FINANSOWE PAŃSTWA – ASPEKTY PRAWNE

Wybór ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego zawsze należy do własnej kompetencji danego państwa [Góralczyk i Sawicki 2003, 126n.; Barcik i Srogosz 2017, 62]. W Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 1970 r.² określono, że każde państwo ma prawo swobodnie wybrać i rozwijać swój system polityczny, społeczny, gospodarczy i kulturalny. Elementem systemu państwa jest ustrój finansowy i związane z jego kształtowaniem władztwo finansowe. Władztwo finansowe państwa jest elementem władztwa publicznego, związanego z wykonywaniem zadań i kompetencji przez organy władzy publicznej. Wyraża się w tworzeniu pieniądza krajowego, gromadzeniu dochodów publicznych, finansowaniu zadań publicznych, zaciąganiu długów, stosowaniu różnych procedur finansowych w kraju i za granicą. Władztwo finansowe – z prawnego punktu widzenia – przejawia się w stanowieniu i stosowaniu prawa dotyczącego finansów państwa.

W literaturze wskazuje się [Dębowska–Romanowska 2000, 6], że władztwo finansowe państwa związane jest z suwerennością państwową i wyraża się w czterech atrybutach: suwerennym prawie do stanowienia pieniądza krajowego, pierwotnym prawie do stanowienia i pobierania dochodów publicznych, prawie do administrowania w sferze gospodarki finansowej, prawie do dokonywania wydatków, w celu zaspokajania potrzeb publicznych. Cechy władztwa finansowego mogą być różne w poszczególnych latach i okresach, zmieniają się w rozwoju historycznym i społecznym. Na ich formułowanie i interpretację wpływa rozwój stosunków międzynarodowych, funkcjonowanie organizacji międzynarodowych, oddziaływanie prawa międzynarodowego na stanowienie prawa krajowego.

Dla wykonywania polityki finansowej i władztwa państwa w sferze finansów istotna jest rola nie tylko stanowionego prawa, ale także strategii, prognoz, planów, programów państwowych, które wskazują na pożądane cele, zadania oraz kierunki rozwoju społecznego i gospodarczego w danym państwie. Strategie i programy mogą być w odpowiednim zakresie przekładane na ustawodawstwo,

² Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2625 (XXV) z 24 października 1970 r.

na regulacje prawne, ale możliwa jest też ich realizacja w ramach zastanego porządku prawnego.

Podkreślić też trzeba, że regulacje finansowe nie działają same, automatycznie, realizują je ludzie, a zwłaszcza osoby wchodzące w skład struktur zarządzających danym państwem. Dla prowadzenia polityki państwowej i wykonywania władztwa finansowego istotna jest płaszczyzna etyczna osób kierujących sprawami państwa i podmiotów dysponujących środkami publicznymi. Tworzenie, stosowanie i przestrzeganie prawa musi być powiązane z odpowiednim systemem wartości, przestrzeganiem zasad uczciwości, solidności, przyzwoitości. Cechy te może współtworzyć prawo, praktyka organów wymiaru sprawiedliwości, organów kontroli, wszystkich organów państwa.

3. WŁASNA WALUTA

Państwo nie może funkcjonować bez waluty i systemu pieniężnego. Zadanie emisji własnego pieniądza w większości krajów zostało powierzone bankowi centralnemu państwa. Emisja banknotów i monet oraz organizacja obiegu pieniądza jest podstawowym zadaniem państwa. Zdecydowana większość państw ma własną walutę, tworzoną przez własny bank centralny, a w odniesieniu do bilonu – w niektórych państwach – przez rząd. Państwo, które nie ma prawa emitować krajowego pieniądza traci część swojej suwerenności, swego atrybutu „państwowości”. Staje się zależne od innej waluty (tj. waluty innego państwa lub waluty organizacji międzynarodowej).

Przywilej tworzenia pieniądza przez państwo oceniany był jako forma monopolu państwowego. Początkowo polegał on na prawie bicia monety przez mennicę państwową. W związku z powstawaniem banków emisyjnych, rozwojem obiegu banknotów tworzonych przez te banki oraz dochodami z tej emisji pojawia się inny, bardziej złożony, charakter stosunków dotyczących tworzenia (emisji) pieniądza. Na czoło wysuwa się emisja banknotów przez banki emisyjne wykonywana na zasadzie monopolu ustanowionego przez państwo. Kapitał pieniężny uzyskany z emisji banknotów bank emisyjny przekazywał w części do Skarbu Państwa, a częściowo używał go do operacji kredytowych [Gutkowski 1936, 318n.].

