

Grażyna Urbaniak*, Artur Strumnik**

Praktyka budżetowania zadaniowego na przykładzie jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego – doświadczenia i wnioski

Performance-based budgeting in Poland – the case of judicial branch: This article looks at the implementation of the performance-based budget in the Polish judiciary system. The authors provide a general overview on legal framework and discuss main gaps in this area. Moreover, they point at some practical problems with incorporating performance-based budget into actual processes of the courts management. Special attention is given to the explanation of the current (provisional) structure of Polish courts' performance budgeting and the planned (conclusive) solutions in this area based on costs analyses and enterprise resource planning.

Słowa kluczowe: *budżet zadaniowy, budżet państwa, jednostki organizacyjne sądownictwa, efektywność wydatków publicznych, zarządzanie finansami publicznymi, niezależność władzy sądowniczej, Polska*
Keywords: *performance-based budgeting, state budget, organizational units of judiciary, efficiency of public spending, public finances management, independence of the judiciary, Poland*

* Zastępca dyrektora Departamentu Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności, Główny Księgowy Budżetu Resortu Ministerstwa Sprawiedliwości; e-mail: urbaniak@ms.gov.pl.

** Radca ministra w Departamencie Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności Ministerstwa Sprawiedliwości; e-mail: strumnik@ms.gov.pl.

Wstęp

W Polsce wciąż toczą się dyskusje zarówno nad ostatecznym kształtem koncepcji tworzenia budżetu państwa metodą zadaniową, jak i ustaleniem sposobu jej wdrożenia. Celem tego opracowania jest włączenie się do tych

dyskusji i przybliżenie – w możliwie zwięzły i czytelny sposób – metody tworzenia budżetu zadaniowego sądów powszechnych jako nowoczesnego narzędzia zarządzania finansami sądów wraz ze wskazaniem z jednej strony na potencjalne korzyści wiążące się z jego wdrożeniem, a z drugiej strony na towarzyszące temu procesowi trudności i zagrożenia.

Autorzy, niezajmujący się na co dzień działalnością akademicką i badawczo-szkoleniową, w najmniejszym stopniu nie roszczą sobie prawa do szczegółowego przedstawiania i omawiania ani teorii, ani modelowych rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego jako instrumentu zarządzania środkami publicznymi przez cele (rezultaty), pozostawiając te kwestie przedstawicielom środowisk akademickich. W opracowaniu sygnalizowane będą jedynie podstawowe postulowane cechy rozwiązań wzorcowych, a uwaga zostanie skupiona na praktycznych aspektach wdrożenia zadaniowej metody do budżetu sądownictwa powszechnego w kontekście szczególnego rodzaju zadań wykonywanych przez sądy oraz uwarunkowań wynikających z konstytucyjnej zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej od pozostałych władz, w tym zwłaszcza od władzy wykonawczej. I, co istotne, nie będziemy się skupiać wyłącznie na samym opisie przyjętej metody budżetowania zadaniowego, ale przede wszystkim na wyjaśnieniu i uzasadnieniu szerokiego gronu odbiorców kształtu przyjętych rozwiązań i występujących problemów związanych m.in. z obszarem niedoskonałej legislacji, niesatysfakcjonującego systemu szkolenia, oporu przed wprowadzaniem zmiany, jak i brakiem lub niedostatecznym rozwojem odpowiednich narzędzi wspomagających proces wdrażania zadaniowej metody budżetowania. Rozwiązania przyjęte w odniesieniu do budżetu zadaniowego sądownictwa powszechnego na obecnym etapie wdrożenia z jednej strony biorą bowiem pod uwagę modelowe założenia i wzorce teoretyczne, ale z drugiej uwzględniają także zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania oraz inne specyficzne aspekty działalności sądów, które mają wpływ na sferę zarządzania finansami sądownictwa.

Trzeba w tym miejscu wskazać, że budżetowanie zadaniowe jako obszar wiedzy naukowej jest jeszcze – mimo obserwowanego postępu w tej dziedzinie – stosunkowo mało poznane. Dość krótki okres zainteresowania nauki tą kategorią ekonomiczną przekłada się na niewielką liczbę publikacji o charakterze naukowym, przy tym zwraca uwagę zwłaszcza znikoma liczba prac o charakterze monograficznym.

Jednocześnie publikacje, które pojawiły się na rynku, w przeważającej mierze koncentrowały się na aspekcie teoretycznym przedmiotowego zagadnienia i przedstawianiu podstawowych zasad i założeń leżących u podstaw tej koncepcji. Wydaje się to zrozumiałe – zwłaszcza w początkowej fazie wdrażania tego instrumentu – kiedy konieczne było pewne usystematyzowane i przedsta-

wienie założeń oraz zalet, zasad, reguł i prawidłowości jego funkcjonowania, a w efekcie przekonania praktyków zarządzania finansami publicznymi o jego wyższości nad dotychczas stosowanymi metodami budżetowania. Nie podlega bowiem dyskusji, że bez pełnego przekonania osób odpowiedzialnych i zajmujących się na co dzień planowaniem oraz realizacją budżetów – niezależnie od wysiłków instytucji nadzorujących ten proces – udane wdrożenie w pełni funkcjonalnego systemu budżetowania zadaniowego jest jedynie iluzją. Skupienie się wyłącznie na teorii i modelowych założeniach metodologicznych wynikało, zdaniem autorów, w pewnej mierze, z faktu, że jest to najłatwiejszy z aspektów budżetowania zadaniowego, który można przekazać odbiorcom.

Sytuację komplikowało dodatkowo to, że mimo wieloletnich doświadczeń wielu państw na świecie w tym obszarze, nie została dotychczas wykształcona, zbadana i opisana uniwersalna koncepcja wdrożenia tej metody do tworzenia budżetów, a poszczególne kraje stosują własne, odmienne rozwiązania w tym zakresie.

Prezentowane opracowanie ma być także głosem w publicznej dyskusji dotyczącej dotychczasowego przebiegu procesu wdrażania budżetu zadaniowego, obiektywnej oceny osiągniętych już rezultatów oraz wyzwań stojących przed jednostkami sektora finansów publicznych podczas dalszych prac, jeżeli modelem docelowym tworzenia budżetu państwa będzie właśnie metoda zadaniowa.

Konieczne jest przy tym wyraźne zastrzeżenie, że autorzy, wskazując na obszary wymagające, ich zdaniem, zmian i doskonalenia – w żadnym wypadku i pod żadnym pozorem – nie mają na celu dokonywania rozliczeń czy też wskazywania podmiotów odpowiedzialnych za zaistniałe niedociągnięcia. Wszelkie uwagi krytyczne formułowane są tylko i wyłącznie w dobrze pojętym interesie służącym skutecznemu wdrożeniu budżetu zadaniowego w Polsce. Powodzenie tego projektu wymaga bowiem rzetelnej i obiektywnej analizy oraz oceny dotychczasowych rozwiązań, zdiagnozowania realnych, a nie teoretycznych problemów oraz określenia kierunków i sposobów ich sukcesywnego rozwiązywania.

