

Natalia Gajl

PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE A PRAWA I OBOWIĄZKI SKARBU PAŃSTWA

I. INSTYTUCJA SKARBU PAŃSTWA W ŚWIELE OSTATNICH UNORMOWAŃ PRAWNYCH W POLSCE

Instytucja Skarbu Państwa stanowi we współczesnych rozwiązaniach prawnych odpowiednik prawny państwa. Od lat Skarb Państwa odgrywa zawsze istotną rolę w zakresie reprezentowania praw do majątku ogólnonarodowego, ponoszenia odpowiedzialności przez państwo oraz działalności państwa w obrocie cywilnym i handlowym na forum wewnętrznym i międzynarodowym.

Wobec szerokiej akcji denacjonalizacji sektora państwowego, zbudowanie odpowiedniego modelu Skarbu Państwa – reprezentującego własność majątku publicznego – i ustalenie jego stosunku do form i działań reprivatyzacyjnych ma szczególne znaczenie i jest sprawą bardzo pilną. Bez ustalenia odpowiedniego modelu Skarbu Państwa niemożliwe jest właściwe dokonywanie prywatyzacji. Dlatego też dobrze się stało, iż znajdują się w opracowaniu różne projekty ustawy o Skarbie Państwa i trwa dyskusja na ten temat. Można jedynie żałować, iż ma to miejsce tak późno, a co gorsze brak jest jak dotąd jasnych koncepcji, jaką rolę ma w tym nowym modelu spełniać Skarb Państwa.

Dotąd bowiem nie została po pierwsze, skryształizowana sama koncepcja Skarbu Państwa i zakres jego uprawnień prawnych, majątkowych i finansowych.

Po drugie, nie została ustalona nawet struktura organizacyjna i stosunek Skarbu Państwa do innych organów administracji publicznej i samorządu terytorialnego.

Po trzecie, nie ustalono dotąd, czy Skarb Państwa będzie działał tylko w sferze prawnej czy też będzie pełnił również funkcje kasjera i bankiera. Są to sprawy ogromnej wagi i bez ich rozwiązania nie można wejść w sferę realizacji prywatyzacji.

Brak uchwalenia aktu o Skarbie Państwa utrudnia samą prywatyzację i reprivatyzację, a nawet częściowo je uniemożliwia. Tymczasem potrzeby praktyki powodują, iż szereg przepisów nowo ukazujących się, a dotyczących różnych materii merytorycznych, na instytucję Skarbu Państwa *expressis verbis* już się powołują. Ma to jednakże miejsce marginalne i przy okazji normowania w zasadzie innych materii.

Najszerze wskazanie na instytucję Skarbu Państwa z natury rzeczy znalazło miejsce w tekście ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹. Przyjęto bowiem założenie, iż zgodnie z art. 6 Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra przekształceń własnościowych może przekształcić przedsiębiorstwa państwowe (art. 8 i n.) w formę jednoosobowej spółki Skarbu Państwa².

Z kolei, o ile by przyjrzeć się rozwiązaniom w zakresie Skarbu Państwa ustalonym w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych³ i w kodeksie cywilnym, to tam wyraźnie, w związku z przyznaniem tym przedsiębiorstwom osobowości prawnej (art. 1 ustawy o przedsiębiorstwach), ma miejsce rozdzielenie odpowiedzialności Skarbu Państwa od odpowiedzialności samych przedsiębiorstw (art. 40 pkt 1 k.c.).

Natomiast w ustawie o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych⁴ przyjęto założenie, iż zgodnie z art. 4 i n. przedsiębiorstwa zostały zobowiązane do przekazywania na rzecz Skarbu Państwa tzw. dywidendy od majątku trwałego, ale tylko ewidencjonowanego w funduszu założycielskim. Fundusz ten odzwierciedla wartość mienia majątku przedsiębiorstwa z budżetu (art. 3.2) w formie wydzielonej przedsiębiorstwu części mienia ogólnonarodowego.

Rozwiązanie to wskazuje na zaistniały podział majątku przedsiębiorstwa na część stanowiącą odbicie majątku Skarbu Państwa i część ewidencjonowaną w funduszu założycielskim, a finansowaną ze środków własnych przedsiębiorstw, do której to części zachowują przedsiębiorstwa pełny tytuł własności.

Rozwiązanie to jest niezgodne z założeniami teorii, iż w nowym modelu rynkowym przedsiębiorstwom powinny być przyznane podmiotowe prawa majątkowe, aby mogły one sprawnie działać i sprostać grze wolnego rynku. Przyjęte rozwiązanie nie jest spójne nie tylko z samym nowoczesnym modelem organizacyjnym przedsiębiorstwa, ale także z rozwiązaniami przyjętymi

¹ Ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, DzU 1990, nr 51, poz. 298, z dalszymi zmianami.

² *Ibidem*.

³ Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, DzU 1991, nr 18, poz. 80, tekst jednolity, z dalszymi zmianami.

⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, jednolity tekst po zmianach: DzU 1992, nr 6, poz. 27, z dalszymi zmianami.

po dokonaniu ostatnich zmian w kodeksie cywilnym⁵. Artykuł 44 k.c. stanowi bowiem, iż własność majątku przysługuje Skarbowi Państwa albo innym osobom prawnym. Taka wykładnia zgodna jest z ogólnym trendem reformy zmierzającym do stworzenia szerokich ram samodzielności finansowej i majątkowej przedsiębiorstw w warunkach gospodarki rynkowej.

Z kolei trzeba zwrócić uwagę również, iż w ustawie o prawie budżetowym⁶ wskazuje się art. 24, że minister finansów prowadzi ewidencję należności Skarbu Państwa z tytułu udzielanych kredytów zagranicznych oraz z tytułu zwrotów sum przekazanych z budżetu na udzielone kredyty, na spłatę kredytów bankowych oraz zobowiązań Skarbu Państwa związanych z obsługą kredytów krajowych i zagranicznych, a także na wykup wyemitowanych papierów wartościowych itp. Wskazuje to na znaczne uprawnienia ministra finansów do nadzoru nad działalnością Skarbu Państwa oraz ewidencjonowaniem należności i długów Skarbu Państwa.

Prawo budżetowe reguluje także działalność Skarbu Państwa w zakresie emitowania papierów wartościowych. W art. 9 ust. 4 stanowi się, iż w obrębie przedziałek klasyfikacyjnych ujmuje się wpływy pochodzące ze sprzedaży obligacji i bonów Skarbu Państwa oraz akcji i innych papierów wartościowych. W ten sposób w budżecie ujęte są klasyfikacyjnie odpowiednie środki finansowe należące do Skarbu Państwa.

W sumie na koncepcję modelu Skarbu Państwa składają się w świetle prawa budżetowego następujące rozwiązania: po pierwsze, Skarb Państwa ma uprawnienia do wypuszczania bonów i obligacji. Są to istotne kompetencje merytoryczne Skarbu Państwa. Po drugie, jednakże z tego przepisu płynie także i inna zasada włączenia częściowo wyników finansowych Skarbu Państwa do budżetu. Po trzecie, w zakresie obsługi samego budżetu utrzymana została dotychczasowa forma, iż Narodowy Bank Polski dokonuje obsługi budżetu. W wielu krajach współcześnie, jak wiadomo, nie bank, ale właśnie organy Skarbu Państwa prowadzą obsługę budżetu, co pozwala na ściślejsze powiązania finansowe i kapitałowe pomiędzy gospodarką budżetową i finansową oraz kapitałową Skarbu Państwa.

Trzeba w końcu zacytować spośród innych aktów normatywnych jeszcze jedno rozwiązanie, które zostało ostatnio wprowadzone. Jest to ustawa z marca 1991 r. o prawie do publicznego obrotu papierami wartościowymi i funduszami powierniczymi. Z treści tej ustawy⁷ wynika, iż dla prowadzenia Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie tworzy się jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Spółka ta powstaje więc nie na skutek przekształcenia

⁵ Por. ustawa z 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy *Kodeks cywilny*, DzU 1989, nr 3, poz. 11.

⁶ Por. ustawa z 5 stycznia 1991 r. – *Prawo budżetowe*, DzU 1991, nr 4, poz. 18, z dalszymi zmianami.

⁷ Por. ustawa z 22 marca 1991 r. – *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych*, DzU 1991, nr 35, poz. 155.

działających dotąd przedsiębiorstw państwowych, które mają zostać sprywatyzowane lub zlikwidowane, a więc nie będą występować tylko czasowo, ale będą działać stale w formie nowej spółki samego Skarbu Państwa prowadzącego giełdy papierów wartościowych. Jest to więc rozwiązanie, które wykracza znacznie poza dotąd istniejące koncepcje Skarbu Państwa. Nadaje ono Skarbowi Państwa prawa do czynnego występowania w zakresie obrotu papierami wartościowymi.

Z tego samego nowo uchwalonego aktu normatywnego wynika i następna nowa właściwość instytucji Skarbu Państwa. Mianowicie utworzone zostają (art. 89 i n.) fundusze powiernicze, których zadaniem ma być zbiorowe lokowanie środków pieniężnych w papierach wartościowych. Ustala się jednocześnie (art. 107), iż co najmniej 90% wartości środków funduszu powinno być lokowane w papierach dopuszczonych do publicznego obrotu lub też papierach emitowanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski. Wskazane tu artykuły idą wyraźnie w kierunku zbliżenia działalności instytucji Skarbu Państwa do przekroju i funkcji działania banków.

Z zacytowanych tu różnorodnych przepisów, ujętych w ostatnio ukazujących się aktach normatywnych, charakter instytucji Skarbu Państwa nie rysuje się jednolicie. Nie prezentuje też zwartego modelu prawno-finansowego. Zgodnie z dawnymi koncepcjami Skarb Państwa traktowany jest nadal jako właściciel mienia ogólnonarodowego nie wyodrębnionego prawnie. W tym przedmiocie nadaje mu się także i pewne uprawnienia do mienia wyodrębnionego na rzecz przedsiębiorstw uspołeczniionych. Skarb Państwa tradycyjnie występuje też w zakresie gospodarki i prawa budżetowego.

Do innych kategorii prawnych należą natomiast uprawnienia Skarbu Państwa do tworzenia, prywatyzując przedsiębiorstwa państwowe, spółek jednoosobowych. W tym przypadku Skarb Państwa działa jako przedsiębiorstwo. Jednakże, pomimo iż mają zastosowanie przepisy kodeksu handlowego, a więc w zasadzie prawa prywatnego, a nie publicznego, wiele uprawnień władczych zachowuje Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, przez co zakres uprawnień i charakter Skarbu nie jest jednoznaczny.

