

A. Młynarska-Wichtowska, Z. Szpringer, P. Zołoteńki  
Biuro Studiów i Ekspertyz

**Raport nr 141**  
**(IP-80 P)**

## **Wstępne uwagi do projektu ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 342)**

### **Uwagi ogólne**

Projekt ustawy zawiera połączenie przepisów niemalże wprost pochodzących z dotychczas obowiązującej ustawy - Prawo budżetowe wraz z rozporządzeniami wykonawczymi (dział V, VI i VII projektu) z nowymi (trudnymi do precyzyjnego sformułowania) regulacjami dotyczącymi m.in. pojęć z zakresu finansów publicznych czy długu publicznego (działy I-IV). Taka prosta kompilacja przepisów nie zawsze sprzyja czytelności i przejrzystości proponowanej ustawy.

Trudno odnaleźć w sformułowaniach proponowanych przepisów ustawy oczekiwane "rewolucyjne" rozwiązania m.in. odnośnie jawności i przejrzystości finansów, czy dyscypliny budżetowej.

Przedstawiony projekt nie rozwiązuje szeregu problemów wielokrotnie wcześniej sygnalizowanych (również przez parlamentarzystów), a dotyczących m.in. ograniczenia zakresu dotacji z budżetu, ograniczenia inwestycji centralnych (w projekcie nazwanych wieloletnimi).

Wstępna analiza projektu pozwala na sformułowanie uwag i zastrzeżeń dotyczących m.in. tego, że:

- występują w projekcie przepisy nakazujące wykonanie np. analiz i ocen bez wskazania ich wykonawców, odbiorców czy terminów (na przykład art. 23, 70, 82);

- zamieszczono przepisy określające konieczność uzyskania opinii np. komisji sejmowej, a wskazanym byłoby użycie sformułowań "po uzyskaniu akceptacji / bądź pozytywnej opinii" (na przykład art. 93 ust. 4 dotyczący zmiany przeznaczenia rezerwy celowej, czy art. 100 ust. 2 dotyczący zmiany wykorzystania środków na finansowanie inwestycji i programów wieloletnich);

- nie zamieszczono w ustawie wielu regulacji odsyłając do rozporządzeń wykonawczych m.in. definicji dysponentów budżetowych różnych stopni (II i III stopień), a w art. 106 pkt 1 jedynie odwołuje się do określenia w rozporządzeniu sposobu ustanawiania dysponentów niższego stopnia. Analizy wymaga zasadność wszystkich tych przypadków, co będzie możliwe dopiero po przedstawieniu projektów tych rozporządzeń.

### **Pozytywnie można ocenić m.in.:**

- ujęcie w ustawie o finansach publicznych problematyki związanej z państwowym długiem publicznym (podobne rozwiązanie zastosowano w hiszpańskiej ustawie Prawo Budżetowe Generalne)<sup>1</sup> i przyjęcie stosownych procedur ostrożnościowych i sanacyjnych,

- wprowadzenie możliwości szerszego zamieszczania w ustawie budżetowej programów wieloletnich,

- wprowadzenie zasady, że wydatki na obsługę długu publicznego mają pierwszeń-

---

<sup>1</sup> Zob. „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” nr 3(12)97 Biura Studiów i Ekspertyz KS.

stwo nad innymi wydatkami,

- ograniczenie możliwości przeniesień wydatków między działami i częściami budżetu, przy zachowaniu możliwości dokonywania korekt w obrębie jednego rozdziału klasyfikacji, pod warunkiem, że nie ulegną zwiększeniu środki na wynagrodzenia,

- wprowadzenie nowej regulacji dotyczącej możliwości przenoszenia wydatków na kolejny rok budżetowy.

### **Uwagi szczegółowe:**

#### ***Dział I***

Dział I zatytułowany - podstawowe definicje - nie wyczerpuje wszystkich głównych definicji, w związku z czym należałoby rozważyć propozycję odsyłania, w miarę pojawiania się nowych pojęć, do dalszych części ustawy (przede wszystkim działu V), w których formułuje się ich definicje. I tak na przykład w art. 16 ust. 2 pkt. 4 pojawia się pojęcie "dysponent części budżetowej" - można by odesłać do art. 67 i 68. W art.8 pojawia się pojęcie budżet - można by odesłać do art. 60.