Regulacje prawne i ich niedostatki

Budżet zadaniowy jest jedną z nowych instytucji zarządzania finansami publicznymi wprowadzonych do polskiego systemu prawnego przez obecnie obowiązującą ustawę o finansach publicznych¹, która w przepisie

¹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych lub u.o.f.p.

określającym katalog zagadnień objętych jej zakresem przedmiotowym wymienia m.in. zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym, pomijając *nota bene* zagadnienie zasad i trybu sporządzania budżetu państwa w układzie tradycyjnym (art. 1 pkt 3 u.o.f.p.), któremu w dalszej części poświęca sporo miejsca.

Ustawa o finansach publicznych zawiera także legalną definicję pojęcia „układ zadaniowy” (nie zaś budżet w układzie zadaniowym), przez który należy rozumieć zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz zadań budżetowych grupujących wydatki według celów, podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione, wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów poniesionych nakładów (art. 2 art. u.o.f.p.). Zakres budżetu zadaniowego jest więc szerszy od zakresu budżetu tradycyjnego o część zadaniową, informującą o celach, których realizacji służą wydatki publiczne, i efektach, które mają być uzyskiwane z poniesionych nakładów. Poza komentowanymi przepisami ustawa o finansach publicznych zawiera jeszcze wiele innych regulacji istotnych dla dalszego funkcjonowania tzw. budżetu zadaniowego, w tym delegacje dla Ministra Finansów do wydania przepisów wykonawczych dotyczących szczególnych zasad rachunkowości i ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym (art. 40 ust. 4. u.o.f.p.) oraz sprawozdawczości z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym (art. 41 ust. 4. u.o.f.p.), których postanowień ze względu na zakres tematyczny opracowania bardzo szczegółowo analizować nie będziemy. W dalszej części zwrócimy tylko uwagę na te przepisy, które są nie tylko wewnętrznie sprzeczne, ale jeszcze dodatkowo uniemożliwiają zachowanie jednolitych zasad rachunkowości i sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych z wykonania budżetu w układzie zadaniowym, które to zasady stanowią wszakże jedną z podstawowych gwarancji realizowania zasady jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi.

Trzeba tylko zaznaczyć, że projektodawca obecnej ustawy, rozwiązując podnoszoną uprzednio kwestię braku ustawowej regulacji dla stosowania zadaniowej metody konstruowania budżetu państwa, stworzył przepisy, które – mimo wcześniejszego kontestowania tego faktu przez przedstawicieli nauki i praktyki – w dalszym ciągu utrzymują różnorodność pojęciową oraz powodują nowe problemy dyskusyjne dotyczące kwestii budżetowania zadaniowego, a także

związanego z nim wieloletniego planu finansowego, jak również planów działalności czy też kontroli zarządczej. Wskażemy tylko niektóre z nich.

Przed wszystkim ustawa nie rozstrzyga fundamentalnej kwestii autoryzacji budżetu zadaniowego przez Sejm oraz nie reguluje sposobu, zasad i trybu powiązania podejmowanych przez parlament decyzji alokacyjnych środków budżetowych z decyzjami o zmianie zakresu zadań. Zgodnie bowiem z postanowieniami ustawy o finansach publicznych skonsolidowany plan wydatków sporządzany w układzie zadaniowym stanowi w dalszym ciągu jedynie element uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej (art. 142 pkt 11 u.o.f.p.), który od chwili wejścia w życie ustawy budżetowej, z formalnego punktu widzenia, przestaje funkcjonować w obrocie prawnym.

Wątpliwości i zastrzeżenia budzi także lokalizacja ośrodka koordynującego wdrażanie budżetu zadaniowego w Ministerstwie Finansów², szczególnie w kontekście wagi oraz skuteczności i efektywności tego procesu, a przede wszystkim jego realnego wykorzystania do zarządzania państwem. Zarówno doświadczenia zagraniczne, jak i dotychczasowa praktyka krajowa wskazują, że dla uzyskania zakładanego efektu wdrożenia zadaniowej metody budżetowania, czyli przejścia od zarządzania wydatkami publicznymi do zarządzania celami i zadaniami państwa, ośrodek odpowiedzialny za wdrażanie budżetu zadaniowego powinien być umiejscowiony zdecydowanie bliżej rzeczywistego centrum decyzyjnego państwa w kwestiach dotyczących jego polityki i strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. W warunkach polskich – zdaniem praktyków – ośrodkiem tym powinna być, tak jak było to na początku wdrażania projektu, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Służby nadzorowane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych są bez wątpienia najbardziej kompetentnymi i odpowiednimi do zarządzania budżetem klasycznym, który stanowi plan dochodów i wydatków państwa w ujęciu wartościowym. Jednak w przypadku zadaniowej metody budżetowania osią konstrukcyjną tworzenia budżetu są cele polityki państwa i zadania mające służyć ich realizacji, a wymiar finansowy jest w tym wypadku – obok części efektywnościowej – tylko jednym z elementów planu. W przeciwieństwie do administrowania i zarządzania planem wydatków państwa, zarządzanie państwem na podstawie budżetu zadaniowego to realne prowadzenie polityki państwa w ściśle wytyczonym kierunku, przez ustalanie oraz hierarchizację celów i zadań, zarządzanie nimi, a także rzeczywistą możliwość rozliczania ich wykonawców oraz egzekwowania od nich odpowiedzialności politycznej za realizację postawio-

² Art. 95 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241 ze zm.

nych przed nimi celów i zadań. Dodatkowym argumentem przemawiającym za słusnością takiego rozwiązania mogłoby być także to, że znacznie bardziej wzrosłyby szanse na integrację budżetu zadaniowego z planami działalności, co dawałoby szansę na utworzenie kompleksowego narzędzia zarządzania państwem, tak w ujęciu średniookresowym (trzyletni budżet zadaniowy), jak i operacyjnym (jednoroczny plan działalności). W chwili obecnej dokumenty te nie są bowiem kompatybilne.

Postulaty zgłaszane przez praktykę nie spotkały się jednak z przychylnością projektodawców i decydentów i nie zostały w obowiązujących przepisach uwzględnione. Może to wynikać m.in. z tego, że politycy nie wykazują, jak dotychczas, nadmiernego zainteresowania problematyką budżetu zadaniowego, co nie musi wcale oznaczać dezaprobaty dla samego narzędzia i zasadności jego wdrożenia, przyczyną tego może być zaś wskazany wcześniej brak odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie, dotyczących chociażby udziału Sejmu w autoryzacji budżetu zadaniowego i ustawowego instrumentarium jego kształtowania. Ponadto pełne wdrożenie budżetu zadaniowego wymagać będzie dla swej skuteczności i efektywności innych, szerszych zmian systemowych, w tym także w administracji rządowej. Brak jest też informacji co do ostatecznych rozstrzygnięć czy budżet zadaniowy jest docelowym modelem tworzenia budżetu państwa i czy ma być rzeczywistym, efektywnym narzędziem zarządzania polskimi finansami publicznymi, czy też będzie pełnił jedynie funkcję informacyjną, uzupełniającą, dla budżetu tradycyjnego oraz jaki jest przewidywany termin jego całkowitego wdrożenia.