W II Rzeczypospolitej Polskiej podkreślano, że warunkiem uporządkowania gospodarki finansowej państwa jest stworzenie jednolitej dla całego państwa waluty. Po odzyskaniu niepodległości, w procesie kształtowania się ustroju finansowego Polski podjęte zostało zadanie utworzenia jednej, własnej waluty. W końcu 1923 r. jedynie marka polska obiegała jako prawny środek płatniczy na obszarze państwa [Weinfeld 1935, 3n.]. W 1924 r. utworzony został emisyjny bank biletowy – Bank Polski, w postaci prywatnej spółki akcyjnej, której akcje kupują głównie urzędnicy, oficerowie i wolne zawody. Bank miał prawo emisji banknotów. Wprowadzono wtedy nową walutą (złoty polski), która stworzona została bez pomocy zagranicy [tamże, 11].

Współcześnie, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym Banku Polskim*³, bankowi temu przysługuje wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej (tj. banknotów i monet opiewających na złote i grosze). Emisja banknotów i monet nie jest obwarowana specjalnymi rygorami prawnymi lub zezwoleniami. Jest to emisja publiczna, będąca realizacją monopolu banku centralnego Państwa. Skierowana jest do ogółu podmiotów, ma ona dostarczyć ludności i gospodarce odpowiedniej sumy banknotów i monet, będących przymusowym, prawnym środkiem płatniczym. Emisja banknotów i monet jest działalnością dochodową. Koszt produkcji banknotów jest bardzo mały w stosunku do reprezentowanej przez nie siły nabywczej. Daje to emitentowi odpowiednie dochody, dużą siłę nabywczą. Dochód z działalności emisyjnej (renta emisyjna) stanowi efekt wykonywania przywileju władzy publicznej w zakresie emisji pieniądza. Ma charakter dochodu publicznego, a więc powinna zostać transferowana do budżetu państwa [Wernik 2007, 47].

Złoty polski jest walutą wymiennalną, podobnie jak waluty wielu innych państw. Może być używany do rozliczeń zagranicznych. Jest kupowany i sprzedawany na krajowych oraz międzynarodowych rynkach walutowych i finansowych, jego cena (kurs) w stosunku do innych walut zmienia się – rośnie lub spada. Złoty może być używany do rozliczeń między podmiotami działającymi w kraju a podmiotami działającymi za granicą. Do walut wymiennalnych należy 128 walut różnych państw⁴. Aby utrzymać wartość złotego w stosunku do innych walut (zachować jego stabilność, wymiennalność) i zapewnić powszechną ciągłość transakcji kupna i sprzedaży walut na rynku walutowym – niezbędne jest posiadanie odpowiednich rezerw dewizowych (w walutach obcych, innych wartościach dewizowych, złocie). Bez wspomnianych rezerw utrzymanie złotego na rynku wymiany walut nie będzie możliwe. NBP, rząd, banki komercyjne i inne podmioty muszą więc dysponować odpowiednią sumą walut obcych i innych wartości dewizowych.

4. BANK CENTRALNY

Banki centralne pełnią funkcje banku emisyjnego (tworzącego banknoty i monety) oraz współdziałają w kształtowaniu polityki gospodarczej państwa. Realizują politykę pieniężną (monetarną) państwa. Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej (poprzez ustalanie rezerw obowiązkowych banków komercyjnych, oprocentowania kredytów refinansowych, politykę otwartego rynku). NBP ponosi konstytucyjną odpowiedzialność za wartość polskiego pieniądza. Zasady działania NBP, w tym instrumenty polityki pieniężnej, które może on stosować, określa ustawa *o Narodowym Banku Polskim*.

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 2027.

⁴ Wykaz walut wymiennalnych zawiera obwieszczenie Prezesa NBP z dnia 30 lipca 2020 r., M.P. poz. 680.