Również w innych działach odnotować można tego typu fakty. W art. 16 występuje pojęcie "plany finansowe" - można by odesłać do przepisów art. 27 ust. 8 oraz działu V - rozdziałów 2 i 3. W art. 28 ust. 12 pojęcie nadwyżek środków obrotowych - można powiązać z przepisami art. 31.

W art. 94 wprowadza się pojęcie "wytyczne" Rady Ministrów nie precyzując ich zakresu, formy czy obligatoryjności stosowania.

Ponadto nie zamieszczono pewnych definicji, takich jak Skarb Państwa, czy organ - być może należałoby te definicje sformułować, lub odesłać do innych aktów, które je formułują. Nie znalazły również swojego określenia takie pojęcia jak zobowiązania wymagalne, czy niewymagalne.

Zawarte w dziale I przepisy nie do końca precyzyjnie formułują wprowadzane pojęcia. Nie jest jasne na przykład czy definicje dochodów publicznych, czy też środków publicznych przewidują zaliczanie do nich takich dotychczasowych dochodów budżetu państwa, jak zwrot wydatków wcześniej (w innym roku budżetowym) poniesionych, czy też wpływy z tytułu ubezpieczeń.

Wątpliwości budzą nieprecyzyjne przepisy art. 5 definiujące pojęcie sektora finansów publicznych. W ust. 1 stwierdza się, iż sektor ten stanowią organy finansowane z danin publicznych oraz określone w tym ustępie jednostki podległe lub nadzorowane przez te organy. W ust. 2 do sektora finansów publicznych zalicza się określone nieco bardziej szczegółowo: organy, jednostki podległe tym organom oraz państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki zastrzegając warunek "...jeżeli działalność tych organów jest finansowana ze środków publicznych...". Takie sformułowanie przepisu ust. 2 pozostaje w sprzeczności z ust.1 (jest przecież różnica między daniną publiczną a środkami publicznymi). Być może w sposób niezamierzony zastosowano niewłaściwe określenie "organy".

Warto też zwrócić uwagę na niesprecyzowanie pojęć "dochód" i "przychód". Do przychodów zalicza się m.in. operacje nie ostateczne, związane z finansowaniem deficytu budżetowego (art. 3 ust. 2) oraz środki uzyskiwane przez zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne i fundusze celowe (art. 28 - 30). Tak więc jeden termin ma dwa różne znaczenia.

Wydaje się, że zdefiniowanie sektora finansów publicznych byłoby o wiele prostsze i

skuteczniejsze **poprzez wyliczenie form organizacyjnych wchodzących w jego skład** (np. jednostki budżetowe, fundusze celowe itp.). Niedopuszczalne jest natomiast upoważnienie Rady Ministrów do rozszerzania zakresu “sektora finansów publicznych” (art. 5 ust. 3). Delegacje powinny dotyczyć określenia szczegółowych warunków i trybu wykonania przepisów ustawy, a nie umożliwiać władzy wykonawczej de facto zmianę znaczenia fundamentalnych pojęć ustawowych. Zresztą - z treści art. 5 ust. 3 wynika, że wg autorów projektu istnieją lub mogą istnieć jednostki organizacyjne finansowane ze środków publicznych nie zaliczone do sektora finansów publicznych. Powstaje więc pytanie - dlaczego nie skonstruować definicji sektora finansów publicznych tak, by jednostki te stanowiły jego część?