Duże wątpliwości prawne i interpretacyjne oraz wynikające z tego trudności w stosowaniu ich w praktyce powodują także regulacje zawarte w przepisach wykonawczych do ustawy o finansach publicznych dotyczące rachunkowości³ i sprawozdawczości⁴ z zakresu budżetu zadaniowego. Należy przede wszystkim zwrócić kolejny raz uwagę na występującą w nich różnorodność pojęciową i niezgodności z przepisami ustawy o finansach publicznych.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 128, poz. 861 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, Dz.U. nr 298, poz. 1766; dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości.

Oceniając rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości, należy wskazać, że delegacja upoważniająca do wydania tego rozporządzenia zobowiązuje Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia rodzajów, formy, terminów i sposobów sporządzania przez enumeratywnie wymienione podmioty sektora finansów publicznych „sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym”. Tytuł rozporządzenia odnosi się natomiast do „sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym”, ale już w treści rozporządzenia w § 1 określającym jego katalog podmiotowy występuje pojęcie „sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym”.

Tymczasem w odniesieniu do jednostek budżetowych – w przeciwieństwie do agencji wykonawczych, państwowych funduszy celowych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, gdzie kwestia sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym została uregulowana w ustawie o finansach publicznych (art. 32 u.o.f.p.) – w obecnych przepisach – nie funkcjonuje pojęcie „planu finansowego w układzie zadaniowym”. „Plan finansowy” zgodnie z definicją zawartą w ustawie o finansach publicznych (art. 11 ust. 3 u.o.f.p.) jest planem dochodów i wydatków, sporządzanym w układzie tradycyjnej, paragrafowej klasyfikacji budżetowej, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki budżetowej.

Także rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁵ nie posługuje się pojęciem „planu finansowego w układzie zadaniowym”, regulując wyłącznie kwestie związane z planem finansowym sporządzonym według klasyfikacji tradycyjnej, tj. w układzie: część, dział, rozdział, paragraf.

Tak więc, wbrew tezie zawartej w treści rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości, jak również w uzasadnieniu do projektu tego rozporządzenia, brak jest podstaw do twierdzenia, że z przepisów wynika obowiązek sporządzania przez jednostki budżetowe również „planów finansowych w układzie zadaniowym”. Kwestia ta została bowiem uregulowana wyłącznie w odniesieniu do agencji wykonawczych, państwowych funduszy celowych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych. Nie ma regulacji odnoszących się do jednostek budżetowych, które stanowią przecież podstawową formę organizacyjno-prawną w sektorze finansów publicznych. Wprowadzając przepisy dotyczące sprawozdawczo-

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Dz.U. nr 241, poz. 1616.

ści budżetowej w układzie zadaniowym, zastosowano odwróconą logikę, zgodnie z którą zastosowanie obowiązku sprawozdawczości, bez względu na faktyczne unormowania w tym obszarze – w sposób oczywisty – skutkuje powstaniem obowiązku uprzedniego sporządzania planów finansowych w układzie zadaniowym.

Kolejną niespójnością w systemie jest brak powiązania zasad sprawozdawczości z wykonania wydatków w układzie zadaniowym z ewidencją księgową odpowiadającą temu układowi. Szczególne zasady rachunkowości pozostawiają jednostkom absolutną dowolność prowadzenia ewidencji w tym zakresie. A powinno wydawać się oczywiste, że podstawą każdej sprawozdawczości finansowej czy też budżetowej (w szczególności sprawozdawczości łącznej dla zapewnienia jej porównywalności) powinna być odpowiednia, jednolita ewidencja księgową zdarzeń gospodarczych, która dostarcza wiarygodnych i rzetelnych informacji do jej sporządzenia.

Kontynuując omawianie zasad rachunkowości w zakresie obejmującym ewidencję księgową wykonania budżetu w układzie zadaniowym, odniesiemy się do niektórych zapisów rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, które w myśl ustawy o finansach publicznych powinno, począwszy od 2012 r., uregulować te kwestie. W ocenie autorów wprowadzone przepisy nie tylko nie czynią zadość wytycznym określonym w delegacji ustawowej, ale przede wszystkim nie zapewniają jednostkom sektora finansów publicznych jednolitych rozwiązań systemowych w zakresie rachunkowości budżetowej wydatków w układzie zadaniowym, co uchybia zasadzie jawności gospodarowania środkami publicznymi oraz – będącej jej gwarantem – zasadzie przejrzystości gospodarki środkami publicznymi.

Trudno bowiem uznać za wyczerpujące i satysfakcjonujące wypełnienie delegacji ustawowej dwa zaproponowane w rozporządzeniu rozwiązania. Pierwsze ogranicza się do pozbawionego wartości merytorycznej postanowienia, że ewidencję wykonania budżetu w układzie zadaniowym powinien zapewnić zakładowy plan kont, a operacje dotyczące wykonania budżetu w układzie zadaniowym mogą być ewidencjonowane na kontach, na których ujmowane są operacje według podziałek klasyfikacji budżetowej (§ 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rachunkowości). Drugie zakłada, że ewidencja operacji dotyczących wykonania budżetu zadaniowego jest prowadzona z wykorzystaniem konta pozabilansowego z zastrzeżeniem, że może też być prowadzona w inny sposób ustalony przez jednostkę, pod warunkiem zapewnienia wykonania przez nią obowiązków sprawozdawczych, (§ 15 ust. 2 i 2a rozporządzenia w sprawie rachunkowości). *Nota bene* autorzy rozporządzenia wydają się nie zauważać, że konta pozabilansowe służą do ujęcia określonych informacji, które w danym momencie nie

są przedmiotem rachunkowości w pełnym znaczeniu i nie podlegają normalnej ewidencji, a salda tych kont nie są ujmowane w bilansie⁶.

Regulacje te w żadnym stopniu nie rozwiązują kwestii merytorycznych i w dalszym ciągu sprowadzają się do przeniesienia odpowiedzialności za zbudowanie systemów ewidencji księgowej wydatków w układzie zadaniowym na kierowników jednostek, a mówiąc wprost, oznaczają mniej więcej tyle, co stwierdzenie, że nieważne jest, jak będzie prowadzona ewidencja tych wydatków, nieistotna jest również jednolitość i jakość stosowanych w tym obszarze rozwiązań, ważne bowiem jest tylko to, żeby na końcu powstało sprawozdanie.

Jak więc widać, przepisy te – zdaniem autorów – nie wypełniają ustawowego obowiązku wymagającego określenia szczególnych zasad rachunkowości w zakresie ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Ponadto pomimo zapewnień wynikających z zapisów i deklaracji w dokumentach o charakterze strategicznym (np. w projekcie strategii „Sprawne państwo 2020”), które wskazują jednoznacznie, że instytucja wdrażająca budżet zadaniowy w Polsce przygotowuje się do opracowania i wprowadzenia rachunkowości i ewidencji budżetu w układzie zadaniowym, nic do tej pory się nie dzieje. Jednocześnie niejako „przy okazji” prac nad projektem rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości dysponenti otrzymali niespodziewaną informację, że w kwestii ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym Minister Finansów nie zamierza prowadzić już żadnych prac, przerzucając pełną odpowiedzialność w tym zakresie na poszczególnych dysponentów oraz poprzestając na uzasadnieniu podkreślającym jakoby: *nie było możliwe wprowadzenie dla wszystkich jednostek sektora finansów publicznych jednolitego rozwiązania ewidencyjnego*.

