

ANDRZEJ BORODO

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Bank centralny a budżet państwa – wybrane aspekty prawne

The Central Bank and the State Budget: Selected Legal Aspects

Streszczenie. Polski bank centralny (Narodowy Bank Polski – NBP) realizuje głównie zadania makroekonomiczne, dotyczące utrzymania poziomu cen. Nie jest nastawiony na zadania służące interesom budżetowym państwa. NBP ma prawo emisji pieniądza i swobodę w zakresie kreowania rozmiarów tej emisji. Czy możliwe jest uzyskiwanie dochodów budżetowych związanych z emisją pieniądza? W szczególności dochody z emisji monet mogą być dochodami budżetowymi. Związek dochodów państwa z działalnością emisyjną banku centralnego wynika z historycznej ewolucji dotyczącej powstania i zadań banku centralnego. Potrzebne jest zwiększenie zaangażowania skarbowych papierów wartościowych emitowanych przez rząd w systemie finansowym NBP. Używanie bonów skarbowych w polityce otwartego rynku realizowanej przez NBP (obok lub zamiast bonów pieniężnych NBP) ściślej związałyby działania banku centralnego oraz Skarbu Państwa. Uzasadniona jest zmiana Konstytucji w zakresie dotyczącym limitu długu publicznego (60% PKB). Wydaje się, że Konstytucja RP nie powinna być jedyną konstytucją na świecie, która ustanawia taki limit. Limit ten, a także limit dotyczący rocznego deficytu budżetowego, określa prawo unijne. Jest to wystarczające ograniczenie prawne.

Słowa kluczowe: uprawnienia banku centralnego; emisja pieniądza; finansowanie deficytu budżetowego.

Abstract. The Polish Central Bank (National Bank of Poland – NBP) performs mainly macro-economic tasks, for maintaining price levels. This Bank is not focused on tasks aimed at the interests of the State Budget. The Central Bank has a lot of power in the creation of money. It seems, there is possible to create the budgetary revenues, which are connected with the emission of money. In particular, the income from emission of coins may be determined as the budget revenue. The connection the Treasury with the Central Bank results from the historical evolution of the origin and role of the Central Bank. It is reasonable to increase the role of the treasury securities in the Central Bank activity. The Treasury Bills should be used in the open market policy leading by the Central Bank. There is the issue of changing of the Constitution of the Republic Poland in the field of limit of the public debt (60% of GDP). It seems, the Polish Constitution should not be the only constitution in the world that introduced such a limit. This limit, and the limit on annual budgetary deficit, introduces EU law. That is a sufficient legal limit.

Keywords: the powers of the Central Bank; the emission of money; financing of the budgetary deficit.

1. Przedmiot i cel opracowania

Stosunki finansowe i prawne, w tym ustrojowo-prawne, zachodzące pomiędzy budżetem państwowym a działalnością finansową banku centralnego stanowią ważki i interesujący problem badań naukowych i praktyki państwowej. Chodzi o ustalenie, jakie są powiązania pomiędzy tymi dwiema sferami finansów publicznych. Czy sfery te mogą się uzupełniać? Szczególnie interesujące jest pytanie, czy bank centralny może finansować potrzeby budżetowe rządu i w jaki sposób. Występują też zagadnienia wpłat banku centralnego do budżetu państwa, dochodów państwa z emisji pieniądza, pokrycia emisji banknotów i monet, bilansu banku centralnego i jego struktury, polityki pieniężnej państwa i środków jej prowadzenia. Problemy te łączą się ze sprawą powiązania banku centralnego

z rządem lub niezależności banku centralnego oraz tego, jak ta niezależność może być realizowana.

Zagadnienia powiązań państwa z bankiem centralnym powinny być badane w ujęciu dogmatyczno-prawnym, ale także w ujęciu historycznym (np. w świetle prawa II RP) oraz w ujęciu prawno-porównawczym, a także z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej.

W opracowaniu badane będą tylko niektóre wskazane wyżej zagadnienia. Przy czym będą one analizowane głównie od strony regulacji prawnych. Istotne jest bowiem ustalenie, jak prawo odnosi się do wspomnianych kwestii – zarówno w Polsce, jak i w innych systemach. Czy obowiązujące w Polsce regulacje dotyczące stosunków budżetu państwa z bankiem centralnym są właściwym modelem, czy uzasadnione są zmiany prawa? Ponadto, wydaje się, że problematyka finansów banku centralnego jest zdominowana przez literaturę ekonomiczną, zbyt mało jest w tej dziedzinie ujęć odnoszących się do problematyki prawnej.

2. II RP – Bank Polski

Banki centralne powstawały na przełomie XVII i XVIII w. Powołanie banku centralnego było wyrazem oddziaływania państwa na procesy gospodarcze, finansowe i walutowe. Bank pełnił funkcje banku emisyjnego oraz współdziałał w kształtowaniu polityki gospodarczej rządu.

W okresie II RP pozycję i działalność banku centralnego pełnił powołany w 1924 r. Bank Polski. Był to bank emisyjny, miał formę prywatnej spółki akcyjnej¹. Mimo wspomnianej formy prawnej był to Bank ściśle powiązany z organami państwowymi (w szczególności z Ministrem Skarbu) i zadaniami państwa. Był wyposażony przez Państwo w przywilej emisji biletów bankowych (banknotów). Statut Banku Polskiego ogłoszony był w Dzienniku Ustaw². Według art. 1 tego statutu w celu utrzymania stałości pieniądza oraz regulowania obiegu pieniężnego i kredytu

¹ I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1935, s. 136.