W końcu, o ile się weźmie pod uwagę działanie Skarbu Państwa na polu tworzenia giełdy papierów wartościowych oraz prawa do emitowania papierów wartościowych, to rola Skarbu Państwa rozszerza się nadto o funkcje emisyjno-bankowe.

Instytucja Skarbu Państwa miała dotąd ustalone tradycyjnie podstawy w sferze prawnej, posługiwano się nią również na forum stosunków międzynarodowych. Wyrażało się to w personifikacji państwa przy zawieraniu różnego rodzaju umów międzynarodowych, w handlowych obrotach międzynarodowych, przy zaciąganiu długu publicznego w bankach międzynarodowych, w Międzynarodowym Funduszu Walutowym itp. Ta sfera ma naturalnie swe istotne znaczenie obecnie, odbijając się w licznych przepisach prawa międzynarodowego.

W ramach obecnie realizowanej reformy gospodarczej i przy przyjęciu założenia prywatyzacji i denacjonalizacji przedsiębiorstw państwowych rola i funkcje Skarbu Państwa wyraźnie się rozszerzają. Jest rzeczą zmienną, iż rozszerzanie się nowych różnych funkcji Skarbu Państwa następuje pod presją praktyki sukcesywnie, w ukazujących się kolejno aktach normatywnych, dotyczących różnych dziedzin. Natomiast dyskusja, która równolegle toczy się nad ustaleniem modelu Skarbu Państwa i uchwaleniem ustawy o Skarbie Państwa, daleka jest od zakończenia i przyjęcia w miarę jednolitego, zgodnego w założeniu stanowiska. Brak zgodności stanowisk ma miejsce w wielu punktach. Dotyczy między innymi prawno-finansowych rozwiązań w zakresie praw podmiotowych do majątku ogólnonarodowego, uprawnień i powiązania z innymi organami administracji, reprezentacji jednostek budżetowych i innych, jak i w zakresie uprawnień do działania Skarbu w charakterze spółki na podstawie przepisów prawa handlowego oraz emitującej papiery wartościowe, jak również występowania Skarbu w obrocie i stosunkach międzynarodowych.

Instytucja Skarbu Państwa może przybrać w przyszłości bardzo różny model prawno-finansowy. Działanie Skarbu Państwa nie może opierać się jednakże, co ma miejsce obecnie, na sporadycznie ukazujących się przepisach regulujących okazjonalnie niektóre formy i przejawy działania Skarbu Państwa. Nie ulega wątpliwości, iż współcześnie Skarb Państwa prezentuje i łączy w sobie zarówno formy uprawnień publicznoprawnych, jak i cywilnoprawnych. Jest to instytucja o szczególnym charakterze, bardzo ważna i istotna. Toteż istnieją wszelkie przesłanki, aby jak najprędzej nadać instytucji Skarbu Państwa zwarty model prawny, określając ustawowo jej szeroki i wielokierunkowy zakres działania.

II. WSPÓŁCZESNE MODELE INSTYTUCJI SKARBU PAŃSTWA W RÓŻNYCH PAŃSTWACH

1. Instytucja Skarbu Państwa ma w świecie swe długie tradycje. Poszczególne państwa przyjmując współcześnie samą instytucję Skarbu państwa nadają jej jednakże różny charakter modelowy. Analizując przydatność tej instytucji dla rozwiązań polskich, warto jest rozważyć trzy różne wzory modelu Skarbu Państwa stosowane w Wielkiej Brytanii, we Francji i we Włoszech, które prezentują różny zakres i strukturę tej instytucji.

W gospodarce Wielkiej Brytanii uprawnienia Skarbu Państwa niezmiennie od bardzo dawna są duże i wielokierunkowe, choć na przestrzeni różnych lat można odnotować zarówno pewne zmniejszanie się, jak i zwiększanie kompetencji Skarbu.

B.U.Ł.

Do kompetencji Skarbu należy tradycyjnie przede wszystkim dziedzina budżetowa. Skarb ma w tym zakresie uprawnienia szczególne. Istnieje bowiem obowiązek, by preliminowane przez poszczególne ministerstwa wydatki (z wyjątkiem stałych funduszy skonsolidowanych) uzyskiwały zawsze aprobatę Skarbu. Skarb w tym zakresie może skorzystać z prawa weta. Obowiązuje również uzgadnianie i daleko idąca koordynacja wszystkich zadań w dziedzinie planowania, a w szczególności środków finansowych. Także i dochody, a głównie wielkość stawek podatkowych, podlegają ścisłej kontroli, a w szeregu przypadkach zależą nawet bezpośrednio od decyzji Skarbu.

Po uchwaleniu budżetu Skarb staje się odpowiedzialny i kontroluje prawidłowość rozdziału i wykorzystania kredytów budżetowych. Do Skarbu należą również rozległe uprawnienia w zakresie dokonywania zmian *virement*, a także opiniowanie i kontrola w zakresie dodatkowych bądź uzupełniających kredytów⁸.

Skarb koordynuje także działalność ekonomiczną w przekroju wieloletnim. Rząd labourzystowski powołał specjalną radę do spraw planowania. Jednocześnie powołano specjalną komórkę planowania podporządkowaną bezpośrednio kanclerzowi Skarbu⁹. Warto podkreślić, iż także rząd konserwatystów wbrew swym założeniom i deklaracjom politycznym, po krótkiej zaledwie przerwie, musiał również poczynić kroki zmierzające do przywrócenia wieloletniego planowania. Powołano więc w roku 1962 Narodową Radę Rozwoju Gospodarczego (National Economic Development Council – NEDC).

Rola Skarbu angielskiego w dziedzinie koordynacji wieloletnich planów jest duża¹⁰. Wyraża się przede wszystkim w planowaniu inwestycji i importu. Programy inwestycyjne i importowe są w zasadzie przedkładane Skarbowi, który ma możliwość oceny i wypowiedzenia się tak w zakresie skoordynowania wszystkich proponowanych przez różne resorty zadań inwestycyjnych i importowych, jak i w szczególności w zakresie wielkości kredytów przyznawanych na te cele.

Skarb posiada też bardzo duże uprawnienia i jest odpowiedzialny za politykę w zakresie długu międzynarodowego, zaciągania kredytów i pożyczki w bankach międzynarodowych i Międzynarodowym Funduszu Monetarnym (IMF). prowadzi też ścisłą współpracę ze swymi bankami oraz bankami zajmującymi się Europą Wschodnią, a w tym z Bankiem Rekonstrukcji i Rozwoju. Skarb nadto jest odpowiedzialny i analizuje sytuację ekonomiczną kraju oraz Międzynarodowy System Monetarny.

⁸ Por. *The Control of Trends of Public Expenditure. Report of an IMTA Conference*, Bristol University 1969.

⁹ Por. G. Walker, *Economic Planning by Programme and Control in Great Britain*, London 1957, s. 67 i n.

¹⁰ Szerzej „The Treasury”, December 1990, *Economic Briefing*. No 1.

Uprawnienia kanclerza Skarbu są z założenia daleko posunięte w odniesieniu do działalności przedsiębiorstw państwowych, choć te zgodnie z modelem *public corporation* są samodzielne prawnie i finansowo. Skarb koordynuje ogólną politykę finansową stosowaną w odniesieniu do tych przedsiębiorstw i zaspokaja ich potrzeby kapitałowe¹¹. Z uprawnień w tym względzie można wymienić przede wszystkim dziedziny szczególnie istotne: zatwierdzanie przez kanclerza Skarbu zasad gospodarki funduszem rezerwowym oraz zasad podziału zysku. Pozwala mu to wywierać decydujący wpływ na wewnętrzną politykę finansową przedsiębiorstw i kierunki ich działalności, uzależniając ich gospodarkę w dużej mierze od decyzji kanclerza Skarbu.

O ile się nadto doda, iż kanclerz Skarbu posiada szereg uprawnień do bezpośredniego decydowania o sprawach personalnych i uposażeniowych w resortach oraz w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych, to w warunkach struktury prawno-organizacyjnej Wielkiej Brytanii nie można Skarbu traktować jako równego innym ministerstwom. Stąd wydaje się w pełni uzasadniona nazwa używana przez niektórych autorów, określająca Skarb jako „superministerstwo”¹². Można jednocześnie stwierdzić, iż Skarb w rozwiązaniach angielskich rysuje się jako odpowiednik państwa.

Podobnie szerokie są uprawnienia Skarbu w Stanach Zjednoczonych. Są one w pewnym stopniu wzorowane na rozwiązaniach angielskich. W Stanach Zjednoczonych Skarb traktowany jest jako „agent finansowy” rządu¹³. Wobec tego pełni szereg funkcji związanych z finansowaniem gospodarki publicznej. Skarb ma nadto szereg uprawnień kontrolnych w zakresie przestrzegania norm prawno-finansowych. Jest odpowiedzialny za politykę fiskalną, zarząd długiem publicznym¹⁴, finansowe rozliczenia międzynarodowe oraz za skutki finansowania i ich wpływ na ekonomikę kraju.

W ramach dokonywanych przez Skarb funkcji i zadań znajduje się nie tylko obowiązek gromadzenia dochodów i ich rozdziału, jak również administrowania i kontroli finansów rządu, ale również bicie monety, papierów wartościowych itp. oraz administracja bankami państwowymi¹⁵. Skarb spełnia nadto również szereg zadań, nie związanych bezpośrednio z funkcjami finansowymi, w tym między innymi prowadzi walkę ze sprzedażą narkotyków, postępowaniami celnymi itp.

¹¹ Patrz N. Gajl, *Systemy prawno-finansowe kapitalistycznych przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1965, s. 210 i n.

¹² Por. G. Wolf, *La Tresorerie britannique*, Paris 1960, s. 157 i n.

¹³ A. Caplan, *Analizing Treasury Programs*, Washington, D.C., March 13 1967, s. 1 i n.

¹⁴ Por. T. C. Caines, *Techniques of Treasury Debt Management*, New York 1962, s. 78 i n.

¹⁵ Por. *Organization and Functions Responsibilities of the Office of Management and Budget* (sec. 200) oraz *Principal Law relating the Bureau of the Budget Executive Office of the President*, Washington; A. Schick, *The Capacity to Budget*, Washington 1990, s. 63 i n.

W związku z tak zakreślonymi zadaniami można potraktować Skarb w Stanach jako organ o specjalnych kompetencjach władczych szerszych niż pojęcie „agent”. Natomiast przygotowaniem budżetu zajmuje się odmiennie niż w Anglii nie Skarb, ale specjalne Biuro Zarządu i Budżetu¹⁶.