Takie uzasadnienie, które bazuje na odwróconej logice przyczynowo-skutkowej, jest zupełnie nieprzekonujące. Nie jest bowiem prawdą to, co zostało w uzasadnieniu wskazane, że opracowanie jednolitych zasad ewidencji księgowej wydatków w układzie zadaniowym dla wszystkich dysponentów jest niemożliwe ze względu na fakt, iż: *część jednostek prowadzi już ewidencję operacji dotyczących wykonania budżetu w układzie zadaniowym w sposób określony we własnym zakresie*. Prawda jest zupełnie inna. Odmienna w poszczególnych jednostkach metodologia prowadzenia uproszczonej i tymczasowej ewidencji wydatków w układzie zadaniowym, na dotychczasowe potrzeby planowania i monitorowania wydatków w tym układzie, jest właśnie wynikiem opisanej wyżej niekonsekwencji oraz licznych zaniechań

⁶ M. Gmytrasiewicz, *Encyklopedia rachunkowości*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2005, s. 375.

w zakresie określenia ujednoczonych zasad ze strony instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie budżetu zadaniowego w Polsce. Ewentualne przejście na w pełni zadaniową metodę budżetowania wymagać będzie z całą pewnością określenia jednolitych zasad ewidencji budżetu w układzie zadaniowym. Pozostawienie obecnego stanu prowadzić mogłoby do bardzo dużych niespójności, wykluczających w zasadzie porównywalność, stąd też niezbędne jest pilne dostosowanie zasad rachunkowości do wymogów budżetu zadaniowego, jak ma to miejsce np. we Francji.

Tyle o aspekcie prawnym budżetu zadaniowego, który chociażby ze względu na wskazane wcześniej niedoskonałości w uregulowaniu statusu prawnego tego narzędzia w systemie finansów publicznych, jest w ocenie autorów podstawową barierą jego wdrażania i funkcjonowania w Polsce.

Trzeba zaznaczyć, że problematyka budżetowania zadaniowego ma jednak jeszcze wiele innych aspektów, wśród których należy wymienić zarówno aspekt teoretyczny, czyli obszar uogólnionej wiedzy naukowej, jak i aspekt praktyczny, obejmujący wiedzę dotyczącą tej formy budżetowania i związane z nią doświadczenia praktyczne.

W tym miejscu konieczne jest choćby krótkie odniesienie się do przebiegu procesu edukacji służb odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z tworzeniem budżetu metodą zadaniową. Trzeba zwrócić uwagę, że decyzja o wdrożeniu tej metody budżetowania spowodowała dynamiczny rozwój rynku usług szkoleniowych w tym zakresie. Z przykrością należy jednak stwierdzić, że w dużej części rynek ten nie jest obecnie dostosowany do rzeczywistych potrzeb odbiorców, właśnie przez skupienie uwagi wyłącznie na akademickich rozważaniach o charakterze teoretycznym. O ile w początkowym etapie wdrożenia miało to uzasadnienie, a każdy materiał, wykład czy warsztaty, niezależnie od jego zakresu oraz zawartości merytorycznej i praktycznej, wpisywały się w potrzeby odbiorców, o tyle obecnie braki w przekazywaniu i dzieleniu się wiedzą o praktycznych rozwiązaniach dotyczących budżetu zadaniowego uwidaczniają się coraz bardziej i stanowią jedną z przyczyn widocznego spowolnienia procesu wdrożenia.

Paradoksalnie więc relatywnie łatwy dostęp do finansowania szkoleń w ramach projektów z udziałem środków europejskich i wysyp podmiotów, które bez gruntownej wiedzy praktycznej zajęły się organizacją szkoleń z zakresu budżetu zadaniowego, zepsuły rynek szkoleniowy i obniżyły jego jakość. W rezultacie ilościowe nasycenie rynku ofertą szkoleniową i publikacjami sugeruje wręcz dynamiczny rozwój budżetu zadaniowego w Polsce, podczas gdy w rzeczywistości w tej dziedzinie od pewnego czasu nie dzieje się nic nowego i dlatego omawiane są ciągle te same zagadnienia.

Budżet zadaniowy jako narzędzie zarządzania finansami publicznymi

Rozważanie kwestii budżetu zadaniowego jako instrumentu efektywnego zarządzania finansami sądów powszechnych zaczniemy, ze względu na występującą różnorodność pojęciową oraz brak doświadczeń praktycznych, od przypomnienia – dla potrzeb tego opracowania – najprostszych definicji kilku niezbędnych pojęć, takich jak: „cel polityki gospodarczej i budżetowej (fiskalnej)”, „budżet państwa” i „budżet zadaniowy”.

W teorii polityki gospodarczej jako cel tej polityki wymienia się dążenie do zapewnienia jak najlepszych warunków bytu i ogólnej satysfakcji jak najliczniejszych grup ludzi (optymalnie – całości społeczeństwa).

Natomiast celowi polityki budżetowej (fiskalnej) odpowiada desygnat: *doboru źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych, jak też kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne*⁷.

Odnosząc się teraz do zagadnienia budżetu państwa, będziemy posilkować się definicją zawartą w książce *Polityka gospodarcza* pod redakcją H. Ćwiklińskiego: *budżet państwa jest finansowym wyrazem i równocześnie instrumentem realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa*⁸, która wyraźnie wskazuje, że polityka budżetowa w swym celu musi być zgodna z polityką gospodarczą i nie mogą występować rozbieżności między celami ich obu.

Warto w tym miejscu odwołać się także do teorii finansów publicznych opracowanej przez laureata Nagrody Nobla z 1986 r. J.M. Buchanana, którą powiązał on ściśle z teorią państwa, podkreślając dobitnie, że podstawowym kryterium wydatków publicznych powinno być maksymalizowanie ich społecznej użyteczności (*social utility*) lub ogólnego dobrobytu (*general welfare*).

Teraz pozostaje więc już tylko odpowiedzieć na pytanie: jak do powyższych celów ma się koncepcja budżetu zadaniowego?

Budżet zadaniowy w skali makroekonomicznej jest instrumentem polityki budżetowej służącym skutecznej i efektywnej realizacji celów polityki fiskalnej państwa. Istotą budżetu zadaniowego jest: *wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane*

⁷ Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.