Podobne wątpliwości budzi treść art. 8 - **potrzeby pożyczkowe budżetu państwa** rozumiane są jako środki niezbędne do sfinansowania deficytu budżetu państwa, spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań, sfinansowania udzielanych przez Skarb Państwa pożyczek oraz “innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa”. Cóż stoi na przeszkodzie, by te “inne operacje” wpisać do ustawy, lub też wyraźnie określić charakter ich związku z długiem Skarbu Państwa? Przychody związane z finansowaniem deficytu zaplanowano w 1998 r. w wysokości przekraczającej 80 miliardów złotych - ustawa o finansach publicznych nie może dawać jakiegokolwiek swobody interpretacji co do sposobu użycia tak znacznych kwot.

## ***Dział II***

W dziale tym, w art.12 wprowadza się szereg przepisów, w gruncie rzeczy dość nieprecyzyjnych. Jako jedną z zasad jawności formułuje się podawanie do publicznej wiadomości, bez chociażby sugestii w jakiej formie to się ma odbywać. Ponadto wprowadza się takie określenia jak “omówienie” ustawy budżetowej, “omówienie” sprawozdania z wykonania budżetu, co bez określenia kto, kiedy i w jakiej formie ma “omówić” nie gwarantuje realizacji zasady jawności finansów publicznych. Zawarte w art. 12 ust. 2 pkt 3 jedyne “imienne” wskazanie na Ministra Finansów dotyczy podawania do publicznej wiadomości “zbiorczych” danych dotyczących finansów publicznych. I tu również ogólnikowość stwierdzenia “zbiorczych” nie pozwala ocenić przydatności tego przepisu do realizacji zasady jawności finansów. Należałoby - jak się wydaje - w tym miejscu odesłać do przepisów art. 17, który uszczegóławia nieco zakres przedmiotowy tych “zbiorczych” danych.

W przepisie art. 12 ust. 4 zawierającym regulacje dotyczące zasady przejrzystości finansów publicznych, ogranicza się stosowanie zasad klasyfikacji dochodów i wydatków do określonych w art. 14, czyli z pominięciem części budżetowych. Trudno zrozumieć dlaczego zasadę przejrzystości osiągać się ma przez stosowanie tylko działów, rozdziałów i paragrafów, z pominięciem części budżetowych. Proponować można wskazanie również na art. 68 dotyczący klasyfikacji budżetu państwa wg części, lub rozważenie możliwości wprowadzenia klasyfikacji na “części” do budżetów gmin, powiatów czy też funduszy celowych.<sup>2</sup>

Nie jest jasne dlaczego w omawianym projekcie dokonano odmiennie niż w obowiązującym dotychczas Prawie budżetowym oddzielenia regulacji dotyczących przedmiotowej klasyfikacji budżetowej od klasyfikacji podmiotowej.

**Zasady klasyfikacji budżetowej** (art. 14) są bardziej niejasne niż w obecnie obowiązującym

<sup>2</sup> Zgodnie z propozycjami zgłaszanymi przez uznanego znawcę problematyki budżetowej - W. Misiąga

zującym prawie budżetowym i z ich treści nie wynika, że przyczynią się do zwiększenia przejrzystości finansów publicznych. Nie wiadomo np. czym różni się dział od rozdziału, jeżeli obie te podziałki określają rodzaj działalności, z jaką związany jest wydatek. Podstawowymi problemami klasyfikacji budżetowej jest zbyt mała szczegółowość oraz nieprzydatność do określania kosztów poszczególnych przedsięwzięć. Zła klasyfikacja budżetowa może skutecznie ograniczyć parlamentarną kontrolę nad wydatkami publicznymi, dlatego ustawa powinna określić podstawowe wymogi jej stawiane.

W art. 15 i art. 16 zastosowano pojęcia “sprawozdania budżetowego z wykonania planu finansowego” oraz “sprawozdania finansowego”. “Sprawozdanie finansowe” jedynie wymienione w art. 15 ust. 4 pkt 4 jako ewentualny przedmiot szczególnych zasad rachunkowości przywołuje się w art. 16 ust. 2 pkt 5 nie zasadnie stwierdzając, iż jest ono w wymienionym uprzednio artykule określone. Nie jest określone - jest tylko wymienione, stąd potrzeba zastosowania precyzyjnego sformułowania w tym zakresie. Z uwagi na brak projektów rozporządzeń Ministra Finansów regulujących sprawę dotyczące m.in. sprawozdań budżetowych, nie jest możliwa ocena sformułowań ustawy w tym zakresie.