Nieco inaczej szczególnie ze względu na strukturę organizacyjną kształtuje się pozycja Skarbu we Francji. Tam całość zagadnień i polityki finansowo-ekonomicznej została skupiona w Ministerstwie Gospodarki i Finansów. Skarb stanowi natomiast tylko jedną z wielu licznych dyrekcji (wydziałów) powołanych w samym ministerstwie¹⁷ obok dyrekcji budżetu, programowania, długu publicznego, ubezpieczeń, podatków, cel i podatków pośrednich, cen handlu wewnętrznego i zagranicznego oraz innych.

Przy istniejącym daleko posuniętym podziale przedmiotowym zakresu działania, a co za tym idzie i kompetencji poszczególnych dyrekcji utworzonych w ministerstwie, na Skarb przypada, ściśle w tego słowa znaczeniu, określona grupa zagadnień tematycznych. Nie podlegają mu merytorycznie sprawy budżetowe, tj. dochody i wydatki, które mają odrębne dyrekcje. W ten sposób zakres czynności Skarbu sprowadza się głównie do obsługi i kontroli wykonania budżetu, jak i innych operacji finansowych pozabudżetowych oraz jednostek lokalnych, przedsiębiorstw państwowych i przedsiębiorstw o udziałach państwowych.

Dyrekcja Skarbu odpowiedzialna jest za utrzymanie zewnętrznej równowagi finansowej. Z tego też względu Skarb ustala bilans płatności zagranicznych oraz kontroluje, podobnie jak Skarb angielski, zagraniczne wydatki publiczne poszczególnych jednostek. W tej dziedzinie posiada duże uprawnienia w zakresie nadzoru i działalności wszystkich banków oraz instytucji oszczędnościowych.

Można byłoby poddać w wątpliwość, czy sama struktura organizacyjna ministerstwa jest dostatecznie logiczna i czy nie powoduje za dużego rozczłonkowania przedmiotowego zakresu działania poszczególnych dyrekcji. Niezależnie jednakże od tej wątpliwości jasne jest, iż w koncepcji administracji francuskiej Skarb Państwa nie posiada pozycji uprzywilejowanej i w tym przynajmniej aspekcie nie wynikają jego większe uprawnienia jako odpowiednika państwa. Natomiast sama rola Ministerstwa Gospodarki i Finansów jest bardzo duża i w gruncie rzeczy dopiero w aspekcie pełnej działalności Ministerstwa można mówić o całościowym zarządzie i administracji finansowej.

Koncepcja francuskiego Skarbu Państwa jest szczególna. Skarb Państwa jako taki nie posiada osobowości prawnej osobnej, ale reprezentuje w pełni prawa i obowiązki finansowe państwa¹⁸. Trzeba zauważyć, iż w ramach

¹⁶ Por. w literaturze polskiej: J. Głuchowski, *Biuro Budżetu w Stanach Zjednoczonych*, „Finanse” 1972, nr 1, s. 64 i n.

¹⁷ *Organigramme de la Direction du Trésor*, Paris 1990.

¹⁸ Por. Zerah, *Avant propos. Presentation General du Trésor*, Paris 1991.

swej działalności dyrekcja Skarbu Państwa ma jednakże rozległe i znaczne uprawnienia. W jej gestii pozostają wszelkie sprawy w zakresie dysponowania środkami pieniężnymi na zlecenie wszystkich pozostałych działów administracji.

Jest rzeczą zmienną, iż we Francji wykształciły się dwa odrębne terminy¹⁹, w zamian jednego określenia angielskiego *Treasury* – *Tresor* i *Tresorerie*. Przez Skarb Państwa – *Tresor* – rozumie się szeroko środki pieniężne przeznaczone na pokrycie wydatków lub też kasę publiczną, która te środki przechowuje, lub też w końcu administrację, która te rozliczenia przeprowadza.

Natomiast termin *Tresorerie* oznacza zadania, które podlegają dostosowaniu wydatków lub wpływów, bądź środki w zakresie manewrowania tymi wpływami. Nie wydaje mi się takie rozwiązanie zasadne ani konieczne, skoro i tak czynności te pełni łącznie Skarb Państwa.

Będąc jedynie jedną z dyrekcji Ministerstwa Finansów, Skarb Państwa spełnia tym niemniej w modelu francuskim znaczne i rozliczne funkcje. Prowadzi bowiem działalność zarówno jako kasjer, jak i bankier państwa, co bardzo podnosi jego rolę²⁰. Poszczególne oddziały departamentu Skarbu zajmują się takimi sprawami ekonomicznymi i finansowymi, jak: zagadnieniem udziałów publicznych, sprawami międzynarodowymi, ubezpieczeniami i innymi. Rozliczne funkcje spełniane przez Skarb stawia ten model w rozwiązaniach francuskich w rzędzie bardzo istotnych i poważnych instytucji finansowych.

Od omówionych różnych koncepcji organizacji Skarbu odbiega i następna koncepcja struktury organizacyjnej Skarbu we Włoszech. Administracja finansowa sprawowana jest aktualnie we Włoszech²¹ aż przez cztery ministerstwa: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Skarbu, Ministerstwo Budżetu oraz Ministerstwo Udziałów Państwowych. Ogólny podział uprawnień przebiega generalnie w ten sposób, iż Ministerstwo Finansów zajmuje się głównie dochodami państwa, Ministerstwo Skarbu – domeną wydatków, Ministerstwo Budżetu zajmuje się z kolei koordynacją działalności obydwu ministerstw i układaniem budżetu, Ministerstwo Udziałów Państwowych kieruje całokształtem działalności finansowej i nadzoruje przedsiębiorstwa państwowe i o udziałach państwowych. W przyjętym we Włoszech modelu organizacyjnym występuje bardzo wyraźny podział przedmiotowy kompetencji pomiędzy cztery równorzędne w zasadzie ministerstwa.

W tym układzie Ministerstwo Skarbu prezentuje głównie stronę wydatkową państwa i to zarówno w zakresie administracji środków przyznawanych na potrzeby wewnętrzne kraju, jak i potrzeby zagraniczne oraz poszczególnych ministerstw, a także i jednostek lokalnych oraz innych jednostek publicznych,

¹⁹ Szerzej na ten temat: P. M. Gaudement, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 310 i n.

²⁰ Des Valuers du Trésor. Ministère de l'Economie des Finances et du Budget.

²¹ Por. A. Bennati, *La gestione finanziaria dello State*, Milano 1961, s. 25 i n.

w tym rzędzie instytucji kredytowych, przedsiębiorstw i innych. Zajmuje się również obsługą długów, depozytów itp.

Przyjęty podział zakresu przedmiotowego nie tylko nie wskazuje na jakąś szczególną rolę i pozycję Skarbu, ale odwrotnie, ze względu na szerokie koordynacyjne uprawnienia, pozwala wysunąć wniosek o pewnej nadrzędności Ministerstwa Budżetu. W Ministerstwie Budżetu bowiem koncentrują się wszelkie prace koordynacyjne i planistyczne, co stawia go w sytuacji specjalnej i nadrzędnej.

Tego rodzaju koncepcja włoska nie wydaje się najlepsza i warta kopiowania w Polsce. Powoduje ona bowiem rozproszenie decyzji pomiędzy wiele odrębnych ministerstw, nie przyczyniając się do scalenia polityki finansowej.

2. Współcześnie na ogół we wszystkich modelach i strukturach zarządzania duże są zadania Skarbu Państwa jako kasjera²². Funkcje te spełnia Skarb Państwa pomimo różnych struktur organizacyjnych i administracyjnych we wszystkich omówionych już przypadkach.

Z funkcjami Skarbu jako „kasjera” spotkać się można aktualnie bardzo często. W okresie międzywojennym Skarb miał przede wszystkim za zadanie wykonywanie budżetu państwa, tj. gromadzenie dochodów i wydatków. Funkcje Skarbu jako kasjera stały się współcześnie znacznie bardziej skomplikowane ze względu na ogromny wzrost zasięgu finansów publicznych. Na rzecz Skarbu Państwa przypada olbrzymia ilość wszelkiego rodzaju wpłat i wypłat. Są to przede wszystkim tak jak i dawniej wpłaty i wypłaty wynikające z gospodarki budżetowej (budżetów zwyczajnych, dodatkowych itp.), ale także i inne rozliczenia z tytułu różnych wpłat, także pozabudżetowych.

We Francji, w której obsługa różnego rodzaju kont pozabudżetowych przybrała szczególnie szerokie rozmiary, zgodnie z przepisami finansowymi tworzone są specjalne rachunki pozabudżetowe, tzw. *correspondants du Trésor*, dla najróżniejszych jednostek, nie posiadających osobowości prawnej oraz dla różnych akcji podejmowanych przez państwo. W roku 1974 liczba specjalnych rachunków Skarbu doszła do liczby ogromnej, bo aż do blisko 400²³. Dało to nawet początek nowemu określeniu „debutzetyzacji” gospodarki francuskiej. Stan ten został w następnych latach częściowo zmieniony.

Zgodnie z tekstem ustawy organicznej z 2 stycznia 1959 r. w art. 23 ustalono sześć generalnych typów rachunków, które mogą być otwierane, a nadto w tym rachunki o specjalnym przeznaczeniu, np. na inwestycje drogowe, subwencje dla rodzin wielodzietnych, na kształcenia II stopnia itp., rachunki handlowe, rozliczenia z zagranicą, operacje monetarne, zaliczkowe oraz pożyczkowe.

²² Patrz N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 354 i n.

²³ Por. R. Schuman, *Inventaire de la situation financière*, Paris 1946 z późn. uzup.

Skarb prowadzi również obsługę kasową jednostek lokalnych, których działalność jest subsydiowana przez Skarb. Udzielane są tym jednostkom zaliczki, w wyniku czego Skarb sprawuje nad nimi kontrolę. Jednocześnie wszystkie nadwyżki finansowe i czasowo wolne środki tych jednostek muszą być lokowane w Skarbie. Istnieje nadto powiązanie Skarbu z przedsiębiorstwami państwowymi i spółkami mieszanymi oraz szeregiem banków. Nie są one co prawda automatycznie zobowiązane do otwierania rachunków w Skarbie, korzystają jednakże często z zaliczek, pożyczek bądź subsydiowania przez Skarb.