⁸ *Polityka gospodarcza*, H. Ćwikliński (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.

i zhierarchizowane, na rzecz osiągania określonych rezultatów, realizacji zadań, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników⁹. Według najbardziej lapidarnej definicji OECD budżet zadaniowy jest formą budżetowania, która relacjonuje alokowane fundusze do mierzalnych efektów¹⁰. Jak więc widać, metoda zadaniowa reprezentuje nowe podejście do zagadnienia planowania budżetu państwa, zakładające stopniowe odchodzenie od biurokratycznego modelu administrowania budżetem na rzecz menedżerskiego modelu zarządzania środkami budżetowymi. Budżet zadaniowy można więc określić jako narzędzie zarządzania środkami publicznymi, podczas gdy budżet tradycyjny jest narzędziem rachunkowości w zakresie realizacji ustawy budżetowej. Różnica pomiędzy budżetem tradycyjnym a zadaniowym polega więc na tym, że w pierwszym wypadku w procesie planowania wydatków punkt wyjścia stanowią dostępne dysponentowi środki publiczne, w drugim zaś – punkt wyjścia stanowią zadania, które dany podmiot ma zrealizować dzięki ponoszonym wydatkom publicznym.

Przedstawione definicje wskazują wyraźnie, jak powinien kształtować się związek między budżetowaniem zadaniowym a realizacją celów polityki gospodarczej i społecznej państwa. Zadaniowa metoda planowania budżetowego jest nowoczesnym narzędziem umożliwiającym doskonalenie zarządzania finansami publicznymi i państwem, która doskonale wpisuje się w nurt określany w literaturze światowej jako nowe zarządzania publiczne (*New Public Management*), przenoszący do sektora publicznego idee, metody i techniki nastawione na efekty, które dotychczas stosowane były jedynie w sektorze prywatnym, i służyć ma poprawie jakości dóbr i usług publicznych oraz dyscypliny fiskalnej.

Wdrożenie tego mechanizmu w sektorze finansów publicznych nie jest procesem łatwym i napotyka różnego rodzaju bariery i trudności, tak w sferze koncepcji i metodologii, jak i zapewnienia odpowiednich warunków wdrażania. W Polsce – poza stanem nierównowagi finansów publicznych – do podstawowych barier wdrożenia metody zadaniowej do budżetu państwa należy zaliczyć: brak pełnego, jednolitego instrumentarium prawnego, niski poziom wiedzy (krótki okres zainteresowania nauki tą kategorią ekonomiczną, brak dla niej systematyki dyscypliny naukowej i różnorodność pojęciowa), tworzenie przez administrację państwową aplikacji metodą prób i błędów, separacja dorobku metodologicznego sfery publicznej i biznesowej,

⁹ E. Rudowicz, *Budżet zadaniowy – reorganizacja z wydatkowania na zarządzanie finansami publicznymi*, „*Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*” 2008, nr 65.

¹⁰ *Performance budgeting in OECD countries*, T. Curristine (red.), OECD, Paris 2007.

brak właściwej oferty programowej nauczania na kierunkach ekonomicznych i wreszcie brak w sektorze finansów publicznych odpowiednich technologii informatycznych oraz możliwości ich szerokiego zastosowania¹¹.

Szczególne uwarunkowania i bariery wdrożenia budżetu zadaniowego w sądach powszechnych

W sądownictwie poza wyżej wymienionymi wystąpiły jeszcze dodatkowe, trudne do pokonania bariery i szczególne uwarunkowania, które ze względu na ich znaczenie w procesie wdrażania tego rozwiązania do budżetu sądów chcielibyśmy omówić nieco szerzej.

Powszechnie wiadomo, że zastosowanie do sądownictwa metod planowania budżetu z wykorzystaniem wyników nawet z krajów wysoko rozwiniętych nie jest procesem w pełni zakończonym, zbadanym i opisanym oraz pozostaje nadal na różnym etapie rozwoju. Jak wynika z doświadczeń, sektor sądowniczy niejednokrotnie już okazywał się jednym z najtrudniejszych obszarów polityki publicznej z punktu widzenia możliwości stawiania mu określonych wymagań, a tym bardziej żądania osiągnięcia lepszych wyników (np. skrócenia czasu postępowań). Sądownictwo jest tradycyjnie konserwatywne, surowe w swych poglądach i procedurach oraz niechętnie do przyjmowania zmian lub poprawek, gdy istnieje zagrożenie dla osiągnięcia wyników i niezależności. Jest to jednak również jeden z najważniejszych obszarów działalności państwa, w którym korzyści wypływające z osiągnięcia lepszych wyników w zakresie stosowania prawa i skuteczności jego egzekwowania muszą być zapewnione, stanowią bowiem jeden z kluczy do postępu społecznego i gospodarczego. Coraz bardziej też instytucje zajmujące się rozwojem uświadamiają sobie, że aby osiągnąć sukces, proces rozwoju musi być nie tylko wszechstronny, ale także musi wspierać go efektywny, skuteczny oraz dobrze funkcjonujący i zarządzany system sądowniczy.

Również Polska, przystępując do Unii Europejskiej, by sprostać jej wymaganiom oraz urzeczywistnić ideę silnego i bezpiecznego państwa prawa, stanęła przed koniecznością podjęcia kompleksowej reformy sądownictwa. Głównym celem przyjętego i realizowanego programu reform jest usprawnienie funkcjonowania sądów i poprawa efektywności sprawowania wymiaru sprawiedliwości, co zapewni każdemu obywatelowi dostęp do sądu i rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, jak również podniesienie autorytetu sądów i odzyskanie społecznego zaufania do trzeciej władzy. Jest to proces

¹¹ J. Komorowski, *Trudności i bariery mechanizmu budżetowania zadaniowego w sektorze finansów publicznych*, konferencja naukowa SGH, Warszawa 2009.

obejmujący całą sekwencję współzależnych działań zarówno na poziomie legislacji, gospodarki kadrowej i finansowej, jak i infrastruktury sądownictwa; proces długotrwały, a przede wszystkim bardzo kosztowny dla budżetu państwa, co rodzi dodatkowe kontrowersje przy podziale środków między władzę sądowniczą a władzą wykonawczą. Przy tym cały czas problemem są nie tylko niewystarczające zasoby środków budżetowych i charakter władzy sądowniczej, ale przede wszystkim wzajemne przekonanie, że żadna z tych władz należycie nie rozumie ani nie szanuje znaczenia i celów drugiej. Wszystko to powoduje, że rokrocznie proces ustalania alokacji finansowania sądownictwa z budżetu państwa odbywa się w atmosferze wzajemnej niechęci do współdziałania i jest dla obu stron frustrujący. Nie zyskuje na tym żadna z nich¹².

Wskazane wyżej uwarunkowania, jak również objęcie sądownictwa powszechnego obowiązkiem wprowadzenia metody zadaniowej do planowania budżetu sądów, to jedna z podstawowych przyczyn powodujących potrzebę szerszego zajęcia się kwestią dobrych praktyk wprowadzonych i stosowanych w ostatnich latach do procesu tworzenia i realizacji budżetów sądów powszechnych w Polsce tą metodą. Analizą objęte zostały zarówno stosowane rozwiązania, jak i zdobyte już doświadczenia.