W tym miejscu projektu występuje, jak się wydaje pewne pomieszanie kolejności artykułów. Zaproponować można przeniesienie przepisów art. 17 w pobliże art. 12 i 13, jako że dotyczą regulacji jawności finansów.

Wątpliwości budzi przepis art. 18 ust. 1, w którym odsyła się do ustawy o rachunkowości nie tylko w odniesieniu do sprawozdań finansowych, ale i sprawozdań budżetowych, które nie występują w przepisach tej ustawy. Wymaga to bardziej precyzyjnego sformułowania, bądź wyjaśnienia.

### ***Dział III***

Uwagę zwraca brak w art. 19 ust. 2 jednoznacznego sformułowania zakazu przeznaczania środków publicznych na imiennie wymienione wydatki, stosuje się formułę “nie powinny”, co wydaje się być przyzwoleniem na inne niż zawarte w ust. 3, wyjątki. Właściwym byłoby zastosowanie sformułowania, iż środki publiczne “nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków”.

Wątpliwości budzi przepis art.20, który wprowadza pojęcie “wyodrębnione wydatki” nie precyzując o jakie wydatki w gruncie rzeczy chodzi, stosuje sformułowania o “zasadach uczciwej konkurencji” nie precyzując czy są to zasady wg uznania dysponenta, czy też wynikają z jakichś regulacji.

Art. 24 wprowadza nowe pojęcie “harmonogramu realizacji dochodów i wydatków” budżetu państwa ustalane przez Ministra Finansów w porozumieniu z dysponentami części budżetowych. Nie jest jasne jakie harmonogram ma odniesienie/powiązanie z układem wykonawczym i planem finansowym (art. 92). Nie określono szerzej problematyki harmonogramu, a stworzono dodatkowy element w procedurze realizacji budżetu angażujący Ministerstwo Finansów (lub zarząd jednostki samorządowej) w zakresie uzyskiwania przez dysponentów zgody na wyższe niż określone w harmonogramie jednorazowe wydatki. Ponadto w dziale V dotyczącym budżetu, harmonogram nie występuje w żadnym z przepisów, a powinien jeśli ma funkcjonować w procesie wykonania budżetu państwa.

W art. 26 ust. 1 zawarto obowiązek określenia wysokości skutków finansowych projektów aktów prawnych jedynie w przypadku zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków podmiotów sektora finansowego. Wydaje się, iż celowym byłoby zastosowanie tego obowiązku dla jakichkolwiek skutków finansowych, tak jak to stosuje się w ust. 3 dla jedno-

stek samorządu terytorialnego.

**Formy organizacyjne obecnie nazywane gospodarką pozabudżetową** (art. 28 - 30) nie zmieniają swego charakteru. Budzi to zasadnicze wątpliwości - utrzymywanie aż trzech form gospodarki pozabudżetowej nie ma uzasadnienia. Utrudnia to bowiem parlamentarną kontrolę na środkami publicznymi. Różnice pomiędzy zakładem budżetowym i gospodarstwem pomocniczym są niewielkie - działalność tych jednostek zmieściłaby się zapewne w jednej formie organizacyjnej. Z całą pewnością natomiast należałoby włączyć do budżetu środki specjalne. Powiązanie pewnych dochodów i wydatków (np. w przypadku darowizny, jeżeli darczyńca określił jej przeznaczenie) **jest możliwe w ramach budżetu**. Rozwiązanie takie przyjęto zresztą dla środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Utrzymywanie dla takich sytuacji odrębnej formy gospodarki pozabudżetowej prowadzi do ograniczenia kontroli zarówno na etapie planowania, jak i wykonania.