Na podkreślenie zasługuje także rozwiązanie, iż szereg jednostek, w tym i banki, mają obowiązek lokowania w Skarbie wszelkich nie wykorzystanych zasobów finansowych. Drogą szeroko stosowanych przymusowych depozytów Skarb poszerza znacznie swoje rezerwy finansowe.

Przedstawione funkcje Skarbu jako kasjera wskazują na bardzo rozległy zasięg czynności spełnianych przez Skarb, który nie tylko występuje jako techniczny wykonawca i kontroler ustaw budżetowych i finansowych, ale również jako kasa gromadząca i wykorzystująca różne wolne zasoby jednostek publicznych i prywatnych.

Innym źródłem bardzo wydajnie zwiększającym zasoby i rezerwy Skarbu jest emisja bonów skarbowych, jest to źródło, do którego często Skarb sięga i którym się posługuje. Poprzez emisję bonów krótkoterminowych Skarb kreuje nowe zasoby finansowe, które mu są niezbędne do wykonania różnych zadań. Skarb ma możliwość czynienia z emisji bonów elastycznego oręża polityki finansowej. Oddziałując na subskrybentów, posługuje się różnicowaniem oprocentowania, a także konwersją. Ze względu na to, iż duża ilość bonów lokowana jest w bankach i organizacjach publicznych, jest to źródło stałego alimentowania i zasilania zasobów Skarbu.

Różne funkcje sprawowane przez Skarb francuski warte są wykorzystania przy układaniu zakresu działania Skarbu Państwa w Polsce. Są to bowiem funkcje bardzo ważne, a jednocześnie bardzo nowoczesne. Nie polegają one wyłącznie na typowej obsłudze kasowej budżetu i innych jednostek publicznych, ale także na wykorzystaniu czasowo wolnych zasobów finansowych, różnych innych jednostek lokujących swe rachunki w kasie Skarbu oraz na wypuszczaniu emisji i bonów. Są to więc w dużej mierze funkcje wykraczające poza tradycyjną funkcję wiążącą się z czynnościami „kasjera”.

3. W wielu wysoko uprzemysłowionych państwach europejskich Skarb Państwa pełni również funkcje bankiera²⁴. Na tę funkcję należałoby zwrócić

²⁴ Szerzej: F. Bandhuin, *L'alimentation du Trésor et le Marche financier*, „Bulletin de documentation” 1967, Institut Belge de Finances Publiques, s. 15 i n.

szczególną uwagę, ponieważ kryją się za tym duże możliwości rozległego i wielokierunkowego oddziaływania Skarbu Państwa na różne formy i kierunki działalności gospodarczej i społecznej. Przy przechodzeniu w Polsce do gospodarki rynkowej i realizowaniu reformy gospodarczej oraz różnych form przekształceń majątkowych, możliwość oddziaływania państwa nie poprzez dotychczasową drogę decyzji administracyjnych, ale poprzez pośrednie oddziaływania ekonomiczne, wydaje się, iż warte jest wykorzystania.

Jedną z form działania Skarbu Państwa w roli bankiera jest występowanie Skarbu w roli organu emitującego. Przywilej emisyjny w wielu krajach przyznany jest bankom centralnym. W tych przypadkach jednakże istnieją formy powiązań Skarbu z bankiem. Często wyraża się to w kontroli przez Skarb banku emisyjnego. Niezależnie od tych kontrolnych funkcji, które wynikają ze struktury nadrzędnej samej instytucji Skarbu Państwa, w szeregu przypadków zachodzą też różnego rodzaju związki finansowe pomiędzy Skarbem Państwa a bankiem.

Powszechnie przywileje emisyjne są na ogół prawnie przyznane bankom centralnym²⁵. Ma to między innymi miejsce w statucie Banku Anglii²⁶, który przewiduje, iż Skarb może udzielać bankowi po konsultacji z władzami banku instrukcji w zakresie, jaki będzie uważał za wskazany w interesie ogólnym. Określenie pojęcia „interesu ogólnego” stwarza teoretycznie duże możliwości do przekazywania różnych dyrektyw i instrukcji.

W systemie bankowości francuskiej po znacjonalizowaniu banku emisyjnego i czterech największych banków depozytowych banki podporządkowane są²⁷ Komisji Kontroli Banków (Commission de Contrôle des Banques), która zatwierdza bilans, rachunki strat i zysków oraz inne ważniejsze decyzje bankowe. Nadto działa organ najwyższy w tej hierarchii – Rada Kredytowa (Conseil National de Credit). Przewodniczącym tej Rady jest minister finansów, Skarb Państwa nie ma w tym stanie rzeczy uprawnień kontrolnych.

Inne rozwiązania przyjęto w stosunku do bankowości włoskiej²⁸. Organizacja i struktura prawna banków opiera się na modelu banków w formie spółek akcyjnych z udziałem państwa. W siedmiu bankach udziały posiada przedsiębiorstwo kierownicze IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale). Natomiast w innych najpoważniejszych bankach, w tym Banco d'Italia, La Banca Nazionale del Lavoro, Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Istituto Bancario San Paolo di Torino oraz Monte de Paschi – udziały posiada

²⁵ Por. Z. Karpiński, *Bankowość w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1964, s. 125 i n.

²⁶ Bank of England Act, 1946; patrz również R. S. Sayers, *Modern Banking*, Oxford 1960, s. 69 i n.

²⁷ Loi n. 45-015 du 2 decembre 1945 relative a la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du credit.

²⁸ Patrz A. Fascetti, *Scritti o discorsi*, Milano 1957, s. 72 i n.; S. Cassese, *Partecipazioni pubblica et endi di gestione*, Milano 1962.

bezpośrednio Skarb Państwa. Ze względu na przewagę udziałów Skarb poprzez swych przedstawicieli ma głos decydujący i możliwość zarządzania finansami.

Jeszcze inaczej sprawy powiązania bankowości z finansami Skarbu Państwa kształtują się w Stanach Zjednoczonych. Istnieje tam bowiem instytucja tzw. Rezerwy Federalnej, w skład której wchodzi gubernatorzy 12 największych banków uprawnionych do emisji. Z założenia banki powinny być niezawisłe i samodzielne. Dlatego też w zasadzie przewidziany został rozdział pomiędzy bankami a Skarbem Państwa. Rozdział jednakże i w tym przypadku nie jest pełny. Skarb bowiem partycypuje w zyskach wszystkich 12 banków federalnych. Udział ten, wynoszący dużą część zysków, przelewany jest na rzecz Skarbu, którego zasoby finansowe w ten sposób znacznie są wzmacniane i mogą służyć po części realizacji „własnej” polityki finansowej Skarbu.

W sumie można stwierdzić, iż zązębianie się działalności banków emisyjnych ze Skarbem jest na ogół bardzo silne i rozległe. Powiązania te wynikać mogą między innymi również z przyczyn technicznych form obsługi kasowej działalności Skarbu. W szeregu państwach bowiem banki emisyjne same obsługują Skarb w jego operacjach (między innymi Wielka Brytania, Niemcy, Belgia) lub czynią to poprzez inne banki handlowe²⁹.

Znaczne miejsce zajmują w działalności Skarbu różnego rodzaju transfery kapitałowe dokonywane przez Skarb na rzecz przedsiębiorstw państwowych i o udziałach państwowych. Przybierają one bardzo różne formy prawne, poczynając od subwencji poprzez różnego rodzaju pożyczki, aż do antycypacyjnego finansowania potrzeb i zadań przedsiębiorstw włącznie.

Specjalną pozycję w działalności Skarbu zajmują w większości państw subwencje udzielane dla długiego szeregu jednostek o różnym charakterze prawnym i ekonomicznym. Subwencje i dotacje są oceniane na ogół przez teorię negatywnie³⁰, tym niemniej i w tym zakresie taka pomoc ze Skarbu Państwa bywa od lat niezmiennie przedsiębiorstwom udzielana³¹.

Charakteryzując nowe formy działalności Skarbu trzeba podkreślić wagę różnych form subwencji udzielanych ze Skarbu. Wajatkowy przykład reprezentują w tym względzie rozwiązania Wielkiej Brytanii³². Subwencje tzw. *grant* są

²⁹ Por. H. Brochier, P. Tabatoni, *Economie financière*, Paris 1963, s. 173 i n.; M. Duverger, *Finances publiques*, Paris 1965, s. 189 i n.; L. Philip, *Finances publiques*, Paris 1989, s. 88 i n.

³⁰ Szerzej: E. Duch-Chojny, *Dotacje*, Warszawa 1989.

³¹ Por. *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le contrôle des entreprises publiques: Sociétés industrielles nationalisées par la loi n 82-155 du 11 février 1982, n 179 Senat*, Paris 1983, s. 137 i n.

³² Por. *Nationalized Industries in Britain*, London 1960, s. 17; W. A. Rolson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, London 1960.

tam zupełnie wyjątkowe i rzadko udzielane. Subwencje³³ tym niemniej w praktyce były udzielane nie tylko przedsiębiorstwom państwowym, ale również powiązanym z nim finansowo prywatnym przedsiębiorstwom. W ostatnich latach przed denacjonalizacją, obok często praktykowanej drogi finansowania, jaką stanowią zaliczki i pożyczki udzielane przedsiębiorstwom przez Skarb, musiano przyznać w zasadzie wyjątkowo specjalną subwencję celem pokrycia dużych deficytów, które nie zostały zrównoważone drogą kompensat zyskami innych działów transportu. Wbrew teorii subwencje w różnym nasileniu występują we wszystkich bez mała systemach gospodarowania różnych państw.

Pożyczki uważane są powszechnie za właściwsze od subwencji. Źródła udzielane przez Skarb są dla samych przedsiębiorstw zwykle dużo korzystniejsze finansowo niż te, które udałoby się im uzyskać nie tylko w bankach prywatnych, ale i państwowych. Pożyczki udzielane bywają przez Skarb również tym przedsiębiorstwom prywatnym, których rozwój przewidziany jest w planach czy programach państwowych. Udzielając kapitałów, Skarb ma możliwość bezpośredniego finansowania zamierzonych zadań lub inwestycji, decydując o przeznaczeniu i wielkości wydatków. W ten sposób pozycja Skarbu w kierowaniu życiem gospodarczym uległa znacznemu wzmocnieniu. I tak przykładowo Skarb francuski udzielał pożyczek na różne cele, w tym: na budowy domów czynszowych, cele budownictwa itp., jak również Funduszowi Rozwoju Ekonomicznego i Socjalnego, poprzez który realizowane są we Francji najpoważniejsze inwestycje ekonomiczne i socjalne.