² Por. obwieszczenie Ministra Skarbu z 30 lipca 1936 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu statutu Banku Polskiego (Dz.U. Nr 62, poz. 455).

zawiązana została na podstawie tego statutu spółka akcyjna pod nazwą „Bank Polski”, wyposażona przez Państwo w przywilej emisji biletów bankowych. Bank ten miał prawo używania pieczęci z godłem państwowym. Władzami Banku były Walne Zebranie i Rada Banku (złożona z Prezesa i Wiceprezesa mianowanych przez Prezydenta RP oraz 12 członków wybieranych przez Walne Zebranie). Prezesa i Wiceprezesa Banku mianował Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów na okres 5 lat. Ministrowi Skarbu przysługiwało prawo mianowania Komisarza Banku, który był członkiem Rady Banku z urzędu (art. 41 statutu). Organem wykonawczym i administracyjnym Banku była Dyrekcja. Ponadto w Banku działała Komisja Rewizyjna.

Zgodnie z art. 46 statutu Bank Polski posiadał do 31 grudnia 1944 r. wyłączny przywilej wypuszczania biletów bankowych, będących prawnym środkiem płatniczym i posiadających nieograniczoną moc umarzania zobowiązań przez zapłatę, wyjąwszy wypadki, w których na mocy wyraźnego postanowienia ustawy lub umowy zapłata miała nastąpić w inny sposób. Wspomniany przywilej emisji mógł być przedłużony na mocy osobnej ustawy. Bank miał obowiązek wymiany wypuszczonych biletów bankowych na monety złote, sztaby złote (w stosunku 5924,44 zł za 1 kg czystego złota), na czeki zagraniczne w walucie wymiennej na złoto. Wymiana odbywała się w kwotach powyżej 20.000 zł (art. 47).

Przepisy art. 51 statutu stanowiły, że obieg biletów bankowych oraz suma natychmiast płatnych zobowiązań Banku przekraczająca 100 mln zł miały być pokryte co najmniej w wysokości 30% zapasem złota w monetach lub sztabach. Ilekroć pokrycie spadłoby poniżej 30%, Bank płacić miał Skarbowi podatek (2%, 4%) od odpowiednio ustalonej kwoty obiegu biletów (por. art. 52 statutu). Obliczanie podatku miało odbywać się co dziesięć dni przy sporządzaniu dekadowych bilansów. Mogło więc wystąpić opodatkowanie obiegu banknotów na rzecz Skarbu Państwa³.

W statucie zawarte były przepisy dotyczące pokrycia emisji biletów bankowych. Obok wspomnianego pokrycia kruszcowego (złotem) było stosowane także inne pokrycie. Według art. 53 statutu Banku bilety

³ I. Weinfeld, *Skarbowość...*, s. 138, 139.

bankowe znajdujące się w obiegu, które nie były pokryte złotem, musiały być pokryte: a) pieniędzmi zagranicznymi i dewizami, b) weksłami i innymi wartościami, c) zapasem polskich monet srebrnych i bilonu (który nie mógł przekroczyć 5% ogólnej sumy emisji biletów bankowych, d) pożyczkami, odpowiednio zabezpieczonymi, e) zapasem odpowiednich papierów wartościowych, f) długiem Skarbu Państwa na rachunku bezprocentowego kredytu, z którego Skarb korzystał do sumy nie wyższej niż 100 mln zł przez cały czas trwania przywileju emisyjnego Banku.

W nawiązaniu do pokrycia emisji długiem Skarbu Państwa warto przykładowo wskazać, że zgodnie z art. 8 ustawy skarbowej RP z 1938 r.⁴ bezprocentowy kredyt, przysługujący Skarbowi Państwa w Banku Polskim, miał stanowić w roku budżetowym 1938/39 fundusz obrotowy Skarbu Państwa (art. 53 lit f. statutu Banku Polskiego). Minister Skarbu miał prawo korzystać ze środków tego funduszu, tj. podejmować kwoty z tego funduszu i dokonywać zwrotów do funduszu.

W części V statutu Banku Polskiego określone zostały czynności bankowe, które mógł wykonywać Bank. Były to m.in.: dyskonto weksli i papierów wartościowych, udzielanie pożyczek, kupno i sprzedaż złota i srebra, kupno i sprzedaż pieniędzy zagranicznych oraz dewiz, utrzymywanie za granicą rachunków oraz korzystanie z kredytów, kupno i sprzedaż na rachunek własny papierów procentowych państwowych, komunalnych i hipotecznych, przyjmowanie wkładów i otwieranie rachunków, przejmowanie depozytów na przechowanie i do administracji oraz inne czynności (por. art. 55 statutu).

Przepisy art. 75 statutu stanowiły o podziale zysku, m.in. na fundusze Banku, na dywidendę i superdywidendę dla akcjonariuszy i procentowo wyliczone wpłaty na rzecz Skarbu Państwa. Co najmniej połowa funduszu zapasowego Banku musiała być lokowana w papierach państwowych.

Bank musiał ogłaszać w Monitorze Polskim bilans i roczne zamknięcie rachunku zysków i strat, a także skrócony bilans za każdą dekadę. Skrócony bilans zawierał następujące pozycje: Po stronie czynnej (aktywa) były to : a) złoto, b) pieniądze zagraniczne i dewizy, c) polskie

⁴ Ustawa skarbową z dnia 29 marca 1938 r. na okres od 1 kwietnia 1938 do 31 marca 1939 (Dz.U. Nr 20, poz. 161).

monety srebrne i bilon, d) portfel wekslowy, e) pożyczki zabezpieczone zastawami, f) zdyskontowane i skupione na własność papiery procentowe, g) dług Skarbu, h) nieruchomości i ruchomości, i) inne aktywa. Po stronie biernej (pasywa) występowały: a) kapitał zakładowy, b) fundusz zapasowy, c) obieg biletów bankowych, d) rachunki żyrowe i inne natychmiast płatne zobowiązania, e) inne pasywa.

Obok biletów Banku Polskiego w obiegu pieniężnym w II RP występowały także monety. Wybijanie monet złotych, srebrnych, niklowych i brązowych było przywilejem Państwa i należało do jego praw zwierzchnich⁵. Przywilej ten wykonywała Mennica Państwowa. Wzory monet ustalał Minister Skarbu i ogłaszał je w Dzienniku Ustaw. Wyznaczana była granica emisji bilonu (monet niezłotych). Moc umarzania zobowiązań przy użyciu bilonu była odpowiednio ograniczona przy danej zapłacie⁶.