W Polsce, podobnie jak w większości państw, jedynym źródłem finansowania działalności systemu sądowniczego jest budżet państwa, a usprawnienie polskiego sądownictwa wymaga m.in. znacznego wsparcia finansowego. Budżet sporządzony według metody zadaniowej i zorientowany na rezultaty może w znacznym stopniu pomóc w zwiększaniu wyników osiąganym przez sądy powszechne, co wpłynie na poprawę bezpieczeństwa państwa i obywateli oraz przyczyni się do podniesienia poziomu zaspokojenia społecznego zapotrzebowania na usługi świadczone przez sądownictwo, poprawę szybkości postępowań, ograniczenie zaległości i opóźnień, jak również obniżenie kosztów rozstrzygania sporów.

Nie bez znaczenia dla wyboru – do omówienia w publikacji – tego właśnie obszaru aktywności państwa jest też to, że budżet sądownictwa powszechnego zajmuje w budżecie państwa ósme miejsce pod względem wielkości środków, a udział wydatków polskich sądów w stosunku do produktu krajowego brutto kształtuje się w ostatnich latach, a właściwie od chwili ustawowego uzyskania przez sądy powszechne ograniczonej autonomii budżetowej, na stosunkowo wysokim poziomie, co potwierdzają dane zaprezentowane w tabeli 1.

¹² M. Kalinowski, G. Urbaniak, *Budżet zadaniowy a sądownictwo powszechne. Nowoczesne praktyki budżetowe dla sądów powszechnych* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne*, T. Lubińska (red.), Difin, Warszawa 2009, s. 141.

Porównując również bezwzględne wartości tego wskaźnika w Polsce do jego wartości w innych krajach Unii Europejskiej (tabela 2), można zauważyć, że w naszym kraju wysokość wydatków na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne zajmuje jedno z czołowych miejsc wśród krajów europejskich. Trzeba jednak zaznaczyć, że takie bezpośrednie porównanie bez sprowadzenia danych do warunków porównywalnych może w niektórych przypadkach być mylące m.in. dlatego, że w różnych krajach wydatki definiowane jako wydatki na wymiar sprawiedliwości obejmują różne obszary działalności państwa i różne też były i są w dalszym ciągu warunki otoczenia sądownictwa¹³.

Tabela 1. Wydatki sądownictwa powszechnego w latach 2008–2012 w stosunku do PKB (w zł)

Lata	2008	2009	2010	2011	2012
Wydatki	5 156 861 359	5 350 416 566	5 742 942 097	5 876 440 829	6 080 740 000
PKB	1 271 734 100 000	1 344 037 400 000	1 415 385 400 000	1 524 700 000 000	b.d.
% PKB	0,41%	0,40%	0,41%	0,39%	-----

Źródło: na podstawie danych statystycznych GUS i Ministerstwa Sprawiedliwości.

Tabela 2. Procentowy udział wydatków sądownictwa w PKB w 2008 r. na przykładach wybranych krajów Europy

Kraj	Wyszczególnienie	2008
Polska (w zł)	Wydatki	5 156 861 359
	PKB	1 271 734 100 000
	% PKB	0,41
Holandia (w euro)	Wydatki	889 208 000
	PKB	595 876 902 478
	% PKB	0,15
Węgry (w euro)	Wydatki	285 674 860
	PKB	106 029 207 555
	% PKB	0,27
Słowacja (w euro)	Wydatki	144 682 786
	PKB	67 328 841 068
	% PKB	0,21

Źródło: na podstawie materiałów Europejskiej Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Kolejnym argumentem przemawiającym za wyborem tego obszaru działalności do oceny procesu wdrażania metody zadaniowej do zarządzania finansami publicznymi jest miejsce, jakie zajmuje sądownictwo w polskim systemie władz. Zgodnie z art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej

¹³ *Ibidem*, s. 142–144.

Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, którą stanowią sądy i trybunały. Zasada podziału władz nakazuje nadanie władzy sądowniczej pozycji szczególnej. Sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 175 Konstytucji). Ustawową gwarancją niezależności jest natomiast m.in. względna odrębność budżetowa sądownictwa, wyrażająca się w tym, że budżet sądownictwa jest wprawdzie częścią budżetu państwa, ale stanowi część wyodrębnioną i kształtowaną na zasadach szczególnych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych (art. 139 u.o.f.p.).

W tym stanie prawnym zaistniała potrzeba udzielenia negatywnej odpowiedzi na pytanie: czy nowa metoda wprowadzona do planowania budżetu w polskim sektorze publicznym, odnosząc się bezpośrednio do określania i mierzenia celów działalności sądów, może wpływać na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, i podjęcie próby zlikwidowania największej bariery blokującej proces jej wdrażania w sądownictwie powszechnym. Potrzeba integracji nowoczesnych koncepcji i praktyk planowania budżetu sądów z celami dotyczącymi wyników, jakie powinno osiągać sądownictwo powszechne i jakie oczekiwane są przez społeczeństwo, wymagała w tym wypadku głębokiego uzasadnienia. Kluczowa hipoteza w tym względzie była taka, że skutecznie zintegrowane podejście do kwestii sprawnego, skutecznego i efektywnego pod każdym względem sprawowania wymiaru sprawiedliwości może służyć zarówno celom zarządzania finansowego, jak i odpowiedzialnego oraz przejrzystego realizowanych przez państwo zadań w sposób, który wzmocni i wesprze sądownictwo, a jednocześnie zwiększy jego skuteczność przy zachowaniu niezależności.

Podejście takie wymagało przygotowania i wprowadzenia gruntownej zmiany obecnego systemu zarządzania polskimi sądami, w tym po pierwsze: zintegrowania i zharmonizowania poszczególnych elementów zarządzania (sądownictwo musi działać jako jednolity system, charakteryzujący się wspólnymi celami, jednakowymi standardami działania, skoordynowanymi procedurami, wymianą informacji, wspólnymi wewnętrznymi systemami i uzupełniony odpowiedzialnością technologią, a nie jak zbiór odrębnych jednostek czy podsystemów zarządzania), po drugie: zorientowania zarządzania na wyniki (zarządzanie musi być skierowane przez system mierników na rezultaty, czyli usługi sądów, a nie jak dotychczas tylko na proces) i po trzecie: wprowadzenia praktyk zarządczych korespondujących ze złożonością systemu. Wszyscy musieli uświadomić sobie, że zarządzanie sądami, w tym planowanie budżetu i zarządzanie finansami sądów, jest złożone i wymaga specjalistycznej wiedzy oraz odpowiednich technik i tylko one właściwie użyte mogą doprowadzić do sukcesu.