Inny przykład stanowią we Francji tzw. dotacje udzielane przez Skarb przedsiębiorstwom państwowym w formie *dotation en capital*³⁴. Wbrew nazwie zbieżnej z polską dotacją, tj. finansowaniem bezzwrotnym, ta konstrukcja dotacji oznacza udzielanie kapitału na finansowanie inwestycji w formie w zasadzie zwrotnej. Przyznany w tej formie przedsiębiorstwom kapitał oprocentowano w granicach od 1 do 6%. W praktyce najczęściej oprocentowanie wynosi od 1 do 3%. Oprocentowanie spłacane powinno być przez przedsiębiorstwa w pierwszej kolejności z osiągniętego w danym roku zysku; 50% nadwyżki zysku, która pozostanie po przelaniu oprocentowania, odprowadzona jest na rzecz Skarbu na poczet zwrotu otrzymanego kapitału.

Obok różnych rodzajów działalności quasi-bankowej Skarb udziela również przedsiębiorstwom i innym jednostkom publicznym szeregu gwarancji

³³ „The Treasury”, December 1990, N. 1, Economie Briefing.

³⁴ W ustawodawstwie francuskim używa się również wyrażenia *dotation au capital* oraz *dotation de capital*. Nie oznacza to jednak jakichś odmian tego finansowania, co zdawałoby się sugerować logicznie inna forma gramatyczna. Obok dotacji istnieją różne rodzaje subwencji, które są bezzwrotne.

dla operacji finansowych podejmowanych przez nie w różnych dziedzinach: w celu inwestowania, rozwoju produkcji, eksportu itp. Ta forma działalności Skarbu, jako „gwaranta” działalności i wypłacalności przedsiębiorstw, jest bardzo pomocną formą. Także w Wielkiej Brytanii przed denacjonalizacją przedsiębiorstwa państwowe osiągały gros środków finansowych na inwestycje poprzez emisję obligacji gwarantowanych przez Skarb. Trend ten był także w innych państwach rosnący.

Podobna sytuacja miała miejsce i przy udzielaniu przedsiębiorstwom państwowym pożyczek z Funduszu Skonsolidowanego, administrowanego przez Skarb. Zarówno czasookres udzielanych pożyczek, jak i warunki oraz wysokość oprocentowania ustalono każdorazowo za zgodą Skarbu przez właściwego ministra. Zaciągnięcie pożyczki, podobnie jak i w przypadku wypuszczanych uprzednio obligacji, uzależnione zostały od zgody właściwego ministra oraz kanclerza Skarbu.

Finansowaniem ze Skarbu objęta jest na ogół również działalność przedsiębiorstw o kapitale mieszanym. Ma to miejsce przede wszystkim wtedy, gdy kapitał państwowy obejmuje ponad 50% udziałów. Forma spółek mieszanych jest bardzo rozwinięta i szeroko występuje aktualnie w wielu państwach.

W krajach, w których portfel akcji państwa jest szczególnie duży, jak to ma miejsce w szczególności we Włoszech i w Niemczech, powstają specjalne przedsiębiorstwa państwowe – kierownicze, które z kolei nabywają akcje w przedsiębiorstwach państwowych lub tworzą spółki, w których uczestniczą. W tym przypadku udział Skarbu Państwa jest głównie pośredni poprzez finansowanie przedsiębiorstw kierowniczych.

Angażowanie się bezpośrednie Skarbu w działalność gospodarczą w charakterze „przedsiębiorcy” z punktu widzenia prawnych rozwiązań stawia go w szeregu i na równi z innymi jednostkami publicznymi i osobami prawnymi, będącymi udziałowcami spółek.

Pomimo jednakże zachowania w zasadzie obowiązujących norm cywilnych i kodeksu handlowego w zakresie działania spółek o charakterze mieszanym, daje się zaobserwować tendencja do zapewnienia specjalnej uprzywilejowanej pozycji dla państwa³⁵, nawet wtedy gdy nie posiada ono większości udziałów. Można w tym względzie wymienić przepisy kodeksu cywilnego włoskiego, które przewidują³⁶, iż państwo ma prawo do mianowania i odwoływania obsad stanowisk kierowniczych, niezależnie od pakietu akcji. Zapewnia to państwu wpływ na zarząd przedsiębiorstw.

Działalność finansowa, którą prowadzi aktualnie Skarb Państwa, nastawiona jest również na kierowanie i tworzenie nowych zasobów i rezerw

³⁵ Cassese, *Partecipazioni pubbliche...*, s. 13 i n.

³⁶ Art. 2458 i 2460 Codice civile.

finansowych, które by pozwoliły na finansowanie szeregu zadań oraz stanowiły drogę dla pokrycia deficytów tych państw³⁷.

Doktryna finansów od czasów J. Keynesa przychyliła się do stanowiska, iż dług publiczny nie powinien budzić zawsze większych obaw, ponieważ umiejętnie kierowane i wydatkowane środki pieniężne doprowadzają w okresach dłuższych, drogą zwiększonych wydatków, do „nakręcenia” koniunktury. Toteż i akcje Skarbu Państwa z tego tytułu mają szeroki i wielostronny zakres.

Z dokonanego przeglądu operacji finansowych dokonywanych przez Skarb Państwa w charakterze bankiera rządu w odniesieniu do różnych jednostek publicznych oraz przedsiębiorstw państwowych rysuje się bardzo wyraźnie rozległy zakres czynności finansowych – rozliczeniowych i pożyczkowych – wykraczający daleko poza gospodarkę *stricte* budżetową.

Przegląd i klasyfikacja nowych rozszerzonych zadań i funkcji spełnianych przez Skarb w zakresie czynności kasjera, a w szczególności bankiera, wskazuje na nową rolę i wykształcenie się dużego zasięgu zakresu działania instytucji Skarbu Państwa. Jest to swoista forma finansowania, pozwalająca na rozwijanie polityki interwencyjnej przez Skarb Państwa w powiązaniu lub poprzez gospodarkę budżetową, a także szerzej w sferze gospodarki pozabudżetowej.

Formy i różnorodny zakres działalności Skarbu Państwa, który ma miejsce współcześnie w wielu państwach, może stanowić dobry przykład i wzór przy ustalaniu modelu działania Skarbu Państwa w Polsce.

III. ZAGADNIENIA SKARBU PAŃSTWA W PROJEKTACH USTAW W POLSCE

1. Debaty nad kształtem przyszłej ustawy o Skarbie Państwa trwają już od dłuższego czasu. W samym Ministerstwie Finansów opracowano wiele kolejnych projektów ustaw, które w znacznym stopniu różnią się od siebie, niestety nie tylko w szczegółach, ale przede wszystkim w generalnej koncepcji co do przyszłego modelu Skarbu Państwa. Na temat tych propozycji wypowiadało się duże grono teoretyków i praktyków, którzy zaprezentowali zresztą także bardzo różne stanowiska w tym przedmiocie, przedstawiając w formie ekspertyz swoje poglądy i oceny przedstawianych kolejno projektów.

W teorii finansów publicznych w Polsce odmiennie niż w krajach Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych, gdzie działalność Skarbu jest od lat bardzo rozwinięta, zainteresowanie instytucją Skarbu Państwa było dotąd bardzo niewielkie. W większości podręczników finansów omawiane są przede wszystkim zagadnienia budżetowe i podatki, jak również stosunek budżetu

³⁷ Por. G. Colm, *Haushaltplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget. Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. I, Turbingen 1952, s. 534 i n.; Philip, *Finances publiques*, s. 96 i n.

do ministra finansów. Nie porusza się jednakże najczęściej w ogóle samej instytucji Skarbu Państwa. Nieliczne są w tym przedmiocie także prace monograficzne³⁸ i w tylko niewielu publikacjach teoretycznych problematyka Skarbu Państwa jest rozważana³⁹. Można wskazać również i na poglądy krańcowe, w których neguje się w ogóle potrzebę utrzymania i istnienia instytucji Skarbu Państwa⁴⁰.

Opinie na temat Skarbu Państwa przy okazji rozważań nad różnymi zagadnieniami formułowali przedstawiciele różnych dyscyplin, w tym prawa cywilnego, administracyjnego, finansowego oraz ekonomiści. Dało to dobry, choć nie całościowo ujęty, przegląd różnych punktów widzenia. Tym niemniej rozbieżność poglądów na temat modelu Skarbu Państwa, jak również zarzutów stawianych pod adresem treści projektu ustawy, jest bardzo duża. Wymaga to dokonania wyboru i przyjęcia przez Ministerstwo jednolitego – kompleksowego modelu, do którego dostosuje się treść poszczególnych konkretnych rozwiązań.

Instytucja Skarbu Państwa nabiera szczególnego znaczenia i wagi z chwilą przechodzenia do gospodarki rynkowej oraz przeprowadzanej denacjonalizacji przedsiębiorstw państwowych, a częściowo i komunalnych. Duży zakres przewidywanej prywatyzacji wymaga stworzenia odpowiedniej bazy zapewniającej dokonanie rozliczeń za sprzedany – sprywatyzowany majątek ze Skarbem Państwa.

Z kolei konieczność stworzenia odpowiednich form przygotowujących do przejścia i sprzedaży przedsiębiorstw państwowych na rzecz polskiego i zagranicznego kapitału wymaga stworzenia odpowiednich ram przejściowych, przekształcając zgodnie z założeniami początkowo przedsiębiorstwa prywatyzowane w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, aby w drugim etapie móc dokonać następnie całkowitej lub częściowej sprzedaży akcji. I ten wzgląd więc też wymaga ustalenia zwartej koncepcji Skarbu Państwa, rozszerzając równocześnie wykładnię praw i obowiązków Skarbu Państwa jako instytucji prezentującej formę spółki jednoosobowej Skarbu Państwa.

Konieczność działania instytucji Skarbu Państwa, i to na bardzo różnych polach, nie może moim zdaniem być podważana. Dawałam temu wyraz zresztą od dawna. W szczególności obecnie przy przechodzeniu do modelu rynkowego i realizacji założonych reform gospodarczych Skarb Państwa powinien zostać potraktowany bardzo szeroko, nie tylko jako instytucja

³⁸ Por. Gajl, *Budżet...*

³⁹ Patrz N. Gajl, *Skarb Państwa*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Wrocław 1982, s. 171 i n.; idem, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 250 i n.

⁴⁰ Por. L. Kurkowski, *O pojęciu Skarbu Państwa w prawie socjalistycznym*, „*Studia prawnicze*” 1970, nr 26–27, s. 95 i n.

prawna, ale wzorem tu reformowanych różnych koncepcji przyjętych w szeregu państwach spełniać też czynnie funkcje „kasjera i bankiera”.