3. Ewolucja banku centralnego w Polsce po 1945 r. **– wybrane aspekty**

Dekret z dnia 15 stycznia 1945 r. o Narodowym Banku Polskim⁷ stanowił w art. 1, że celem uregulowania obiegu pieniężnego i kredytu powołuje się do życia instytucję państwową pod nazwą „Narodowy Bank Polski”, wyposażoną przez Państwo w przywilej emisji biletów bankowych. Nowy bank centralny był uzależniony od rządu. Zwierzchni nadzór nad działalnością Banku wykonywał Minister Skarbu (art. 13 ust. 1).

Zgodnie z art. 14 dekretu Bank posiadał wyłączne prawo wypuszczania biletów bankowych na obszarze Państwa Polskiego, a wysokość emisji określała Rada Ministrów na wniosek Ministra Skarbu. Według art. 15 emitowane bilety bankowe są zabezpieczone całym majątkiem państwowym i wszystkimi dochodami Skarbu Państwa. Łączna kwota znajdujących się w obiegu biletów bankowych i natychmiast płatnych zobowiązań miała być pokryta w całości złotem w monetach i sztabach,

⁵ I. Weinfeld, *Skarbowość...*, s. 135.

⁶ Tamże, s. 135, 136.

⁷ Dz.U. Nr 4, poz. 14.

pieniężnymi zagranicznymi i dewizami płatnymi najdalej w ciągu 6 miesięcy, innymi aktywami Banku. W literaturze podnoszono, że w okresie powojennym część emisji Banku zużywana była na cele budżetowe⁸.

Przeprowadzona w końcu 1950 r. reforma pieniężna, która była następstwem silnej inflacji, ściągnęła z rynku 2/3 zasobów pieniężnych⁹. Było to opodatkowanie zasobów pieniężnych ludności, a z punktu widzenia sytuacji pieniężnej było to „opodatkowanie” (zmniejszenie) stanu obiegu pieniężnego.

Według art. 32 dekretu o NBP Skarb Państwa korzystał w Banku z kredytu w rachunku otwartym w granicach ustalonych uchwałą Rady Ministrów. Ponadto, z całego czystego zysku przeznaczano się 10% na fundusz zapasowy do czasu, gdy fundusz ten osiągnie wysokość połowy kapitału zakładowego. Reszta czystego zysku miała być przelewana na rachunek Ministerstwa Skarbu jako dochód Skarbu Państwa (art. 35).

Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o Narodowym Banku Polskim¹⁰ stanowiła (w art. 1), że Narodowy Bank Polski jest państwowym bankiem emisyjnym oraz centralną instytucją kredytową, rozliczeniową i dewizową. Statut Banku uchwalał zarząd Banku, a zatwierdzała Rada Ministrów na wniosek Ministra Finansów (art. 2 ust. 5). Bank miał realizować politykę pieniężną i kredytową Państwa, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów (art. 5).

Stosownie do art. 10 ustawy z 1958 r. Bankowi przysługiwało wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych (banknotów i monet). Znaki te były prawnym środkiem płatniczym na obszarze PRL. Wzory i odcinki banknotów, jak również wartość, wzory i wagę monet ustalał w drodze zarządzenia Minister Finansów na wniosek Prezesa Banku.

NBP udzielał kredytów bezpośrednio na potrzeby gospodarcze oraz refinansował instytucje kredytowe (art. 14). Kredyt był udzielany w ramach planów kredytowych.

⁸ J. Jaśkiewiczowa, Z. Jaśkiewicz, *Polski system finansów publicznych*, Warszawa 1969, s. 186.

⁹ M. Weralski, *Polskie prawo finansowe*, [w]: L. Kurowski, M. Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1973, s. 372.

¹⁰ Dz.U. Nr 72, poz. 356.

Zysk bilansowy Banku podlegał podziałowi w taki sposób, że 50% zysku przeznaczano na wpłaty do budżetu państwa, pozostałą część zysku przeznaczano na zasilenie funduszy Banku, a jeżeli fundusze te osiągnęły określoną dla nich wysokość – na dalszą wpłatę do budżetu państwa (art. 36).

Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. Prawo bankowe¹¹ stanowiła (art. 4 ust. 3), że Narodowy Bank Polski działa według wytycznych Ministra Finansów. Według ustawy NBP był państwowym bankiem emisyjnym oraz centralną instytucją kredytową, oszczędnościową, rozliczeniową i dewizową. NBP przysługiwało wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych (banknotów i monet). Bank ten organizował i regulował obrót gotówkowy. Opracowywał plan kasowy, w którym określał rozmiary wzrostu lub spadku obiegu pieniężnego. Plan ten zatwierdzał Minister Finansów. NBP sporządzał też plan kredytowy zatwierdzany przez Radę Ministrów oraz wykonywał kasową i rozliczeniową obsługę budżetu Państwa (por. art. 28, 29, 30).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim¹² postanawiała, że NBP jest centralnym bankiem państwa. Jest bankiem emisyjnym oraz centralną instytucją kredytową, rozliczeniową i centralną bankową instytucją dewizową. Działalnością NBP kierował Prezes, którego powoływał i odwoływał Sejm na wniosek Prezydenta RP. Działalność NBP miała na celu w szczególności umacnianie pieniądza polskiego, jednak Bank ten miał współdziałać w realizacji polityki gospodarczej państwa (art. 5). Założenia polityki pieniężnej NBP na dany rok uchwalał Sejm wraz z ustawą budżetową (art. 17).

Według art. 33 ustawy z 1989 r. NBP miał prawo emitowania bankowych papierów wartościowych. Jednak mógł kupować w roku budżetowym weksle wystawione przez Skarb Państwa na łączną kwotę nie wyższą niż 2% planowanych wydatków budżetu państwa. Bankowi temu mogła być powierzona obsługa pożyczki państwowej, zaciągniętej przez wypuszczenie papierów wartościowych (art. 33, 34, 35). NBP administrował państwową rezerwą dewizową (art. 42). Roczne

¹¹ Dz.U. Nr 20, poz. 108.