Narodowy Bank Polski jest instytucją państwową o uprawnieniach władczych – normotwórczych, kontrolnych, ustalających sposób i kierunek zachowania banków komercyjnych i innych podmiotów rynku finansowego. Jest osobą prawną, odrębną od Skarbu Państwa. Bank centralny ma obowiązek wpływania na działalność banków, przedsiębiorców, ludności w płaszczyźnie kredytowej, oszczędnościowej, rozliczeniowej. Jest to centralny organ właściwy w sprawach pieniądza, kredytu, funkcjonowania banków. Celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu.

NBP jest bankiem banków i bankiem rządu. Wykonując zadania banku banków oddziałuje na ich działalność (stosując odpowiednie instrumenty polityki pieniężnej), ponadto prowadzi rachunki bieżące innych banków i dokonuje rozliczeń międzybankowych. Pełniąc rolę banku rządu NBP prowadzi rachunki budżetu państwa (w tym centralny rachunek bieżący budżetu państwa), a także jednostek i instytucji państwowych. Ponadto organizuje sprzedaż skarbowych papierów wartościowych. Bank centralny nie działa w próżni społecznej, gospodarczej, prawnej i finansowej. Przedkłada Sejmowi założenia polityki pieniężnej i składa odpowiednie sprawozdania. Może i powinien współdziałać z rządem i ministrem finansów. Odpowiada za polskie problemy polityki finansowej i gospodarczej.

W wielu krajach ma miejsce współpraca banków centralnych z parlamentami i rządami na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Ścisły związek banku centralnego z polityką rządu występuje w systemie prawnym Stanów Zjednoczonych. W przepisach o Funduszu Rezerwy Federalnej zostały bezpośrednio wymienione trzy cele banku centralnego USA: dążenie do wysokiego (maksymalnego) zatrudnienia, dążenie do utrzymania stabilności cen, zapewnienie stabilności długoterminowych stóp procentowych [Kwiatkowski 2014, 156]. Występuje prawny obowiązek współpracy tego banku z Departamentem Skarbu m.in. w zakresie sprzedaży obligacji rządowych i ustalaniu polityki walutowej [tamże, 78n.]. Amerykański System Rezerwy Federalnej jest federalną agencją regulacyjną Stanów Zjednoczonych.

Dla niezależności finansowej państwa konieczne jest działanie banku centralnego jako władzy monetarnej tego państwa, realizującej zadania państwowe. Władza ta, po pierwsze emituje własną walutę danego kraju po drugie prowadzi politykę walutową i kursową państwa, po trzecie stosuje instrumenty wpływania na działalność banków, po czwarte obsługuje od strony bankowej i rozliczeniowej zarówno rząd (budżet państwa), jak i system banków komercyjnych, po piąte kształtuje (razem z rządem) politykę gospodarczą i finansową państwa.

5. BUDŻET PAŃSTWA

Elementem samodzielności i niezależności państwowej jest budżet państwa, określający finansowanie zadań państwowych. Budżet państwa ma formę coro-

czej ustawy budżetowej. W ramach budżetu i ustawy budżetowej występują regulacje dotyczące upoważnienia rządu do dokonywania wydatków, struktury wynagrodzeń w urzędach i instytucjach państwowych, państwowych programów wieloletnich, stawek danin publicznych, upoważnień do zaciągania długu, finansów ubezpieczeń społecznych, finansów samorządu terytorialnego. Ustawa budżetowa stanowi także o przychodach i kosztach kilkudziesięciu państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i innych państwowych osób prawnych, a także o innych elementach finansowych [Borodo 2017, 151–52].

Jednym z zagadnień prawnych, dotyczących budżetu państwa i ustawy budżetowej jest pokrywanie się i ewentualna kolizja przepisów konstytucji danego państwa z prawem UE, dotyczącym zagadnień budżetowych. Przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a zwłaszcza regulacje Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej („Paktu fiskalnego”) sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. dotyczą zagadnień budżetowych, gospodarczych, deficytu i długu publicznego. Do stosowania Paktu fiskalnego zobowiązane są państwa strefy euro, ale także inne państwa Unii, o ile oświadczą, że chcą być związane postanowieniami Paktu. W Polsce Sejm wyraził zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP wspomnianego Traktatu o stabilności („Paktu fiskalnego”)⁵.