O potrzebie działań w tym kierunku świadczą również ukazujące się różne akty normatywne wskazane w pierwszej części opracowania, w których okazjonalnie, bo akty te poświęcone są innym przedmiotowo zagadnieniom, sformułowane tam uprawnienia i obowiązki Skarbu Państwa wykraczają poza samą koncepcję prawnych interpretacji instytucji Skarbu Państwa jako odpowiednika państwa. Szereg z nich wskazuje na uprawnienia między innymi do wydawania akcji i obligacji oraz tworzenia spółek jednoosobowych. Są to dziedziny, które właśnie wkraczają w czynności „kasjera i bankiera”. Stanowiło to wykładnię potrzeb praktyki, której rozwiązania ujęte w wielu różnych aktach normatywnych wyprzedzają w szeregu przypadków rozwiązania teoretyczne. Stanowią one wskazówkę, w jakim kierunku powinna w ślad za tym być ustalona koncepcja i model Skarbu Państwa.

2. Podstawową koncepcją, według jakiej ma działać Skarb, jest na pewno koncepcja prawna – związana z osobowością prawną Skarbu Państwa. Oceniając instytucję rozwiązań prawnych, które mają swą tradycję, są bowiem wpisane od dawna w prawo polskie, można stwierdzić, iż stanowią one w większości dobre i zwarte rozwiązania prawnicze. Moim zdaniem jest to koncepcja słuszna prawnie i znacznie bardziej logiczna niż przyjęcie np. założeń francuskich, w których Skarb Państwa nie jest w sposób jednoznaczny osobą prawną, w skutek czego jego czynności nie mają w pełni charakteru prawniczego. Luka prawna, jaka w tym przedmiocie istnieje, nie jest rozwiązaniem właściwym. W sumie, chociaż Skarb Państwa występuje i działa zarówno w kontekście władzy, a więc przepisów prawa publicznego, jak i w świetle przepisów prawa cywilnego i handlowego, jego charakter prawny nie jest jasny. Przyjęcie koncepcji polskiej, posiadania przez Skarb Państwa osobowości prawnej, jest koncepcją znacznie bardziej logiczną i słuszną, a także prawniczo poprawną.

Punktem wyjścia dla polskiej doktryny prawnej Skarbu Państwa jest przyjęcie założenia, iż Skarb Państwa stanowi osobę prawną. Jest to bezsprzecznie osoba prawna szczególnego rodzaju, nie mająca pełnego odpowiednika w innych formach osób prawnych, opierających swe prawa i obowiązki na ustaleniach kodeksu cywilnego lub handlowego. Muszą w tym względzie zachodzić odchylenia od ogólnie i powszechnie obowiązującej interpretacji osoby prawnej, ze względu chociażby na atrybuty władztwa państwa, którego prawnym odpowiednikiem jest właśnie Skarb Państwa. Jest to na pewno aspekt szczególny, wskazujący na pewną złożoność problemów prawnych, jakie w tym przedmiocie zachodzą. Powoduje to bowiem konieczność ustalenia pewnych specjalnych rozwiązań prawnych w zakresie podmiotowości prawnej Skarbu Państwa, odbiegających w wielu punktach od klasycznej osobowości prawnej ustalonej w kodeksach cywilnych.

W świetle prawa Skarb stanowi osobę prawną o szczególnym charakterze. W odniesieniu do Skarbu Państwa nie można stosować zasady o tworzeniu i rejestrowaniu osoby prawnej, jak i o jej likwidacji. Z tego też względu znamienne jest sformułowanie, jakie było przyjęte uprzednio w kodeksie cywilnym w art. 34, który stanowił, iż Skarb Państwa uważany jest w stosunkach cywilnoprawnych za podmiot praw i obowiązków. Obecnie stanowi się wprost, iż Skarb jest w stosunkach cywilno-prawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych. Zaś art. 33 *expressis verbis* stwierdza, że osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. W tej koncepcji prawnej, jak się wydaje, słusznie zostały powiązane uprawnienia cywilnoprawne z własnością majątku publicznego, którego prawnym właścicielem jest Skarb Państwa, odpowiednik państwa jako takiego.

Artykuł 128 k.c. w dawnym jego brzmieniu wynikającym jeszcze z rozwiązań innego systemu wskazywał na szerokie prawa własności stanowiąc, iż własność ogólnonarodowa przysługuje wyłącznie państwu. Obecnie uchylono ten przepis dostosowując treść kodeksu w tym kontekście do nowych założeń reformy i szeroko pojętej prywatyzacji. Przepis ten został częściowo zmieniony przez art. 44 § 1. W obecnym brzmieniu stanowi się, iż „własność i inne prawa majątkowe stanowiące mienie państwowe przysługują Skarbowi Państwa i innym państwowym osobom prawnym”.

Moim zdaniem zasada o osobach prawnych powinna znaleźć swe miejsce jako jedna z pierwszych, naczelných zasad ujętych w nowej ustawie o Skarbie Państwa. Taki zapis miał miejsce w art. 1 ust. 3 jednego z poprzednich projektów ustawy. Stanowił on *expressis verbis*, iż Skarb Państwa jest podmiotem praw i obowiązków w wewnętrznych i zewnętrznych stosunkach cywilnoprawnych. Tak sformułowany przepis w sposób jasny określa charakter cywilnoprawny instytucji Skarbu Państwa i stosunek do posiadanego majątku i zasobów finansowych i to zarówno w zakresie stosunków krajowych, jak i zagranicznych. Dzięki temu sformułowaniu może być przyjęta szeroka interpretacja uprawnień i zobowiązań Skarbu Państwa. W szczególności przy rozszerzaniu się zasięgu kontaktów międzynarodowych, przy ubieganiu się o uzyskanie różnego rodzaju pożyczek i kredytów na forum międzynarodowym itp. ma to swe duże znaczenie.

Tymczasem w jednym z ostatnich projektów ustawy o Skarbie Państwa ten tak istotny zapis został w ogóle pominięty. W art. 1 od razu nawiązuje się do spraw majątkowych i własnościowych, rozszerzając zresztą słusznie katalog o różne składniki majątku, a w tym takie czynniki, jak mienie oddane w zarząd jednostkom organizacyjnym do bezpłatnego lub płatnego korzystania przez osoby prawne i fizyczne, mienie pozostałe po likwidacji państwowych osób prawnych, kopalń, wód, gruntów lasów i nieruchomości rolnych.

Katalog ten obejmuje słusznie nowe formy tej własności, jak: własność akcji i udziałów, należności z tytułu lokat i depozytów Skarbu Państwa, środki państwowych funduszy celowych, nie posiadających osobowości prawnej, należności z tytułu udzielonych kredytów i należności stanowiących dochody budżetu państwa.

Ten długi, różnorodny w swej treści katalog obejmujący różne prawa majątkowe jest rozwiązaniem jak najbardziej potrzebnym. Powinien znajdować się od razu po artykule stwierdzającym posiadanie przez Skarb Państwa osobowości prawnej. Rezygnacja z tego zapisu nie jest zasadna. Powinno się go wpisać stosując koncepcję zgodną i zsynchronizowaną z zasadami ujętymi w kodeksie cywilnym.

W tym zakresie można podnieść szerszy problem, różnie zresztą interpretowany przez prawników. Jest to pytanie, czy należy pominąć niektóre rozwiązania dotyczące Skarbu Państwa ujęte już w innych aktach normatywnych, np. w różnych artykułach kodeksu cywilnego po jego nowelizacji z lipca 1990 r.⁴¹ oraz w art. 29 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i innych normach prawnych. Uważam, iż ze względu na rangę ustrojową ustawy o Skarbie Państwa powinna ona być ujęta całościowo, a w związku z tym także i te różne rozwiązania płynące z szeregu innych norm prawnych powinny być ujęte w ustawie o Skarbie Państwa. W ten sposób ustawa ta będzie miała ten walor, iż zostanie ujęta całościowo i kompleksowo.

W dobie przeprowadzanych reform i reprivatyzacji, dla pełnej realizacji rozwiązań polskich, szybkie uchwalenie ustawy o Skarbie Państwa ma ogromne znaczenie. Związane jest to między innymi także z koniecznością powrotu na rzecz Skarbu Państwa mienia przedsiębiorstw państwowych – likwidowanych, postawionych w stan bankructwa lub też przekształcanych w różne formy spółek, a następnie sprzedawanych. Wydaje się, iż umieszczenie stosowanego przepisu, zsynchronizowanego z ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jest niezbędne. Dobrze by się stało, aby odpowiedni przepis w ustawie o Skarbie Państwa znalazł się wskazując *expressis verbis*, iż pozostałość mienia nie wykorzystanego, a także prywatyzowanego wraca na rzecz Skarbu Państwa. Jest to logiczny wymóg rozwiązań systemowych tak w przypadku, gdy mamy do czynienia z przedsiębiorstwem państwowym działającym w obecnej formie prawnej, jak i przy przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, następnie prywatyzowaną.

Wydaje się, iż na początku treści art. 1 lub 2 należałoby także *expressis verbis* wskazać, że nie należy do Skarbu Państwa mienie jednostek komunalnych. Jest to potrzebne choćby ze względu na to, iż „mienie komunalne”

⁴¹ Ustawa z 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny, DzU 1989, nr 3, poz. 11.

zostało w sposób jednoznaczny wyodrębnione w Konstytucji, co stanowi znaczny wyłom w dotychczasowej doktrynie.

Z kolei na innych zasadach opiera się także „własność” przyznana przedsiębiorstwom. Stąd też powstaje uzasadnienie do wyodrębnienia tych trzech odrębnych form prawa własności, ujmując je w ustawie o Skarbie Państwa.

W treści art. 1 – dotyczącej przedmiotowo wymienionego katalogu praw majątkowych przysługujących Skarbowi Państwa – należałoby także dla jasności umieścić przepis, iż własność Skarbu Państwa obejmuje również „mienie jednostek budżetowych”. Pojęcie jednostek budżetowych jest inne nieco niż jednostek organizacyjnych. To ostatnie jest szersze i obejmować może także inne, niebudżetowe jednostki organizacyjne.