¹² por. Dz.U. z 1992 r. Nr 72, poz. 360 ze zm.

sprawozdanie z działalności NBP Prezes NBP przedstawiał do rozpatrzenia Sejmowi (art. 76).

Trzeba zauważyć, że w początkowym okresie (dekret z 1945 r.) pozycja i działalność banku centralnego nawiązywały do regulacji z okresu II RP. Później bank centralny (NBP) stawał się elementem działalności finansowej państwa, podporządkowany był celom gospodarki planowej, działał w ramach rządu, według wytycznych Ministra Finansów. Od 1989 r. następuje wyodrębnienie się NBP ze sfery podległości rządowej. Zmienił się także cel główny działania banku centralnego. Celem tym stało się dążenie do utrzymania wartości pieniądza. Nastąpiło też ograniczenie powiązań banku centralnego ze Skarbem Państwa i budżetem państwa.

4. Pozycja i czynności Narodowego Banku Polskiego – stan obecny

Pozycja i cele działalności NBP są od 1997 r. przedmiotem regulacji konstytucyjnych. Zgodnie z art. 227 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹³ centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przyśługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej. NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza.

Organami Narodowego Banku Polskiego są Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej oraz Zarząd NBP. Prezes NBP jest powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP na 6 lat. Prezes NBP przewodniczy Radzie Polityki Pieniężnej. W skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes NBP jako przewodniczący oraz członkowie powoływani na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta, Sejm i Senat spośród osób wyróżniających się wiedzą z zakresu finansów (art. 227 ust. 2 do 5 Konstytucji).

Rada Polityki Pieniężnej ustala coroczne założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Organ ten, w ciągu

¹³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej (art. 227 ust. 6 Konstytucji).

Zasady działania NBP określa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim¹⁴. Zgodnie z ustawą o NBP Narodowy Bank Polski jest bankiem centralnym Rzeczypospolitej Polskiej. Posiada osobowość prawną i prawo używania pieczęci z godłem państwowym. NBP jest instytucją państwową o uprawnieniach normotwórczych, kontrolnych, ustalających sposób i kierunek zachowania banków komercyjnych i podmiotów rynku finansowego. Jest on państwową osobą prawną, odrębną od Skarbu Państwa.

NBP nie podlega Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów. Bank ten jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki pieniężnej państwa. Za naruszenie Konstytucji lub ustawy Prezes NBP ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu (art. 198 Konstytucji).

Pomiędzy rządem (w tym Ministrem Finansów) a Narodowym Bankiem Polskim może i powinno dochodzić do współdziałania w kształtowaniu polityki gospodarczej i finansowej państwa. Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP (art. 3 ust. 1 ustawy o NBP).

Do zadań NBP należy organizowanie rozliczeń pieniężnych, prowadzenie gospodarki rezerwami dewizowymi i działalności dewizowej, prowadzenie bankowej obsługi budżetu państwa, regulowanie płynności banków oraz ich refinansowanie, kształtowanie warunków dla rozwoju systemu bankowego, działanie na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, opracowywanie statystyki pieniężnej i bankowej, opracowywanie bilansu płatniczego (art. 3 ust. 2 ustawy).

NBP jest w szczególności bankiem banków i bankiem państwa. Jako bank banków oddziałuje na ich działalność, stosując odpowiednie instrumenty finansowe: rezerwy obowiązkowe, politykę otwartego rynku, kredyt refinansowy, redyskonto weksli (por. art. 38–44 ustawy o NBP), prowadzi rachunki bieżące innych banków, dokonuje rozliczeń międzyban-

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 908 ze zm.

kowych. Kierując się założeniami polityki pieniężnej, Rada Polityki Pieniężnej ustala wysokość stóp procentowych NBP, ustala stopy rezerwy obowiązkowej banków i wysokość jej oprocentowania, ustala zasady operacji otwartego rynku, zatwierdza plan finansowy NBP, przyjmuje roczne sprawozdanie finansowe NBP (art. 12 ust. 2).

Jako bank państwa NBP prowadzi rachunki budżetu państwa (m.in. centralny rachunek budżetu państwa), a także jednostek i instytucji państwowych, może organizować obrót skarbowymi papierami wartościowymi i obsługiwać pożyczki państwowe, jest centralną bankową instytucją dewizową, zapewnia płynność płatniczą kraju, może pełnić funkcje agenta finansowego Rządu w zakresie zawierania i realizacji umów kredytowych oraz obsługi zadłużenia zagranicznego państwa (por. art. 48–52).

NBP realizuje politykę walutową ustaloną przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Polityki Pieniężnej. Zasady ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych ustala Rada Ministrów w porozumieniu z Radą Polityki Pieniężnej. NBP ogłasza bieżące kursy walut obcych oraz innych wartości dewizowych (art. 24).

NBP realizuje także funkcje centralnej bankowej instytucji dewizowej poprzez gromadzenie rezerw dewizowych, zarządzanie rezerwami dewizowymi oraz podejmowanie czynności bankowych i innych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa obrotu dewizowego i płynności płatniczej kraju. Może wykonywać czynności obrotu dewizowego w kraju i za granicą, w tym również w zakresie udzielania i zaciągania kredytów i pożyczek zagranicznych (art. 52).

Niezależność banku centralnego w Polsce ma wymiar ustrojowy, określona jest w Konstytucji. Jednak nie może być ona absolutyzowana. Bank ten ma prowadzić politykę pieniężną państwa, realizuje zadania państwowe. Nie działa w próżni społecznej, gospodarczej, prawnej i finansowej. Podlega polskiemu porządkowi prawnemu. Przedkłada Sejmowi założenia polityki pieniężnej i składa sprawozdanie Sejmowi. Może i powinien współdziałać z rządem i ministrem finansów. Odpowiada na polskie problemy polityki finansowej i gospodarczej.