W ramach postanowień Paktu fiskalnego można zauważyć przesuwanie kompetencji budżetowych i gospodarczych ze strony organów państw członkowskich (rządów, parlamentów) na poziom organów unijnych (Komisji, Rady UE). Sądzę, że zachodzi kolizja pomiędzy przepisami Konstytucji RP stanowiącymi o uprawnieniach budżetowych parlamentu i rządu a przepisami Paktu. Chodzi o przepisy konstytucyjne, które określają kompetencje budżetowe Sejmu i Rady Ministrów. Pakt fiskalny wprowadza obowiązki państw członkowskich względem Komisji Europejskiej i innych organów Unii, które dotyczą uzgadniania, koordynowania, zatwierdzania, obowiązkowego informowania. Wkracza w uprawnienia budżetowe rządu i Sejmu [Tenże 2014, 198n.]. Jeżeli przepisy Paktu mogłyby być ocenione jako regulacje, które w jakimś stopniu kolidują z przepisami konstytucji określającymi uprawnienia parlamentu i rządu w zakresie tworzenia i uchwalania ustawy budżetowej, to pojawia się pytanie, jakie prawo ma wyższą rangę: prawo międzynarodowe, w tym prawo unijne, czy konstytucja danego państwa?

Wskazuje się na odrębność prawa krajowego i prawa unijnego. W literaturze niemieckiej podkreśla się, że prawo europejskie i prawo krajowe to dwa samodzielne porządki prawne [Uerpman–Wittzack 2012, 1625]. W literaturze polskiej uznaje się, że prawo unijne jest odrębnym porządkiem prawnym w stosunku do prawa krajowego [Gryniuk 2016, 45].

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r.⁶ uznał nadrzędność Konstytucji RP nad przepisami prawa międzynarodowego (i będącego jego czę-

⁵ Tekst Traktatu: Dz. U. z 2013 r., poz. 1258.

⁶ K 18/04, Dz. U. Nr 86, poz. 744.

ścią – prawa UE). Trybunał wskazał, że: „Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – «prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej» w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczypospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach». Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania”. Na nadrzędność Konstytucji RP w stosunku do prawa unijnego wskazuje też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r.⁷

Ustrojodawca w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Na nadrzędność Konstytucji RP wskazują też konstytucyjne przepisy o źródłach prawa – art. 87, art. 88, art. 89, art. 90, art. 91. Zgodnie z art. 188 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach „zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”. Sądzę, że w razie wystąpienia sprzeczności lub kolizji pomiędzy przepisami Konstytucji RP a prawem UE w sprawie kompetencji budżetowych najwyższych organów państwa, normy konstytucyjne powinny być oceniane jako mające pierwszeństwo (nadrzędność), z uwagi na znaczenie spraw budżetowych dla suwerenności państwa.

Dać jednak trzeba, że prawo UE dotyczące spraw budżetowych państw członkowskich odnosi się głównie do długu publicznego i deficytu budżetowego. Zaakceptowanie przez państwa członkowskie (w traktatach unijnych) ogólnych limitów dotyczących poziomu długu i deficytu krajowego może być ocenione jako przekazanie części kompetencji budżetowych na rzecz UE, którego celem jest utrzymywanie równowagi budżetowej. Jednak uzgadnianie, koordynowanie, zatwierdzanie, obowiązkowe informowanie w sprawach polityki budżetowej przekracza pewien poziom wpływania UE na działalność finansową państwa członkowskiego.

6. REGULACJE DOTYCZĄCE DŁUGU PAŃSTWA I DEFICYTU BUDŻETU PAŃSTWA

Skarb Państwa działa na rynku finansowym obok takich podmiotów, jak banki komercyjne krajowe i zagraniczne, podmioty działające w sferze ubezpieczeń, fundusze emerytalne, instytucje finansowe krajowe i zagraniczne, ludność. Skarb Państwa sprzedaje tym podmiotom skarbowe papiery wartościowe, w ten sposób pożyczka od nich środki pieniężne. Pozycja i niezależność państwa zależy od poziomu jego zadłużenia oraz struktury podmiotowej długu publicznego (tj. tego, kto jest wierzycielem państwa).