Nasuwa się przy tym bardzo istotna moim zdaniem dla przyjmowanego modelu inna jeszcze sprawa. Jest to stosunek Skarbu Państwa do budżetu. Powiązanie to jest niekiedy podważane i krytykowane w niektórych opiniach. Trudno się z tym zgodzić, we wszystkich znanych mi rozwiązaniach z reguły Skarb Państwa reprezentuje całość dochodów i wydatków ujętych właśnie w budżecie. Podobne prawa ma obecnie samorząd terytorialny w zakresie mienia majątku komunalnego, a także budżetów samorządowych. Wykładnia praw i obowiązków Skarbu Państwa dotyczy właśnie tej nie wyodrębnionej, nie przekazywanej innym podmiotom prawnym części dochodów i wydatków budżetowych i dlatego powinno takie rozwiązanie być przyjęte w ustawie o Skarbie Państwa, a potwierdzone w ustawie o prawie budżetowym.

Dla podtrzymania tej tezy można wskazać, iż rozszerzenie się współpracy i działalności publicznej nie tylko krajowej, ale i międzynarodowej uzasadnia przyjęcie szerokiej wykładni podmiotowości cywilnoprawnej, majątkowej i budżetowej współczesnego państwa, wyrażającej się i odbijającej najszerzej w dochodach i wydatkach budżetowych. Ma to duże znaczenie praktyczne przy korzystaniu z wszelkiego rodzaju pożyczek, innych formach finansowania w ramach Unii Europejskiej i umów o pomocy międzynarodowej, także za pośrednictwem banków międzynarodowych oraz Funduszu Monetarnego.

Dobrze by się więc stało, aby ta nie budząca moim zdaniem wątpliwości zasada została *expressis verbis* ujęta w ustawie. Wskazuje ona prawidłowo na zakres praw i zobowiązań finansowych Skarbu Państwa jako odpowiednika pojęcia państwa, nie sprecyzowanego prawnie.

3. Koniecznym jest również wobec przechodzenia do modelu gospodarki rynkowej oraz dużego zakresu prywatyzacji przedsiębiorstw szersze i dokładniejsze ujęcie Skarbu Państwa do mienia przedsiębiorstw państwowych. Należałoby w tym przypadku przyjąć moim zdaniem jak najszerzą interpretację praw i obowiązków samych przedsiębiorstw, równocześnie precyzując uprawnienia Skarbu Państwa do występowania w obrocie cywilnym, a w tym

międzynarodowym. Należałoby moim zdaniem dać wyczerpującą wykładnię i katalog pozytywny praw i obowiązków Skarbu Państwa. Jest to zagadnienie tak istotne, iż wymagałoby ustalenia katalogu numerycznego uprawnień i zobowiązań.

Sprawą bardzo skomplikowaną jest interpretacja praw majątkowych Skarbu Państwa do mienia przyznanego przedsiębiorstwom państwowym, ujętym w kodeksie w formie zapisu „państwowe osoby prawne”. Mało czytelny był w jednym z projektów zapis wskazujący, iż uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy. Ustawa o Skarbie Państwa jest ustawą zasadniczą i jako taka powinna przesądzać treść ustaw zwyczajnych. Przy bardzo ogólnym ujęciu, a jednocześnie biorąc pod uwagę kodeksowy charakter tych norm, można by przyjąć interpretację podobną do ujętej w kodeksie cywilnym. Natomiast interpretacja taka nie przekonuje, gdy przejdzie się na grunt innych ustaw powszechnych, określających majątek przedsiębiorstw i stosunek Skarbu Państwa do tego majątku. Tak ma się między innymi w odniesieniu do ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych⁴². Występują tam bowiem dwa bardzo dyskusyjne zapisy.

Pierwszy dotyczy (art. 4) funduszu założycielskiego. Jest to fundusz oddzielony od funduszu przedsiębiorstwa (art. 6). Pierwszy z funduszy traktowany jest jako „obcy”, od tego funduszu płaci się jak dotychczas tzw. dywidendę. Jest to więc nadal *sui generis* fundusz Skarbu Państwa.

O ile przyjęłoby się taką interpretację – niepełnych, ułomnych praw po stronie przedsiębiorstw – to powinno to znaleźć swój wyraz w treści ustawy o Skarbie Państwa. Należałoby w tym przedmiocie wskazać jednocześnie, iż pełne prawa własności przedsiębiorstw, zgodnie z obecną koncepcją opartą na zasadach znacznej samodzielności prawnej, samorządności i samofinansowania, wiążą się wyłącznie z drugą częścią ich mienia stworzonego z własnych środków, a ujętego ewidencyjnie w formie funduszu przedsiębiorstwa. Do tej części Skarb Państwa praw majątkowych nie ma.

Nie jest to interpretacja, jak się wydaje, prawidłowa i zgodna z ogólnym modelem reformy. Należałoby w związku z tym zwrócić uwagę na konieczność zmiany w przyszłości odpowiednich przepisów, które by szły w kierunku ustalonym w kodeksie cywilnym. Łącznie te rozwiązania powinny znaleźć się w treści ustawy o Skarbie Państwa.

Powstaje w tym przedmiocie jeszcze jedno zagadnienie wskazane wcześniej, które wymaga rozwiązania, niezależnie od tego, czy przyjmie się wykładnię rozszerzającą w zakresie podmiotowych praw przedsiębiorstw do majątku wyodrębnionego czy zawężającą. Jest to problem konieczności powrotu na

⁴² Por. ustawa z 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, jednolity tekst po zmianach: DzU 1992, nr 6, poz. 27, z dalszymi zmianami.

rzecz Skarbu Państwa mienia przedsiębiorstw likwidowanych czy też tych, które są postawione w stan bankructwa.

Umieszczenie stosownego przepisu zsynchronizowanego z ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest niezbędne. Czynią to słusznie przepisy jednej z ostatnich wersji ustawy o Skarbie Państwa wskazując *expressis verbis*, iż pozostałość mienia nie wykorzystanego i nie pokazanego w inny sposób na rzecz innych osób prawnych, a płynąca zarówno od przedsiębiorstw państwowych, jak i spółek z udziałem kapitału Skarbu Państwa, wraca na rzecz Skarbu Państwa. Jest to logiczny wymóg rozwiązań systemowych zarówno w przypadku, gdy mamy do czynienia z przedsiębiorstwem państwowym działającym w obecnej formie prawnej, jak i przy przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa.

IV. MODELE ADMINISTRACJI A SKARB PAŃSTWA

Instytucja Skarbu Państwa wymaga ustalenia bardzo precyzyjnego podziału kompetencji pomiędzy Skarbem Państwa a innymi resortami. W ramach ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych powołano całkiem nową instytucję, jaką jest Urząd Ministra Przekształceń Własnościowych. Do jego kompetencji i zadań należy dokonywanie zmian, w ramach których przedsiębiorstwa państwowe będą się przekształcały w spółki, działające na podstawie przepisów kodeksu cywilnego i handlowego.

Powstaje zagadnienie, po pierwsze czy nie należałoby tych ostatnich przepisów, które obowiązywały przecież w okresie międzywojennym i stosowane były w innych warunkach gospodarowania, zreformować i unowocześnić, podobnie jak to się stało we Włoszech.

Po drugie, przyjęto założenie, iż spółki powstające na bazie przedsiębiorstw państwowych początkowo mogą przybierać formę jednoosobowej spółki, w której udziały pełne ma Skarb Państwa. Stopniowo będą one zbywać akcje innym jednostkom prawnym i fizycznym. Brak jest jak dotąd doświadczeń, które by potwierdziły, iż forma ta będzie zmierzała rzeczywiście do większej komercjalizacji gospodarki przedsiębiorstw. Doświadczenia włoskie mogłyby tu być pomocne.

Po trzecie, ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest bardzo istotnym aktem normatywnym o charakterze zasadniczym dla nowych rozwiązań modelowych. Reguluje ona w sposób niestety tylko ogólny wiele różnych kwestii, w tym niektóre formy i techniki przekształceń, warunki prawne udostępniania akcji osobom trzecim i załodze, a także procedurę prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego na drodze jego likwidacji. Wiele kwestii nie zostało do końca uregulowane. Wiele także

zaproponowanych instytucji, jak właśnie Skarb Państwa, wymagają nowych regulacji.

Charakteryzując ustawę można stwierdzić, iż dotyczy ona pewnych ogólnych zasad, które zostały wskazane w treści ustawy. Brak jest jednakże na tym etapie normatywnym bardziej szczegółowych rozporządzeń czy też uchwał Rady Ministrów, które w bardziej sprecyzowany sposób nadawałyby kształt prawny wielu zaznaczonym kompetencjom ogólnym.

Zadania ministra przekształceń własnościowych⁴³ obejmują różne kierunki działań. Kompetencje ustalone w ustawie o utworzeniu Urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych mają w dużym stopniu charakter opiniodawczy lub też inicjujący. Znacznie silniej rola ministra przekształceń własnościowych zarysowana została w treści samej ustawy o prywatyzacji⁴⁴.

Przykładowo można tu wskazać na art. 16 ust. 3, zgodnie z którym po zainicjowaniu prywatyzacji minister przekształceń dokonuje wszystkich czynności związanych z prywatyzacją, w sposób czynny kieruje tym procesem oraz może postanowić (z art. 19 ust. 4) o podwyższeniu kapitału akcyjnego na drodze podejmowania emisji w spółkach jednoosobowych przez Skarb Państwa, a także zgodnie z art. 23 ust. 4 w porozumieniu z ministrem finansów może określać na drodze rozporządzenia zasady finansowania i udostępniania akcji w spółkach powstałych na skutek przekształcenia przedsiębiorstw państwowych. To ostatnie uprawnienie jest moim zdaniem ogromnie ważne, nakłada bowiem na ministra przekształceń obowiązek rozwiązania jednego z najistotniejszych zagadnień, jakim jest stworzenie i rozwój rynku kapitałowego w Polsce.

Bardzo trudno jest bez szczegółowych aktów wykonawczych oraz statusu ocenić zakres i charakter kompetencji ministra przekształceń własnościowych. Można przypuszczać jednakże, iż katalog uprawnień będzie wzrastał.

Po pierwsze bowiem, w samej treści ustawy istnieje wiele jeszcze zagadnień do końca nie wyjaśnionych lub nie rozwiązanych.

Po drugie, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, iż wystąpić mogą szczególnie w pierwszym okresie pewne tendencje do centralizacji uprawnień i decyzji, działające na podstawie dawnych zbiurokratyzowanych form działania.

Po trzecie wreszcie, nie został w dostatecznym stopniu do końca i w sposób jasny ustalony podział uprawnień pomiędzy ministra finansów i ministra przekształceń własnościowych, a także organy założycielskie. Model podziału nie jest wyraźny. Może to grozić dublowaniem się uprawnień i przedłużać procedurę działania.