W literaturze podkreśla się kwestię koordynacji działań NBP i władz publicznych. Podnosi się, że praktyka wielu krajów wskazuje na ścisłą

współpracę banków centralnych z parlamentami i rządami na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju¹⁵.

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 procentowych¹⁶.

System Rezerwy Federalnej nie jest organem konstytucyjnym, wchodzi w skład administracji federalnej, choć w jej ramach jest niezależny. Amerykański System Rezerwy Federalnej (bank centralny USA) jest federalną agencją regulacyjną Stanów Zjednoczonych¹⁷.

Argumentem za uznaniem banku centralnego USA za agencję rządową jest też ustawowy obowiązek współpracy tego banku z Departamentem Skarbu m.in. w zakresie sprzedaży obligacji rządowych i ustalaniu polityki walutowej¹⁸. Podstawowym instrumentem polityki pieniężnej w USA, stosowanym przez System Rezerwy Federalnej, są operacje otwartego rynku, polegające na kupnie i sprzedaży amerykańskich obligacji rządowych (zobowiązań Departamentu Skarbu USA). Obligacje rządu USA są pierwszorzędnymi papierami wartościowymi¹⁹.

5. Zadania emisyjne NBP

Zgodnie z ustawą o Narodowym Banku Polskim z 1997 r. bankowi temu przysługuje wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej. Znakami pieniężnymi RP są banknoty i monety opiewające na złote i grosze. Znaki te są prawnymi środkami płatniczymi na ob-

¹⁵ J. Ciak, *Polityka fiskalna a polityka monetarna – problematyka koordynacji i niezależności*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 7, s. 30.

¹⁶ W. Kwiatkowski, *System rezerwy Federalnej*, Warszawa 2014, s. 156.

¹⁷ Tamże, s. 79 i n.

¹⁸ Tamże, s. 78.

¹⁹ Tamże, s. 159.

szarze Polski. Wzory i wartość nominalną banknotów oraz wzory, wartość nominalną, stop, próbę i masę monet oraz wielkość emisji znaków pieniężnych, jak również terminy wprowadzenia ich do obiegu ustala Prezes NBP w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 1 ustawy o NBP).

Warto dodać, że w świetle rozwoju historycznego (np. w Polsce w okresie monarchii stanowej i w okresie Rzeczypospolitej Szlacheckiej) tworzenie pieniądza w postaci monet było przywilejem władcy. Królowie mieli prawo bicia monet. Prawo to przynosiło władcy określone dochody. Skarb uzyskiwał dochód z mennicy²⁰.

Przywilej tworzenia pieniądza przez państwo oceniany był jako regalia (monopole) państwowe. Początkowo polegał on na prawie bicia monety przez mennicę państwową. W związku z powstawaniem banków emisyjnych, rozwojem obiegu banknotów tworzonych przez te banki i 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. Kapitałem pieniężnym uzyskanym z emisji banknotów bank emisyjny zasilał w części skarb państwa, a częściowo używał go do operacji kredytowych²¹.

Wskazuje się, że emisja znaków pieniężnych jest działalnością wysoce dochodową. Koszt produkcji banknotów jest bardzo mały w stosunku do reprezentowanej przez nie siły nabywczej. Zapewnia to emitentowi odpowiednią siłę nabywczą w dużej skali. Dochód z działalności emisyjnej nosi nazwę renty emisyjnej²². Podnosi się, że renta emisyjna, stanowiąca efekt wykonywania przywileju władzy publicznej w zakresie emisji pieniądza ma charakter dochodu publicznego i powinna zostać przetransferowana do budżetu państwa²³.

²⁰ Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998, s. 116, s. 236.

²¹ M. Gutkowski, *Nauka skarbowości*, Wilno 1936, s. 318 i n.

²² Por. A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 47.

²³ Tamże, s. 47.

Współcześnie w Polsce emisja banknotów i monet, nie jest kompetencją rządu²⁴, lecz uprawnieniem Prezesa NBP. Emisja ta nie jest obwarowana specjalnymi rygorami prawnymi lub zezwoleniami (tak jak np. emisja obligacji lub innych papierów wartościowych). Jest to emisja publiczna, będąca realizacją monopolu banku centralnego Państwa, skierowana jest do ogółu podmiotów, ma ona dostarczyć ludności i gospodarce odpowiednią sumę pieniędzy, będących przymusowym, prawnym środkiem płatniczym. Obecnie w Polsce emisja ta nie jest uzależniona od odpowiedniego pokrycia (np. złotem, dewizami, papierami skarbowymi). Na temat tego pokrycia nie ma żadnych regulacji prawnych.

Emisja banknotów i monet oraz organizacja obiegu pieniądza jest podstawowym zadaniem państwa. Państwo nie może funkcjonować bez systemu pieniężnego i waluty. 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 terytorium zależnym od innej waluty (tj. waluty innego państwa lub waluty związku państw).

W świetle przepisów prawa dewizowego²⁵ złoty polski jest walutą wymierną. Do walut wymiernych należy 125 walut różnych państw²⁶. Złoty może więc być używany do rozliczeń zagranicznych, do rozliczeń między rezydentami i nierezydentami. Jest kupowany i sprzedawany na krajowych oraz międzynarodowych rynkach, jego cena (kurs) w stosunku do innych walut zmienia się – rośnie lub spada. Cena złotego jest funkcją sytuacji rynkowej i politycznej.

Emisja pieniądza należy do kompetencji NBP. Jednak dodać trzeba, że w niektórych państwach emisja monet jest uprawnieniem rządu,

²⁴ Były jednak przypadki emitowania pieniądza papierowego przez rząd w niektórych sytuacjach.

²⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 826 ze zm.).

²⁶ Wykaz walut wymiernych zawiera obwieszczenie Prezesa NBP z dnia 26 stycznia 2015 r. (M.P. z 2015 r., poz. 148).

a nie banku centralnego, np. w Niemczech²⁷. W systemie waluty euro występuje uprawnienie rządów do emisji monet. Art. 128 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu UE²⁸ stanowi, że państwa członkowskie mogą emitować monety euro z zastrzeżeniem zgody Europejskiego Banku Centralnego co do wielkości emisji.