Obawy te potwierdza treść działu V rozdz. 3 omawiającego zasady i tryb wykonania ustawy budżetowej. **Kontrola** sprawowana przez Ministra Finansów (art. 94 ust. 2) dotyczy jedynie realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz poziomu deficytu. Dysponenci natomiast dokonują okresowych ocen przebiegu wykonania zadań oraz dochodów i wydatków przez podległe im jednostki organizacyjne. Jak już wyżej wspomniano, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne osiągają przychody i dokonują rozchodów, ich gospodarka zatem zgodnie z projektem ustawy okresowym ocenom nie podlega.

W art. 31 nadaje się Ministrowi Finansów obowiązek wydania rozporządzenia dotyczącego szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, pomija się środki specjalne. Biorąc pod uwagę przepis art. 87 ust. 7 przewidujący ujmowanie w ustawie budżetowej planu przychodów i rozchodów środków specjalnych, należałoby rozważyć potrzebę uregulowania szczegółowych zasad gospodarki finansowej również środków specjalnych.

Art. 32 dotyczący funduszy celowych, ogranicza liczbę funduszy celowych do już istniejących (przed dniem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych), powinien jednak zawierać odniesienie do przejściowego przepisu art. 178, który dotyczy działań Rady Ministrów mających doprowadzić do racjonalizacji liczby funduszy celowych. Z uwagi na to, iż często postulowano likwidację funduszy celowych, można by rozważyć zastosowanie innej formy (na przykład odrębnych części budżetowych) prowadzenia tej działalności.

**Obowiązki i prawa księgowych** w sektorze finansów publicznych ustalić ma w drodze rozporządzenia Rada Ministrów (art. 34). Wydaje się, że księgowi dla wzmocnienia kontroli wydatków powinni mieć ustawowe gwarancje niezależności w sprawowaniu swoich obowiązków i jednocześnie ponosić odpowiedzialność za nieprawidłowości. Możliwość dokonania wydatku stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych na pisemne polecenie przełożonego (art. 146 ust. 1), osłabia skuteczność kontroli wstępnej.

#### *Dział IV*

##### **Państwowy dług publiczny**

Pozytywnie można ocenić przepisy dotyczące państwowego długu publicznego, a zwłaszcza procedury ostrożnościowe i sanacyjne przewidziane na wypadek, gdy dług publiczny osiągnie niebezpieczny poziom liczony w relacji do PKB. Przewiduje się 3 sytuacje w których stosuje się określone rozwiązania:

- relacja długu do PKB jest większa od 50% ale nie przekracza 55%,
- relacja długu do PKB jest większa niż 55%, ale mniejsza niż 60%,
- relacja długu do PKB jest równa lub większa od 60%.

Zwraca jednakże uwagę nierównomierność rozłożenia obowiązku ograniczeń wydatków między samorządem terytorialnym a budżetem państwa w sytuacji, gdy relacja dług/PKB przekroczy 55%. Wysiłek hamowania wydatków w największym stopniu obciążą wówczas budżety samorządów. Zgodzić się można z poglądami, że bardziej celowe byłoby zobligowanie także budżetu państwa do ograniczenia deficytu po przekroczeniu przez dług publiczny wielkości stanowiącej 55% PKB i przyjęcie zasady, że w takiej sytuacji budżet państwa nie może planować wzrostu wydatków w ujęciu realnym.<sup>3</sup>

Wydaje się, iż należałoby powiązać art. 36 rozdziału 1 - zasady zarządzania z rozdziałem 4 i 3 - narzędzia zarządzania, natomiast art. 35 i rozdział 2 prezentujący procedury ostrożnościowe i sanacyjne mogłyby w sposób jak się wydaje logiczny zamykać omawiany dział. Uwagę zwraca art. 39, który zezwala na niestosowanie procedur ostrożnościowych i programu sanacyjnego w warunkach stanów nadzwyczajnych, uniemożliwiających lub w znacznym stopniu utrudniających wykonanie tego programu. Nie jest natomiast określone kto i w jakim momencie przesądza o zaistnieniu wspomnianych warunków uniemożliwiających lub utrudniających stosowanie określonych procedur.