W przepisach Konstytucji RP znalazły się rozwiązania prawne dotyczące długu przejęte z systemu prawnego Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspól-

⁷ K 32/09, Dz. U. Nr 229, poz. 1506.

notę Europejską oraz protokół w sprawie procedury nadmiernego deficytu, stanowiący załącznik do Traktatu dopuszcza stosowanie deficytu i długu publicznego w określonych limitach. Granicami tymi, stanowiącymi zobowiązania państw wchodzących do Unii są: dla deficytu – 3% w stosunku do rocznego PKB, a dla długu – 60% PKB. Do obowiązującej w Polsce Konstytucji włączono jedno z tych kryteriów – dotyczące długu publicznego. Polska jest jedynym krajem na świecie przenoszącym do Konstytucji regulacje Unii Europejskiej dotyczące limitu długu publicznego [Chojna–Duch 2010, 265].

Limit długu publicznego (a także limit dotyczący rocznego deficytu) wprowadza prawo unijne. Natomiast normy konstytucyjne mają inne znaczenie w stosunku do przepisów unijnych, działają w innym porządku prawnym. Ponadto, ograniczenie dotyczące limitu długu – obecnie zastosowane w Konstytucji – może być poważnym problemem w przypadku zagrożeń o podstawowym znaczeniu dla państwa, których przecież nie można wykluczyć. Obecna regulacja konstytucyjna dotycząca zadłużenia nie uwzględnia zagrożeń, załamań, które zmuszać mogą do nadzwyczajnego przyrostu długu. Sądzę, że wystarczające byłoby stosowanie ograniczeń dotyczących długu i deficytu publicznego, które wynikają z obowiązującego w Polsce prawa unijnego. Obowiązki i stosowanie w danym państwie regulacji unijnych podlega odpowiednim badaniom i ocenom, regulacje te działają w sposób elastyczny. W literaturze niemieckiej wskazuje się, że sprawy ograniczenia i wysokości długu wynikają głównie z prawa Unii Europejskiej. Zwraca się uwagę na różne poziomy norm prawnych dotyczących długu publicznego: przepisy UE (zwłaszcza art. 126 Traktatu), regulacje konstytucji, regulacje ustaw, przepisy rozporządzeń wykonawczych [Heintzen 2012, 1200–201].

7. KWESTIA FINANSOWANIA WYDATKÓW BUDŻETU PAŃSTWA Z POŻYCZEK W BANKU CENTRALNYM

Zgodnie z art. 123 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakazane jest udzielanie przez Europejski Bank Centralny lub banki centralne państw członkowskich pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom Unii, rządów centralnym, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, jak również nabywanie **bezpośrednio** przez Europejski Bank Centralny lub krajowe banki centralne papierów dłużnych od tych podmiotów. Powyższa zasada prawa UE jest jednak – w sposób pośredni – obchodzona. Europejski Bank Centralny kupuje państwowe papiery dłużne, ale nie bezpośrednio od rządów, lecz od banków komercyjnych. Według Konstytucji RP nie można pokrywać deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa. Jednak w innych okresach i w systemach prawnych finansowanie deficytu budżetowego ze środków banku centralnego państwa było lub nadal jest stosowane (Stany Zjednoczone, Japonia, II RP). Do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. NBP finansował część polskiego deficytu bud-

żetowego w formie kredytu udzielanego rządowi lub poprzez zakup papierów skarbowych [Ciak 2011, 67–71].

Występują argumenty za i przeciw włączeniu banku centralnego w system finansowania deficytu budżetu państwa. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawia możliwość nadmiernej emisji środków pieniężnych kierowanych na potrzeby budżetowe państwa, co prowadzi do inflacji, zmniejszającej wartość pieniądza. Sytuacja nadmiernej emisji i inflacji pojawia się na ogół w szczególnych sytuacjach. Przykładowo, w trakcie powstawania państwa polskiego po I wojnie światowej większość wydatków rządowych pokrywana była z emisji banknotów przez ówczesną instytucję emisyjną [Weinfeld 1935, 4]. Nie było bowiem systemu podatków, nie występowała możliwość zaciągania pożyczek innych niż w banku biletowym, nie było działającego systemu danin publicznych. Głównym rozwiązaniem, jedynym możliwym, były środki z emisji. Emisja ta, kierowana na potrzeby wydatków rządowych, doprowadziła do wielkiej inflacji. Po okresie zaburzeń inflacyjnych zbudowano jednak względnie stabilny system finansowy państwa, oparty o daniny publiczne.