6. Bank centralny a przepisy konstytucji dotyczące finansowania deficytu i długu państwa

Banki centralne były źródłem finansowania potrzeb budżetowych rządu (np. w związku z wydatkami wojennymi lub wyjątkowymi sytuacjami). Finansowały deficyt budżetu państwa. Emisja pieniądza na potrzeby budżetowe prowadziła do inflacji (wysokiego poziomu cen), stąd też traktowana jest ona jako zjawisko niepożądane, negatywne. W niektórych państwach powstały więc regulacje prawne – w tym konstytucyjne – dotyczące ograniczeń w zakresie finansowania deficytu i długu państwowego przez bank centralny. Wydaje się jednak, że negatywna ocena emisji budżetowej może być złagodzona wtedy, gdy chodzi o emisję tego typu w sytuacjach nadzwyczajnych, dotyczących zagrożenia dla funkcjonowania państwa.

Konstytucja RP stanowi, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5).

W przepisach polskiej Konstytucji znalazły się rozwiązania prawne dotyczące długu przejęte z systemu prawnego Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz protokół w sprawie procedury nadmiernego deficytu, stanowiący załącznik do Traktatu z Maastricht dopuszcza istnienie 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 –

²⁷ Por. § 13 ust. 3 Bundeshaushaltsordnung z 19 sierpnia 1969 r., BGBl. I s. 1284 ze zm.

²⁸ Dz.Urz. UE C 2008, Nr 115, s. 1.

60% PKB. Do obowiązującej w Polsce Konstytucji włączono tylko jedno z tych kryteriów – dotyczące długu publicznego. Przekroczenie górnego limitu 60% oznacza naruszenie przepisów Konstytucji. Wskazuje się, że Polska jest jedynym krajem na świecie przenoszącym do Konstytucji regulacje Unii Europejskiej dotyczące limitu długu publicznego²⁹.

Podnosi się, że gdyby odpowiednie organy (Rada Ministrów, ministrowie) zaciągnęły zobowiązania finansowe przekraczające pułap określony w art. 216 ust. 5 (60% wartości produktu krajowego brutto), to osoby pełniące funkcje tych organów popełniają delikt konstytucyjny³⁰.

Rozwiązanie konstytucyjne dotyczące długu i deficytu publicznego przewidziane jest też w art. 220 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa. Znaczy to, że Narodowy Bank Polski nie może udzielać pożyczek Skarbowi Państwa skierowanych na finansowanie wydatków budżetowych. Ustawa budżetowa nie może obligować NBP do udzielania tego typu pożyczek.

Zauważyć jednak trzeba, że w innych okresach i systemach prawnych finansowanie wydatków skarbu ze środków banku centralnego państwa było lub jest stosowane.

Wspomniany zakaz finansowania deficytu budżetowego w praktyce można jednak do pewnego stopnia ominąć. NBP nie może bezpośrednio kupować papierów skarbowych rządu w celu finansowania deficytu budżetowego, ale trzeba rozważyć, czy może je nabywać pośrednio – od innych banków (banków komercyjnych). Ponadto, według art. 48 pkt 2 ustawy o NBP Bank ten może sprzedawać i kupować dłużne papiery wartościowe w operacjach otwartego rynku. NBP może więc dokonywać obrotu bonami skarbowymi (emitowanymi przez Ministra Finansów).

Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec³¹ stanowi w art. 109, że związek i kraje związkowe wypełniają zobowiązania wynikające

²⁹ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 265.

³⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1047.

³¹ BGBl z 1949 r. s. 1 ze zm.

z traktatów unijnych dotyczące dyscypliny budżetowej i uwzględniają wymagania ogólnej równowagi gospodarczej. Przepis art. 115 wprowadza zasadę, zgodnie z którą równowaga budżetowa jest zachowana, gdy wpływy budżetowe z tytułu kredytów przeznaczone na finansowanie deficytu budżetowego nie przekraczają 0,35% nominalnego produktu krajowego brutto. Reguła 0,35 PKB jako granica finansowania deficytu ma jednak (przewidziane w art. 115) dodatkowe uwarunkowania i wyjątki. Dotyczą one: odchyień w przebiegu koniunktury gospodarczej, odbiegających od normalnego poziomu, katastrof naturalnych oraz nadzwyczajnych sytuacji.

Istotne w tym kontekście jest też uregulowanie pozycji konstytucyjnej banku centralnego w Niemczech. Według art. 88 konstytucji niemieckiej związek (Bund) tworzy bank walutowy i emisyjny jako bank związku. Jego zadania i uprawnienia mogą być przeniesione w ramach Unii Europejskiej do Europejskiego Banku Centralnego, który jest niezależny i którego nadrzędnym celem jest zapewnienie stabilności cen.

Elementy dotyczące położenia i działalności banku centralnego we Francji można wywodzić z art. 88-2 konstytucji Francji. Według tego przepisu pod warunkiem wzajemności i stosownie do postanowień przewidzianych w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym 7 lutego 1992 r., Francja zezwala na przekazanie kompetencji niezbędnych do ustanowienia europejskiej unii ekonomicznej i monetarnej³².

7. Przepisy Unii Europejskiej dotyczące banku centralnego, deficytu i długu publicznego

Sprawa udzielania pożyczek Skarbowi państwa przez bank centralny jest przedmiotem regulacji międzynarodowych (unijnych). Według art. 123 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakazane jest udzielanie przez Europejski Bank Centralny lub banki centralne państw członkowskich (krajowe banki centralne) pożyczek na pokrycie deficytu

³² *Konstytucja Francji*, wyd. 2. tłum. W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom Unii, rządowi centralnym, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich, jak również nabywanie bezpośrednio od nich przez Europejski Bank Centralny lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych. Zakaz ten nie dotyczy publicznych instytucji kredytowych, w zakresie odnoszącym się do utrzymywania na ich rachunkach rezerw, które prowadzone są przez banki centralne.