Nowoczesne metody budżetowania oparte na wynikach, a nie na nakładach, przez jasne i przejrzyste kryteria alokacji środków budżetowych zintegrowanej z systemem zarządzania skutecznością (w drodze odpowiedniego doboru mierników), powinny w dalszej perspektywie okazać się pomocne dla poprawy działania sądów i tworzenia kultury sędziowskiej w większym stopniu zorientowanej na osiągnięcie wyników. Można już obecnie śmiało zaryzykować stwierdzenie, że zastosowanie odpowiedniego modelu budżetowego i właściwe planowanie budżetu sądów to w efekcie lepsze i sprawniejsze sądownictwo.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego do polskiego systemu prawnego powinno także przyczynić się do poprawy efektywności gospodarowania zawsze ograniczonymi środkami na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. W porównaniu z budżetem tradycyjnym budżet zadaniowy jest bowiem zorientowany nie na same kwoty wydatków, lecz na rezultaty osiągnięte dzięki ich dokonywaniu. Logika budżetu zadaniowego jest zatem logiką rezultatów. Dyskusja nad tego rodzaju budżetem koncentruje się bowiem na celach, które mają być osiągnięte dzięki poniesionym wydatkom, oraz na stosunku nakładów do rezultatów polityki publicznej, w tym sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Skupienie uwagi na rezultatach osiągniętych dzięki dokonywanym wydatkom zakłada, że mogą być one mierzone w sposób obiektywny. Możliwość taką stwarza wprowadzenie odpowiednich mierników, których funkcją jest mierzenie stopnia realizacji wyznaczonych celów.

Wymiar sprawiedliwości jest jednym z wielu sektorów działalności państwa, który konkuruje o ograniczone zasoby. Zatem wdrożenia budżetu zadaniowego do sądów, które – mimo że nie podziela tego poglądu wielu przedstawicieli sądownictwa – nie mają żadnych szczególnych praw do środków publicznych, nie powinno budzić wątpliwości. Skoro jednak budżet zadaniowy koncentruje się na celach, które mają być osiągnięte, oraz na mierzeniu osiągniętych rezultatów, należało postawić pytanie, czy nie spowoduje to naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władz oraz niezależności sądów powszechnych. Jest ona bowiem wypadkową wielu czynników, w tym również niezależności finansowej opartej na szczególnych, odrębnych regulacjach prawnych dotyczących finansowania działalności sądów ze środków publicznych. Do kwestii niezależności sądownictwa odnosiło się także kolejne pytanie: kto powinien ustalać cele, mierniki dla wyników, jakie powinno osiągnąć sądownictwo – czy organ wykonawczy, czy sądowniczy, czy też obydwa wspólnie¹⁴.

¹⁴ M. Kalinowski, G. Urbaniak, *Budżet zadaniowy a sądownictwo powszechne*, op. cit., s. 144–146.

Niezależność sądownictwa a planowanie wydatków budżetowych sądów powszechnych metodą zadaniową

Co prawda, Konstytucja nie zawiera żadnych postanowień bezpośrednio odnoszących się do kompetencji sądów i trybunałów w sprawach gospodarki finansowej tych organów, jednak gwarancje w tej kwestii wynikać mogą właśnie ze sformułowanej w niej zasady niezależności sądów i trybunałów.

Należy podkreślić, że problematyka autonomii budżetowej sądownictwa nie była dotychczas wprost przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, przy sposobności omawiania innych kwestii, problem ten pośrednio stał się przedmiotem uwagi.

Potwierdzenie tej tezy znaleźć można w jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał stwierdził, że względna niezależność budżetu sądownictwa, polegająca na samodzielnym przygotowywaniu projektów wyodrębnionego budżetu, nie ma co prawda charakteru gwarancji konstytucyjnej, lecz jest gwarancją ustawową. Ustawodawca, chcąc ograniczyć wpływ innych organów państwa na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, wprowadził ją, uznawszy, że jest to jedno z możliwych rozwiązań, służących zapewnieniu realizacji konstytucyjnych funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹⁵.

Podobnie w innym wyroku Trybunał Konstytucyjny, dokonując analizy art. 173 Konstytucji, stwierdził, że gwarantuje on: *nie tylko odrębność, ale i niezależność sądów i trybunałów od innych władz. Przypomnieć trzeba, że zagwarantowanie odrębności i niezależności władzy sądowniczej służyć ma nie jej samej (organom, które ją sprawują), lecz realizacji konstytucyjnego prawa do sądu opartego na art. 45 Konstytucji. Przybliżając pojęcie „odrębności” pozycji władzy sądowniczej w zakresie opracowywania projektu ustawy budżetowej oraz wykonywania tej ustawy, a co za tym idzie i kontroli jej wykonywania, należy wskazać, że istnienie jej jest konieczne, choć zakres i treść nie są, co do swej istoty, konstytucyjnie przesądzone.*

Konstytucja daje władzy ustawodawczej w tym zakresie znaczną swobodę. Istnieją jednak granice tej swobody. Z jednej strony warunkiem granicznym jest zapewnienie jedności systemu finansów publicznych wymaganej przez postanowienia Konstytucji oraz nienaruszalność obowiązków i uprawnień Rady Ministrów, jako jedyne go organu powołanego do prowadzenia gospodarki finansowej państwa na podstawie ustawy budżetowej. Z drugiej strony warunkiem jest to, by pozycja jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie została całkowicie zrównana z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej.

¹⁵ Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04, OTK-A ZU 2005, nr 7, poz. 81.

Stąd też odrębność budżetowa władzy sądowniczej ma charakter ograniczony i względny. Zawsze jednak jest ona niezbędna w tym zakresie, w jakim wymaga zagwarantowania niezależnego, a zarazem sprawnego sprawowania funkcji orzeczniczych¹⁶.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, iż: *Art. 10 ust. 1 Konstytucji wskazuje podstawę przedmiotowego rozgraniczenia władz, a ust. 2 tego przepisu wskazuje podmioty – organy konstytucyjne, którym powierzone jest wykonywanie władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Zasada podziału władz nakazuje nadanie władzy sądowniczej pozycji szczególnej. Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji)*¹⁷.

Widać więc wyraźnie, że kompetencje budżetowe sądów i trybunałów nie odnoszą się bezpośrednio ani do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, ani do wykonywania funkcji orzeczniczej przez Trybunał Konstytucyjny; nie mają zatem znaczenia przesądzającego dla zachowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Mają jednak znaczenie z punktu widzenia zachowania równowagi władz mającej na celu ich harmonijne współdziałanie.

Nie budzi też wątpliwości, że efektywność konstytucyjnej zasady niezależności sądów i trybunałów uzależniona jest od wielu czynników, w tym również od niezależności finansowej, a jedną z jej gwarancji jest obecnie możliwość dysponowania przez wymiar sprawiedliwości dostateczną – na miarę możliwości budżetowych państwa – ilością środków finansowych oraz względną niezależnością (autonomią) budżetową.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: *odrębność budżetowa sądownictwa powszechnego ma charakter względny w tym znaczeniu, że budżet sądownictwa jest częścią budżetu państwa, ale stanowi część wyodrębnioną i kształtowaną na szczególnych zasadach przewidzianych w ustawie o finansach publicznych oraz w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹⁸. Oznacza to, że budżet sądownictwa powszechnego nie może być łączony z dochodami i wydatkami przeznaczonymi na finansowanie innej działalności, choćby objętej zakresem działania Ministra Sprawiedliwości¹⁹. Z drugiej strony zasada koncentracji zarządzania finansami państwa nie może jednak

¹⁶ Wyrok TK z 9 listopada 2006 r., sygn. akt Kp 2/05, OTK-A ZU 2005, nr 10, poz. 114.

¹⁷ Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04.