Przeciwko emisji na potrzeby rządowe przemawia pogląd, że państwo powinno być w takim samym położeniu, jak inne podmioty (np. spółki, korporacje), tj. jeżeli ma pożyczać pieniądze to powinno to czynić zgodnie z mechanizmami rynkowymi, tak jak inni uczestnicy rynku finansowego. Jednak państwo nie jest zwykłym uczestnikiem gry rynkowej. Jest organizatorem życia społecznego, gospodarczego, wykonuje zadania, których w większości przypadków nie mogą wykonywać podmioty działające na rynku. Korzystanie z pożyczek we własnym banku emisyjnym, do określonego poziomu i pod pewnymi warunkami, może być uzasadnione. W szczególności możliwe byłoby przyjęcie, że rządowe pożyczki w banku centralnym są dopuszczalne, w razie: pożyczek na finansowanie niektórych inwestycji publicznych, pożyczek na nadzwyczajne sytuacje i zagrożenia, pożyczek do określonej kwoty lub limitu. To ostatnie rozwiązanie nawiązuje do prawa stosowanego w II Rzeczypospolitej, gdzie Skarb Państwa korzystał z nieoprocentowanego kredytu w Banku Polskim (do kwoty 100 mln zł), co traktowano jako fundusz obrotowy Skarbu Państwa.

Z komercyjnym sposobem finansowaniem potrzeb finansowych (pożyczkowych) państwa łączą się interesy i korzyści gospodarcze instytucji finansowych i banków komercyjnych. Jeżeli wyklucza się możliwość pożyczania w centralnym banku emisyjnym to pozostaną państwu (jako źródła pożyczania środków) banki komercyjne (krajowe i międzynarodowe) oraz instytucje i korporacje finansowe. Udzielają one pożyczek rządowi na określony, na ogół wysoki procent. Przychody odsetkowe tych instytucji są jednocześnie wydatkami państwa, tzw. wydatkami na obsługę długu, które są bardzo znaczącymi kwotami wydatków w systemie wydatków budżetowych. Ustawa budżetowa na 2018 r.⁸ ustala wydatki na obsługę długu w wys. 30,7 mld zł (ogólna kwota wydatków na ten

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 291.

rok to 397,2 mld zł). Ustawa budżetowa na 2012 r.⁹ wydatki na obsługę długu ustalała na kwotę prawie 43 mld zł (przy wydatkach ogółem 328,7 mld zł). Duża część wydatków odsetkowych przekazywana jest zagranicznym instytucjom finansowym, stanowi transfer finansowy na rzecz zagranicy. Inaczej jest jednak np. w Japonii, gdzie dług publiczny jest prawie w całości długiem krajowym (odsetki od tego długu zostają więc w kraju). Poziom i sposób finansowania deficytu budżetowego w Polsce wynika głównie z ustaw budżetowych, w tym zwłaszcza z postanowień załączników do ustawy budżetowej. W ustawie budżetowej na 2018 r. załącznik nr 5 ustala finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2018 r. na kwotę 63,3 mld zł. Finansowanie tych potrzeb pożyczkowych to finansowanie krajowe (57,9 mld zł, realizowane poprzez sprzedaż skarbowych papierów wartościowych) i zagraniczne (5,4 mld zł).

Wielkość i struktura deficytu budżetowego oraz zadłużenia publicznego ma bardzo duże znaczenie dla niezależności finansowej państwa. Istotne są pytania: kto jest wierzycielem państwa – podmioty krajowe czy zagraniczne? Czy wierzyciele zagraniczni mogą wywierać wpływ na politykę państwa, ograniczając jego niezależność? Pojawia się także kwestia: komu przypadają odsetki wypłacane przez państwo (w ramach obsługi długu): podmiotom krajowym czy podmiotom zagranicznym?

8. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA PAŃSTWA I SAMORZĄDU

Państwo wpływa na gospodarkę kraju również poprzez **własną działalność gospodarczą** realizowaną za pośrednictwem własnych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa i spółki państwowe są instrumentami realizacji zadań publicznych. W niektórych dziedzinach gospodarczych przedsiębiorcy prywatni nie chcą lub nie są w stanie podejmować działalności albo też ich działalność mogłaby przynosić niepożądane skutki. Dziedziny, w których przedsiębiorstwa publiczne są prowadzone to głównie sfera infrastruktury, komunikacji, transportu, usług pocztowych, bankowości i ubezpieczeń, energetyki, gospodarki mieszkaniowej, przedsiębiorstw (instytutów) badawczych, radia i telewizji, gospodarki komunalnej (elektryczność, gaz, woda, ciepło), a także przemysłu (górnictwo, gazowy, wydobywczy, hutniczy, stoczniowy, chemiczny, samochodowy).

W Niemczech sprawę przedsiębiorstw publicznych określają przepisy prawa budżetowego, z których wynika, że zakładanie przedsiębiorstw publicznych lub udział państwa w tych przedsiębiorstwach jest dopuszczalny, gdy dla ich utworzenia zachodzi ważny interes państwa a zakładany cel państwowy nie może być lepiej i ekonomiczniej osiągnięty w inny sposób niż utworzenie przedsiębiorstwa lub udział w jego strukturach własnościowych i organizacyjnych [Breitenstein 1988, 260n.].

⁹ Dz. U z 2012 r., poz. 273.

W okresie II Rzeczypospolitej wskazywano, że w formie przedsiębiorstw państwowych powinny być prowadzone przedsiębiorstwa wówczas, gdy z istoty swej mają na celu w pierwszym rzędzie interesy publiczne, a nie zysk i gdy przedsiębiorstwo prywatne nie nadaje się do prowadzenia tych interesów publicznych [Weinfeld 1935, 362–63]. Jako przedsiębiorstwa państwowe działały wówczas: Koleje, Poczta, Telefon, Telegraf, Radio, Lasy Państwowe, Zdrojowiska, różne przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe (np. kopalnie, huty, zakłady chemiczne), wytwórnie wojskowe, drukarnie i wydawnictwa państwowe, banki państwowe.

W systemie publicznych podmiotów gospodarczych istotną rolę pełnią banki publiczne (państwowe, regionalne, komunalne). Kapitał finansowy odgrywa bardzo dużą rolę na rynku finansowym i pieniężnym, a także w płaszczyźnie prowadzenia polityki gospodarczej. Dla interesów państwa oraz samorządów regionalnych i lokalnych potrzebne są banki publiczne, prowadzące politykę związaną z miejscowymi potrzebami i interesami.

Natomiast **samorządy terytorialne** powinny prowadzić działalność gospodarczą w sferze gospodarki komunalnej, czyli w sferze użyteczności publicznej, m.in. w takich dziedzinach jak zaopatrzenie w wodę, odprowadzenie ścieków, sprawy dostarczania prądu, gazu, ciepła, zagadnienia transportu miejskiego, lokalnego i regionalnego, sprawy oczyszczania miast, porządku i czystości, gospodarki zielenią i inne dziedziny gospodarki komunalnej. Samorządy mogą prowadzić działalność gospodarczą także poza sferą gospodarki komunalnej (poza sferą użyteczności publicznej). W II RP samorządy mogły zakładać i prowadzić przedsiębiorstwa w zasadzie bez ograniczeń. Do samorządu należał też wybór formy prawnej przedsiębiorstwa, tj.: zarząd przez organy administracyjne, odrębna osoba prawna, spółka akcyjna, spółka mieszana. Głównym celem przedsiębiorstw komunalnych było zaspokojenie takich potrzeb mieszkańców samorządu terytorialnego, których prywatna inicjatywa zaspokoić nie może, a zaspokojenie których należy do ustawowych obowiązków samorządu [tamże, 418–19].

Współcześnie zagadnienie prowadzenia przez jednostki samorządu działalności gospodarczej regulują ustawy dotyczące: transportu publicznego, zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, porządku i czystości w gminie, spraw z zakresu ochrony środowiska, gospodarki odpadami, inne. Samorządy powinny tworzyć własne podmioty gospodarcze w sprawach wyżej wskazanych. Ponadto, mogą tworzyć spółki prawa handlowego i posiadać ich akcje lub udziały, jeżeli są to spółki ważne dla rozwoju samorządu.