Powyższa zasada prawa UE jest jednak – przynajmniej pośrednio – obchodzona. Europejski Bank Centralny nie może bezpośrednio finansować deficytów rządowych, a więc nie może kupować papierów dłużnych bezpośrednio od rządów. Wydaje się jednak, że czyni to poprzez zakup rządowych papierów dłużnych od banków komercyjnych, które kupiły bezpośrednio od danego rządu jego papiery dłużne. Efekt końcowy jest więc zbliżony, tylko droga jest pośrednia i bardziej kosztowna, albowiem występuje pośrednik (bank komercyjny) pobierający swoje wynagrodzenie z tytułu papierów dłużnych.

Ponieważ jednak obecnie deficyt budżetowy państwa członkowskiego nie może być – w świetle prawa UE – finansowany przy pomocy zakupu papierów dłużnych rządu, to rządy są zmuszone do nawiązywania bezpośrednich relacji pożyczkowych z bankami komercyjnymi (z „rynkami finansowymi”).

Nawet w sytuacji zakazu bezpośredniego finansowania przez krajowy bank centralny deficytu budżetowego państwa członkowskiego, sprawa dotycząca deficytu budżetowego nie jest pozostawiona swobodnej decyzji tego państwa. Zgodnie bowiem z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Państwa Członkowskie zobowiązane są unikać nadmiernego deficytu budżetowego, a Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w Państwach Członkowskich. Komisja bada stan budżetu Państwa Członkowskiego na podstawie dwóch kryteriów: a) czy stosunek pomiędzy planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza 3%, b) czy stosunek pomiędzy długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza 60%.

Wydaje się, że choć granice długu i deficytu określone w prawie UE mogą być nadal utrzymywane, to jednak wątpliwe jest całkowite wykluczenie banku centralnego z możliwości finansowania deficytu. Powoduje to bowiem, że operacje pożyczkowe rządu stają się – wobec konieczności udziału w nich banków komercyjnych – stosunkowo drogie, zwłaszcza dla państw o mniejszej sile finansowej i gospodarczej, których papiery dłużne nie są dostatecznie atrakcyjne. Z obecnych przepisów art. 123 Traktatu najbardziej więc korzystają banki i instytucje finansowe, które żądają wysokich odsetek za nabywane od rządów obligacje, a z drugiej strony te państwa członkowskie, które mają bardzo wysoką wiarygodność, i których papiery dłużne są nabywane nawet bez oprocentowania.

W tym kontekście zauważyć trzeba, że do czasu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. NBP finansował część polskiego deficytu budżetowego w formie kredytu udzielanego rządowi lub poprzez zakup papierów skarbowych³³.

8. Działalność finansowa NBP w świetle sprawozdania finansowego za 2014 r.

Bilans NBP na dzień 31 grudnia 2014 r. ujmuje stan majątku, czyli aktywa i pasywa banku centralnego. Aktywa to ponad 353,605 mld zł. W tym złoto i należności w złocie to około 13,918 mld, należności od nierezydentów w walutach obcych to 338,369 mld zł. Należności te to: rachunki w instytucjach zagranicznych, dłużne papiery wartościowe, udzielone kredyty, inne aktywa zagraniczne, należności od Międzynarodowego Funduszu Walutowego (te ostatnie to 8,437 mld). Do aktywów NBP należą także pozostałe aktywa (1,316 mld), a są to głównie środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne tego banku.

Z danych bilansu wynika, że przeważająca część aktywów NBP to należności od nierezydentów w walutach obcych. Według informacji podanych w sprawozdaniu finansowym (s. 24) w bilansie NBP po stronie

³³ Por. J. Ciak, *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, Warszawa 2011, s. 67–71.

aktywów dominują pozycje w walutach obcych oraz złoto. Na 31 grudnia 2014 r. ich łączny udział w sumie bilansowej wyniósł 99,6% i nie zmienił się w porównaniu ze stanem na 31 grudnia 2013 r.

Pasywa NBP na dzień 31 grudnia 2014 r. stanowią wielkość równą aktywom. Relatywnie największą pozycję w systemie pasywów stanowią pieniądze w obiegu (banknoty krajowe i monety krajowe), jest to ponad 142,928 mld zł. Inne pasywa NBP to zobowiązania wobec krajowych monetarnych instytucji finansowych w walucie krajowej z tytułu operacji polityki pieniężnej (133,620 mld), inne zobowiązania, a ponadto fundusze własne i rezerwy. W systemie zobowiązań występują zobowiązania z tytułu środków (depozytów) na rachunkach bankowych banków, rządu, innych podmiotów, które są prowadzone przez NBP. W ramach zobowiązań NBP istotną pozycję zajmują środki banków na rachunkach bieżących, w tym rachunkach rezerw obowiązkowych (47,218 mld).

Według danych na 31 grudnia 2014 r. pieniądź w obiegu stanowił 40,4% sumy bilansowej, zobowiązania z tytułu operacji polityki pieniężnej 37,8%, a zobowiązania w walutach obcych 10,5% (s. 24, 25 sprawozdania).

Z bilansu wynika też, że wynik finansowy NBP na 31 grudnia 2014 r. jest zerowy, a nawet jest wykazana strata z lat ubiegłych (ok. 11,5 mld). Znaczy to też, że nie jest przewidziana wpłata z zysku do budżetu państwa.

Pokryciem aktywów NBP są środki na rachunkach w tym Banku, a w 40% – pieniądź w obiegu, tj. wyemitowane przez Bank krajowe banknoty i monety. Wskazuje to na dużą rolę pieniądza krajowego tworzonoego przez NBP, który służy m.in. kreowaniu aktywów NBP. Przyrost obiegu banknotów w 2013 r. wyniósł ponad 16,5 mld zł, a przyrost obiegu monet to ponad 281 mln zł (s. 35 sprawozdania).