Rozdział 4 omawianego działu daje bardzo szerokie uprawnienia Ministrowi Finansów w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa oraz zarządzania środkami budżetu państwa, aktywami Skarbu Państwa i innymi środkami publicznymi. Wydaje się, iż zakres tych uprawnień Ministra Finansów winien być przedmiotem głębszej analizy z punktu widzenia możliwości włączenia w te procesy decyzyjne jeszcze jakiegoś ogniwa. Minister Finansów jest bowiem wg projektu samowystarczalny począwszy od opracowania strategii oddziaływania na dług sektora finansów publicznych i strategii zarządzania długiem publicznym Skarbu Państwa poprzez ich realizację do momentu zaistnienia sytuacji wymagających zastosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Wówczas dopiero włączona do działań jest Rada Ministrów i Sejm. Wprawdzie wymienione wyżej strategie stanowią załącznik do ustawy budżetowej, a więc są weryfikowane w trakcie prac nad budżetem, ale ich realizacja wydaje się być poza kontrolą. Uwagę zwraca nieścisłość pomiędzy przepisem art.36 ust.2 dotyczącym jednej strategii a przepisami ust. 1 tego artykułu oraz art. 88 mówiącymi o dwóch strategiach.

### ***Działy V, VI i VII***

Przepisy tych działów odpowiadają w dużej mierze przepisom dotychczas obowiązującego Prawa budżetowego. Zmiana wielu sformułowań czy też regulacji w stosunku do dotychczasowych, nie sprzyja czytelności i precyzji proponowanych regulacji. Przykładem mogą być przepisy (art. 80) dotyczące inwestycji wieloletnich (dotychczas "centralnych"), które w obecnym Prawie budżetowym są bardziej precyzyjne i wyczerpujące. Sama zmiana nazwy i "okrojenie" regulacji niczemu nie służą. Proponowane przepisy ustawy nie doprowadzą do ograniczenia liczby inwestycji wieloletnich. Nie zaproponowano przepisów regulujących m.in. co najmniej ponadregionalny charakter tych inwestycji, czy też wyznaczających pod-

<sup>3</sup> Zob. A. Bratkowski, *Ustawa o finansach publicznych. Postęp, ale niewystarczający*, "Gazeta Bankowa" z 24 maja 1998.

miot odpowiedzialny za bieżący nadzór i kontrolę tych inwestycji (jakim w pewnym zakresie był niegdyś Centralny Urząd Planowania). Obowiązujące od września 1997 r. rozporządzenie nie wyczerpuje niezbędnych uregulowań w zakresie inwestycji wieloletnich.

Pozytywnie ocenić można wprowadzenie regulacji dotyczących programów wieloletnich.

Zmiany wymagają przepisy dotyczące prac nad projektem i wykonaniem budżetu. Art. 86 ust. 2 winien obligować dysponentów do przedstawienia właściwym komisjom sejmowym szczegółowych projektów budżetów poszczególnych części. Nie zawarto w projekcie przepisu odnoszącego się do "zawartości" projektu ustawy budżetowej, a wielokrotnie w pracach budżetowych potrzeba taka była sygnalizowana również przez parlamentarzystów.

W art. 109 należy sformułować szczegółowość sprawozdania z wykonania budżetu państwa w odniesieniu do poszczególnych części budżetowych oraz obowiązek przedstawiania sprawozdań przez poszczególnych dysponentów właściwym komisjom sejmowym.

Proponowane zmiany umożliwią parlamentarzystom rzeczywiste wpływanie na kształt budżetu i właściwe sprawowanie funkcji kontrolnych co do jego realizacji.

**Rezerwy celowe** - wątpliwości budzi propozycja (będąca raczej usankcjonowaniem dotychczasowej praktyki) zmierzająca do tego, by możliwe było z pominięciem Parlamentu tworzenie nowych rezerw celowych ze środków zablokowanych w toku realizacji budżetu państwa.