PODSUMOWANIE

Jednym z elementów niezależności państwa jest jego działalność finansowa, określana regulacjami prawnymi. Odpowiednie regulacje prawne same przez się nie zapewniają faktycznej niezależności finansowej. Mogą ją jednak stymulować i ułatwiać. Do regulacji prawnych – dotyczących finansów – mających istotny

wpływ na niezależność państwa należą w szczególności regulacje w zakresie waluty (pieniądza krajowego), pozycji i uprawnień banku centralnego państwa, długu państwowego.

Niezależność państwa w XXI w., w dobie globalizacji, nie może być przy tym rozumiana jako całkowita i pełna niezależność od wszystkich instytucji i podmiotów. Wpływ prawa międzynarodowego, w tym prawa UE, oraz międzynarodowych powiązań gospodarczych i politycznych jest bardzo istotny i znaczący. Chodzi jednak o to, aby wpływ ten nie przekroczył odpowiednich granic.

Dla zwiększenia niezależności państwa istotne jest obniżanie długu publicznego oraz dążenie do zmiany struktury zadłużenia na rzecz długu krajowego. Znaczenie miałyby też ograniczony udział banku centralnego w finansowaniu niektórych potrzeb budżetu państwa. Należy również brać pod uwagę możliwość pożyczania przez rząd środków pieniężnych w bankach komercyjnych należących do państwa lub od podmiotów o kapitale polskim, a także działania prowadzące do zmniejszania wydatków na obsługę długu i redukcji zadłużenia zagranicznego.

PIŚMIENNICTWO

- Barcik, Jacek, i Tomasz Srogosz. 2017. *Prawo międzynarodowe publiczne*. Wyd. 3. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Borodo, Andrzej. 2014. *Współczesne problemy prawne budżetu państwowego*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Borodo, Andrzej. 2017. *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Breitenstein, Peter. 1988. „Öffentliche Unternehmen.” W *Öffentliche Finanzwirtschaft*, red. Volker Arnold, i Otto–Erich Geske, 260. München: Vahlen.
- Chojna–Duch, Elżbieta. 2010. *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*. Warszawa: LexisNexis.
- Ciak, Jolanta. 2011. *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Dębowska–Romanowska, Teresa. 2000. „Finanse publiczne – zagadnienia pojęciowe.” W *Prawo finansowe*, red. Wanda Wójtowicz, 6. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Góralczyk, Wojciech, i Stefan Sawicki. 2003. *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Wyd. 9. Warszawa: LexisNexis.
- Gryniuk, Anna. 2016. „Kontrowersje wokół pojęcia «system prawa».” *Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea* 6:42–46.
- Gutkowski, Mieczysław. 1936. *Nauka skarbowości*. Wilno: Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników, Studentów U.S.B.
- Heintzen, Markus. 2012. „Staatsverschuldung.” W *Das Finanzwesen. Grundgesetz Kommentar*, red. Ingo Münch, i Philip Kunig, wyd. 6, 1200–201. München: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kwiatkowski, Wojciech. 2014. *System Rezerwy Federalnej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Uerpmann–Witzack, Robert. 2012. „Europäische Integration.” W *Das Finanzwesen. Grundgesetz Kommentar*, wyd. 6, red. Ingo Münch, i Philip Kunig, 1625. München: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Weinfeld, Ignacy. 1935. *Skarbowość polska*. Warszawa: Biblioteka Prawnicza.
- Wernik, Andrzej. 2007. *Finanse publiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

LEGAL REGULATIONS OF PUBLIC FINANCES AND FINANCIAL INDEPENDENCE
OF THE STATE

Summary. Financial regulations contained in the Constitution and laws are important for creating the position and independence of the state. They can be used to conduct state policy, including financial policy. The position of the state – from the side of public finances – determine financial regulations regarding: own currency of a given country, position and powers of the central bank, state budget and state authorities' powers to set the budget act, public debt (limits and structure of public debt), the state's own business in the basic fields of social, economic, technical, and banking infrastructure.

Key words: public finances, legal regulations, financial independence of the state

Information about Author: Prof. Andrzej Borodo, hab. Ph.D. – Department of Financial and Administrative Law, Faculty of Legal, Social and Humanities Sciences at the Kujawy and Pomorze University in Bydgoszcz; e-mail: a.borodo@kpsw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-1990-3923>