Ponieważ NBP ma wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej, posiada on zdolność do kreowania płynności w walucie krajowej (zasobów pieniądza krajowego). Zdolność NBP do kreowania pieniądza krajowego nie jest ograniczona przepisami prawnymi dotyczącymi pokrycia emisji odpowiednimi aktywami.

Ograniczona jest tylko przez odpowiedzialność NBP za stabilność waluty krajowej (por. s. 59 sprawozdania).

Dominująca część środków (rezerw) walutowych NBP inwestowana jest w rządowe papiery wartościowe krajów o wysokim ratingu, charakteryzujące się wysokim stopniem bezpieczeństwa i płynności. NBP lokuje więc środki w rządowe papiery wartościowe, jednak nie własnego państwa, lecz innych państw.

Rachunek zysków i strat NBP za rok 2014 ujmuje przychody i koszty z tytułu odsetek, dyskonta i premii, przychody i koszty operacji finansowych, przychody i koszty z tytułu opłat i prowizji, przychody z akcji i udziałów, inne przychody i koszty. Przychody netto ze wspomnianych wyżej działań wyniosły ok. 1,184 mld zł. Przychody te skierowane zostały na pokrycie kosztów, w ramach których wyodrębnione są: wynagrodzenia pracowników, koszty administracyjne, koszty amortyzacji, koszty emisji znaków pieniężnych. Wynik finansowy NBP za 2014 rok wynosi zero.

9. Uwagi końcowe

NBP realizuje głównie zadania makroekonomiczne, dotyczące utrzymania poziomu cen. Nie jest nastawiony na zadania służące interesom budżetowym państwa. Postępuje głęboka „ekonomizacja” pozycji i działalności banku centralnego, co jest w zasadzie pewnym odejściem od dawniejszej roli banku centralnego.

Sądzę, że można poszukiwać dochodów budżetowych pochodzących z działalności emisyjnej NBP, a także należy szukać rozwiązań ułatwiających finansowanie deficytu budżetowego w związku z działalnością banku centralnego. W szczególności dochody z emisji monet mogą być dochodami skarbowymi (budżetowymi), tak jak to było w II RP, a także tak, jak jest w innych państwach europejskich.

Ze sprawozdania finansowego NBP na 2014 r. wynika, że przyrost emisji bilonu w trakcie 2013 r. przyniósł około 281 mln zł. Wpływy z emisji monet mogą być dochodami budżetu państwa. Przemawia za tym historyczna rola państwa w zakresie tworzenia pieniądza kruszcowego, przykłady innych państw, potrzeba podkreślenia roli państwa w zakresie uprawnień

emisyjnych, przyjęcie, że część renty emisyjnej powinna być dochodem państwowym. Chodzi także o potrzeby budżetu państwa, mającego wysoki deficyt i dług publiczny.

Obecne dochody budżetowe pochodzące od NBP (wpłaty z zysku) są sprawą niepewną, uregulowaną w sposób bardzo ogólnikowy. Mowa jest tylko o wpłatach z zysku NBP do budżetu państwa (o ile zysk powstanie). Nie ma w ustawie o NBP ustalonych zasad wyliczania zysku, ustalania wysokości emisji oraz ustalania granic i struktury aktywów i pasywów banku centralnego państwa. Nie ma regulacji odnoszących się do pokrycia obiegu pieniądza (banknotów i monet) odpowiednimi, uznanymi za wiarygodne wartościami. Bank ma pełną swobodę w kreowaniu pieniądza, nie ograniczają go żadne normy pokrycia.

Sądzę, że należy zwiększyć zaangażowanie bonów skarbowych rządu w działalności NBP. Środki z bonów skarbowych mogą pełnić do pewnego stopnia funkcje funduszu obrotowego Skarbu Państwa i źródła finansowania potrzeb bieżących budżetu, mających miejsce w trakcie roku budżetowego. Używanie bonów skarbowych w polityce otwartego rynku stosowanej przez NBP (obok lub zamiast bonów pieniężnych NBP) zwiększyłoby znaczenie tych papierów skarbowych, ściślej związałyby działania banku centralnego i Skarbu Państwa.

Wydaje się, że powinna nastąpić zmiana Konstytucji dotycząca limitu długu publicznego (60% PKB). Konstytucja RP nie powinna być jedyną konstytucją na świecie, która wprowadza ten limit. Limit ten (a także limit dotyczący rocznego deficytu) wprowadza prawo unijne. Sądzę, że jest to wystarczające ograniczenie prawne. Ograniczenie konstytucyjne ma charakter ustrojowy, zasadniczy, pierwszoplanowy, ma nadrzędną rangę w stosunku do regulacji międzynarodowych, w tym unijnych. Ograniczenie dotyczące limitu długu obecnie zastosowane w Konstytucji może być poważnym problemem w przypadku zagrożeń o podstawowym znaczeniu dla egzystencji państwa, których przecież nie można wykluczyć.

Sądzę, że wystarczy stosować ograniczenia dotyczące długu i deficytu wynikające z obowiązującego w Polsce prawa międzynarodowego, unijnego, które są bardziej elastyczne i podlegają odpowiednim badaniom i ocenom. Nie działają w sposób tak rygorystyczny, jak postanowienia Konstytucji.

Bibliografia:

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Lexis Nexis, Warszawa 2010.
- Ciak J., *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2011.
- Ciak J., *Polityka fiskalna a polityka monetarna – problematyka koordynacji i niezależności*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 7, s. 25–31.
- Gutkowski M., *Nauka skarbowości*, Wilno 1936.
- Jaśkiewiczowa J., Jaśkiewicz Z., *Polski system finansów publicznych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1969.
- Konstytucja Francji*, wyd. 2. tłum. W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Kwiatkowski W., *System rezerwy Federalnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, „Biblioteka Prawnicza”, Warszawa 1935.
- Weralski M., *Polskie prawo finansowe [w]: L. Kurowski, M. Weralski, Prawo finansowe*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.