Wydaje się, że lepszy byłby przepis Art. 102 ust. 2 pkt 5 w brzmieniu:

" Minister Finansów może utworzyć nową rezerwę celową po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw finansów publicznych i przenieść do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowane na podstawie ust. 1 pkt 2 i 3"

*i ewentualnie nowego pkt. 6*

*"Opinia komisji sejmowej właściwej do spraw finansów publicznych, o której mowa w ust. 2 pkt. 5, nie jest potrzebna w sytuacji, gdy środki z zablokowanych wydatków przeznaczone zostaną na finansowanie zobowiązań Skarbu Państwa"*

oraz nowe brzmienie Art. 102. ust. 2 pkt 6 " Rezerwą celową, o której mowa w ust. 5, dysponuje Rada Ministrów"

Wątpliwości budzi wprowadzona zmiana dotycząca rachunków bankowych prowadzonych do obsługi budżetu, a mianowicie utrzymanie wyłącznie jednego centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, w ciężar którego dokonywane będą wszystkie wydatki budżetu (oprócz wydatków ze środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej). Wątpliwości wynikają z jednej strony z braku projektu rozporządzenia (art. 106) regulującego szczegółowy sposób wykonywania budżetu państwa, co uniemożliwia ocenę zasadności wprowadzenia takiego rozwiązania, z drugiej zaś z przepisu art. 105 ust. 3 dającego Ministrowi Finansów możliwość "ominięcia" tej regulacji poprzez wyrażanie zgody na tworzenie odrębnych rachunków wszystkim lub niektórym dysponentom.

### **Dyscyplina budżetowa**

#### ***Pozytywnie należy ocenić:***

- wprowadzenie przepisu przewidującego odpowiedzialność za dopuszczenie się zwłoki w zapłacie zobowiązań jednostki sektora publicznego powodującej konieczność zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie;

- ustanowienie zasady, że osoba ponownie ukarana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie może - przed zatarciem kary - otrzymywać wyróżnień i premii pieniężnych.

Ukaranie karą nagany, czy karą pieniężną uważa się za równoznaczne z negatywną oceną kwalifikacyjną pracownika państwowego, czy samorządowego;

- ustanowienie obowiązku ponoszenia przez winnych kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- wprowadzenie możliwości zaskarżania kończących postępowanie rozstrzygnięć do NSA (sprawa ta wcześniej była przedmiotem kontrowersji między Min. Sprawiedliwości i Min. Finansów).

***Wątpliwości budzi:***

- utrzymanie dotychczasowego usytuowania komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym utrzymywanie oddzielnych regulacji dotyczących tzw. jednostek pozarządowych. Fakt, że orzekający może w przyszłości stać się obwinionym, zapewne nie pozostanie bez wpływu na treść orzeczeń. Podobna sytuacja może zaistnieć, gdy obwinionym będzie przełożony orzekającego. Niezawisłość orzekających w takich sytuacjach byłaby wątpliwa. Komisje mają orzekać również w sprawach pracowników spoza sektora finansów publicznych, tak więc umiejscowienie I instancji m.in. przy ministrach i wojewodach jest co najmniej dyskusyjne.

Lepszym, skuteczniejszym rozwiązaniem wydaje się utworzenie instytucji Generalnego Inspektora Finansów Publicznych, będącego instytucjonalnym audytorem dla budżetu państwa, samorządów i dla NBP. Generalnemu Inspektorowi podlegałyby także komisje w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Wydaje się, iż właściwym obiektywizmem, dociekliwością i starannością w postępowaniach w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej wykazywałyby się niezależne komisje pozaresortowe (szerzej na ten temat pisał W. Misiąg *Stan sektora publicznego w Polsce w końcu 1997 roku*, IBNGR);

- nadal niezbyt wielka dotkliwość kar za naruszenie dyscypliny budżetowej, co z pewnością nie wpłynie mobilizująco na odpowiedzialnych za przestrzeganie dyscypliny budżetowej;
- nieokreślenie kwalifikacji członków komisji orzekających;
- ograniczenie praw Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego do dochodzenia wyrównania uszczerbku środków publicznych jedynie do pracowników spoza sektora finansów publicznych ukaranych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 150 ust. 3).