⁴³ Ustawa z 13 lipca 1990 r., o utworzeniu Ministerstwa Przekształceń Własnościowych, DzU 1990, nr 51, poz. 299.

⁴⁴ Ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, DzU 1990, nr 51, poz. 298, z dalszymi zmianami.

Ministerstwo Przekształceń Własnościowych stanowi instytucję nową, zupełnie nie znaną dotychczasowym polskim strukturom organizacyjnym i finansowym. Dlatego też trudno jest z góry wydawać jakiegokolwiek sądy. Należałoby jednakże przeprowadzić w tym przedmiocie odpowiednie analizy i rozważania porównawczoprawne, analizując modele już od lat działające w wielu krajach wysoko rozwiniętych.

Jednocześnie nasuwa się pewna uwaga krytyczna o charakterze ogólnym. W obecnym stanie legislacyjnym nie wydaje się dostatecznie jasną i dobrze zsynchronizowaną treść ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu Ministerstwa Przekształceń Własnościowych oraz treść ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych z uprawnieniami, jakie powinien w wielu dziedzinach zachować i posiadać Skarb Państwa *vel* minister finansów.

Wyraźnie występować powinna moim zdaniem w przyjmowanym modelu pewna zależność od ministra finansów, tam gdzie prezentuje on interes państwa, czyli Skarbu Państwa. Toteż należałoby zmierzać do dokonania pewnej korekty i synchronizacji podziału kompetencji w tym przedmiocie pomiędzy tymi dwoma ministerstwami, a nadto i także pomiędzy ministerstwami resortowymi, wtedy gdy prezentować będą one organ założycielski.

Naturalnie niezależnie od potrzeby takiej synchronizacji merytorycznej można przyjąć na razie regułę, iż *lex posterior derogat lex priori*, dostosowując do podstawowej treści ustawy o Skarbie Państwa pozostałe ustawy uchwalone wcześniej. Jest to jednakże zabieg normatywny, znacznie mniej prawidłowy z punktu widzenia poprawnej techniki legislacyjnej.

Przechodząc do określenia zakresu działania Skarbu Państwa, należałoby przede wszystkim dokonać wyboru odpowiedniej koncepcji. Pierwsza prostsza polega na przyjęciu modelu, iż Skarb Państwa pełni funkcje „kasjera” gospodarki narodowej. W tym zakresie Skarb dokonuje obsługi wszystkich rachunków jednostek budżetowych i innych rachunków publicznych, w tym też pożyczkowych. Ten zapis powinien się znaleźć przed zapisem, który wymienia taksatywnie inne formy działania, więc także nie wchodzące w skład obsługi „kasjera”. Pełniąc funkcję „kasjera” cała obsługa zarówno budżetowa, jak i działalność pozabudżetowa powinna być dokonywana poprzez Skarb Państwa, który jest tu pełnym odpowiednikiem uprawnień państwa.

Zachodzi natomiast w praktyce możliwość przyjęcia różnych rozwiązań technicznych. Mogą tu zostać stworzone i zaangażowane własne specjalne agendy Skarbu – aparat powołany do obsługi techniczno-rachunkowej dokonywanych operacji. Ilość operacji jest, jak wiadomo, w tym przypadku ogromnie duża.

W szeregu modelach europejskich obsługa techniczna Skarbu obejmuje także rachunki jednostek – budżetów lokalnych, a także szeregu innych instytucji, funduszy budżetowych i pozabudżetowych, publicznych i poza-

publicznych, jeżeli w jakiś sposób powiązane są one ze Skarbem Państwa. Będąc „kasjerem” państwa, Skarb Państwa musi z natury rzeczy zajmować się także obsługą długów państwa, a w niektórych systemach również emisją. Skarb na ogół nadzoruje także płynność rozliczeń, jaka powinna mieć miejsce celem realizacji wszystkich budżetowych i pozabudżetowych zobowiązań.

Z punktu widzenia procesu technicznego możliwy jest naturalnie wybór jednego z wariantów – albo w praktyce pełnić powinności kasjera przez własne agendy lub powierzyć to dokonaniu przez wybrany bank publiczny (u nas jak dotychczas NBP). Ta druga koncepcja wydaje się przydatna technicznie i w pełni zasadna. Za tą koncepcją wypowiadam się.

Zagadnienie samej organizacji i administracji Skarbu Państwa stanowi problem bardzo istotny. Podkreśla to zapis, który słusznie wskazuje, iż organem Skarbu Państwa jest minister finansów. Z punktu widzenia interpretacji prawnej można byłoby przyjąć nieco inne sformułowanie, wskazując, iż Skarb Państwa jest reprezentowany przez ministra finansów. Należałoby nadto koniecznie dodać wyjaśnienie, iż Skarb państwa stanowi Departament Ministerstwa Finansów (podobna koncepcja jest we Francji, gdzie Skarb Państwa działa jako jedna z wyodrębnionych dyrekcji Ministerstwa Finansów). Ustala to w sposób jasny zagadnienie struktury Skarbu i jego stosunek do ministra finansów.

Innym z problemów merytorycznych, które trzeba by rozstrzygnąć, jest kwestia, czy przyjąć również koncepcję, iż niezależnie od funkcji „kasjera” Skarb Państwa pełni również funkcję „bankiera”. Ten model realizowany jest w wielu krajach. Najbardziej charakterystyczne i rozwinięte są naturalnie koncepcje Skarbu jako „bankiera” w Wielkiej Brytanii, gdzie wszystkie funkcje ogromnie zresztą rozwinięte zarówno czynne emisyjne i pożyczkowe, jak i kontrolne spełnia łącznie Tresury, posiadający bardzo duże uprawnienia.

Bardzo jasno zakres funkcji spełniany przez Skarb Państwa w roli „bankiera” występuje również w rozwiązaniach francuskich. Zakres rozlicznych wpływów środków finansowych, jak również możliwość wykorzystania czasowego wolnych źródeł finansowych różnych dysponentów budżetowych i pozabudżetowych pozwala na stworzenie określonej puli zasobów finansowych, którymi Skarb Państwa może dysponować niejako poza budżetem.

Skarb Państwa, na co wskazywałam wcześniej, pełni we Francji nadto ważną rolę w dziedzinie obrotu pieniężnego. Jest w szeregu przypadkach substytutem banku – Instytutu Emisyjnego, prowadzi działalność w zakresie wymiany pieniądza, współpracując z Bankiem Francji, wypuszcza bony, obligacje gwarantowane, a także prowadzi różne inne operacje na rynku papierowym. Skarb korzysta też z różnych form udzielanych mu pożyczek (zaliczek) przez Bank Francji. Może korzystać także z różnych form pożyczek międzynarodowych udzielanych przez inne państwa lub międzynarodowe banki i fundusze. W sumie pula środków, z których niezależnie od zasobów budżetowych może korzystać Skarb Państwa, jest bardzo duża.

Z kolei mając zgromadzone zasoby finansowe Skarb Państwa w roli „bankiera” dokonuje szeregu czynności finansowych udzielając na różnych warunkach dotacji i pożyczek jednostkom publicznym, w tym i gospodarczym, przedsiębiorstwom publicznym i prywatnym. W ten sposób drogą ustalania różnych warunków dotacji, pożyczek lub też gwarancji Skarb Państwa ma możliwość prowadzenia własnej polityki finansowo-gospodarczej, wykorzystując do tych celów cały zasób wolnych czasowo środków finansowych. Uważa się to na ogół za zaletę modelu francuskiego, tym niemniej nierzadko są także i głosy krytyki za względu na dużą sferę pozabudżetowej działalności finansowej Skarbu Państwa.

O ile w Polsce przyjmie się koncepcję pełnienia przez Skarb Państwa tej roli, to należałoby z punktu widzenia legislacyjnego ująć to w osobnym rozdziale merytorycznym, wymieniając taksatywnie posiadane środki i spełnione zadania.

Można byłoby na marginesie omawianych merytorycznie zagadnień wysunąć jednocześnie pod adresem ustawodawcy uwagę o charakterze techniczno-legislacyjnym, aby po uchwaleniu ustawy o Skarbie Państwa konsekwentnie także i w innych aktach normatywnych zacząć używać terminu wyłącznie „Skarb Państwa”, zamiast posługiwać się innymi terminami nieprawidłowymi, jak „państwo”, „naród” itp., co dotąd często niestety miało miejsce.

Biorąc pod uwagę szczególną rolę, jaką w okresie przechodzenia do prywatyzacji musi odgrywać Skarb Państwa, wydaje się, iż uchwalenie ustawy o Skarbie Państwa powinno jak najszybciej nastąpić niezależnie od tego, że niektóre rozwiązania mogą wydawać się dyskusyjne. Z tego też względu, tym bardziej celowe byłoby posłużenie się wypróbowanymi wzorami i doświadczeniami innych państw europejskich, w których instytucja Skarbu Państwa w sferze cywilnoprawnej w zakresie gospodarki budżetowej oraz jako „kasjera i bankiera” gospodarki narodowej działa od dawna, ma długie i dobre tradycje.

Natalia Gajl

PROPERTY TRANSFORMATION AND THE POWERS AND DUTIES OF THE TREASURY

In the time of introduced reforms and privatization in Poland, a major problem which calls for an urgent solution, is passing a Bill on the State Treasury. The solutions partly regarding the Treasury are scattered in a number of new normative acts. But, firstly, they are only partial solutions of various problems and question; secondly, there is often no

synchronization between the adopted solutions; thirdly, there are many legal gaps and unsolved problems which obstruct the denationalization of state-owned enterprises and their transformation into corporations. Finally fourthly, which is worst, the scattered solutions do not mean a uniform conception of the Treasury.

The developed models of Treasury, different mostly in their technical solutions and structure, appear at present in many highly developed countries. In this respect it is worth-while to consider the examples of Britain, the United States, France, and Italy in which complex models of the Treasury exist. In those countries the Treasury is not only a legal institution but it also plays the role of the cashier and banker of the national economy. These two functions seem particularly important and worth-while imitation and adopting in the conditions of Polish economy.

The full conception, irrespectively of the chosen model of the Treasury, should be formulated as a composite unity in a Bill. Such a normative act should be considered the basic legal norm, directive for other legal solutions.

Considering the future structure of the Treasury, also the necessity of clear division and determination of competence of particular ministries as the founding organs, and the relationship of the Ministry of Property Transformation to the Treasury, have to be taken into consideration. In the existing solutions the competences of particular units overlap, which is undesired and does not serve an effective and efficient process of privatization.

Considering the role to be played by the Treasury in the modern economy and the needs of the reform it should be postulated to pass the Treasury Bill as soon as possible.