¹⁸ Ustawa z 27 lipca 2001r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. nr 98, poz. 1070 ze zm.; dalej: u.s.p.

¹⁹ T. Erciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 477–484.

prowadzić do zniesienia atrybutów niezbywalnych danej władzy w innych sferach działalności publicznej. Nie może ona zatem spowodować np. zniesienia niezawisłości sędziowskiej, prawa do sądu, zminimalizowania roli politycznej władzy ustawodawczej w zakresie uchwalania budżetu²⁰.

W tej sytuacji twierdzić można jedynie, że Konstytucja wymaga, by system budżetowy konstruowany był w taki sposób, który nie dostarcza innym organom państwa środków pozwalających na wpływanie przez te organy na niezależność sądów i niezawisłość sędziów w realizacji ich konstytucyjnej funkcji wymiaru sprawiedliwości. Z wypowiedzi tej wynika, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego usunięcie równowagi między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami, przez dominującą, w kwestii budżetowej, pozycję władzy wykonawczej na etapie projektowania budżetu, a następnie władzy ustawodawczej przez jego uchwalanie, doprowadzić może do naruszenia postanowień Konstytucji (art. 10 ust.1 w związku z art. 173 Konstytucji).

Trzeba było zatem odpowiedzieć na pytanie, jakie miejsce powinno zajmować sądownictwo powszechne w strukturze budżetu zadaniowego, by mogły zostać spełnione wskazane wyżej postulaty.

W obowiązującym stanie prawnym wydatki sądów powszechnych sklasyfikowane są w budżecie państwa w części 15 „Sądy powszechne”, w której swoje odrębne części mają także Ministerstwo Sprawiedliwości i poszczególne obszary apelacji (części od 15/01 do 15/12)²¹. Dysponentem części odpowiadającej sądom powszechnym jest Minister Sprawiedliwości.

W szczególnym trybie, będącym oczywistą konsekwencją wyodrębnienia władzy sądowniczej w systemie władz i niezależności władzy sądowniczej, ustalone są również kwoty dochodów i wydatków objętych tą częścią (odrębność budżetowa sądownictwa). Zgodnie z art. 178 u.s.p. projekty planów finansowych oraz plany finansowe dla sądów w obszarze apelacji opracowują dyrektorzy sądów apelacyjnych na podstawie projektów przygotowanych przez dyrektorów sądów okręgowych, prezesów sądów rejonowych lub kierowników finansowych sądów rejonowych w razie ich powołania, według zasad określonych w przepisach o finansach publicznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pozycję prawną dyrektora i kierownika finansowego sądu, którzy w myśl art. 21 § 1 pkt 4 oraz § 2 i 3 u.s.p. są w zakresie finansowym i gospodarczym organami sądów i wyko-

²⁰ T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5, s. 26.

²¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów, Dz.U. nr 211, poz. 1633.

nują zadania przypisane kierownikom jednostek na podstawie odrębnych przepisów oraz którzy podlegają Ministrowi Sprawiedliwości i ponoszą pełną odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Projekty budżetów sądów przedkładane są Krajowej Radzie Sądownictwa i Ministrowi Sprawiedliwości. Następnie Krajowa Rada Sądownictwa składa Ministrowi Sprawiedliwości wnioski o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych wraz ze swymi uwagami i zastrzeżeniami, który przekazywany jest przez Ministra Sprawiedliwości Ministrowi Finansów celem włączenia tego projektu do projektu ustawy budżetowej. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych²² dochody i wydatki ujęte w tych planach włączane są do projektu ustawy budżetowej bez żadnych zmian. W praktyce zmian w planach finansowych sądów może dokonać dopiero Sejm i właśnie ta regulacja zapewnia gwarantowaną konstytucyjnie niezależność sądów od władzy wykonawczej, która to władza nie może na etapie projektu ustawy budżetowej władczo wkraczać w regulowanie finansowania sądownictwa.

Wszystkie wymienione uregulowania zapewniają organom wymiaru sprawiedliwości względną autonomię finansową. Budżet zadaniowy wprowadza istotną, jakościową zmianę w sferze planowania wydatków publicznych, ich uchwalania i zarządzania nimi. Nie oznacza to jednak, że zmianie musi ulec miejsce sądownictwa powszechnego w strukturze budżetu oraz że musi ulec zmianie przedstawiona wyżej procedura ustalania jego wydatków.

Uwzględniając powyższe stanowisko, należy stwierdzić, że przy zastosowaniu metody zadaniowej do planowania budżetu sądów możliwe jest utrzymanie dotychczas obowiązującego systemu planowania wydatków sądownictwa powszechnego. Obydwie te metody zapewniają bowiem dostateczny stopień niezależności kształtowania budżetu sądów oraz pewien wpływ na wielkość środków finansowych przeznaczonych na pokrycie ich wydatków. Wprawdzie systemy te przyznają Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do samodzielnego projektowania dochodów i wydatków sądownictwa powszechnego, jednakże zapewniają również pewien wpływ na ich wysokość Krajowej Radzie Sądownictwa, której konstytucyjną powinnością jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wobec powyższego trzeba stwierdzić – usuwając podstawową i największą, bo zakodowaną głęboko w świadomości sędziów, barierę – że wprowadzenie zadaniowej metody do planowania budżetu sądów powszechnych nie zagraża niezależności tych sądów i niezawisłości sędziów.

²² Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.

Fundamentalne zasady koncepcji budżetu zadaniowego w warunkach polskich

Przed przejściem do rozważań nad praktyką wdrażania budżetu zadaniowego w sądach powszechnych nieco uwagi należy poświęcić teoretycznej, modelowej koncepcji budżetu zadaniowego w kontekście koncepcji, która jest wdrażana obecnie w Polsce.

Mając na uwadze przedstawione na wstępie powiązanie budżetu z realizacją polityki gospodarczej i społecznej, można stwierdzić, że według koncepcji teoretycznej budżet zadaniowy powinien być rezultatem procesu tworzenia polityki czy też strategii, stanowiącej odpowiedź na faktycznie istniejące i zdiagnozowane problemy społeczno-gospodarcze państwa. Punkt wyjścia dla planowania budżetowego w tej koncepcji powinna zatem stanowić diagnoza rzeczywistych problemów i obszarów wymagających podjęcia interwencji państwa, a następnie szczegółowa analiza wyników ustaleń dokonanych w trzech, niżej wskazanych, kluczowych płaszczyznach:

- 1) jaki jest stan docelowy w poszczególnych obszarach działalności państwa, co chcemy osiągnąć? (innymi słowami, do czego zmierzamy i co chcemy uzyskać?),
- 2) co należy zrobić, aby osiągnąć efekty zakładane w punkcie pierwszym?
- 3) ile nas będzie kosztować realizacja działań zakładanych w punkcie drugim?

Praktycznym rezultatem odpowiedzi na powyższe pytania są poszczególne komponenty budżetu zadaniowego. Pytaniu o efekty, jakie chcemy osiągnąć, odpowiadają wyznaczone cele i planowane wartości docelowe mierników stopnia realizacji tych celów; pytaniu o środki i sposoby dojścia do powyższych rezultatów odpowiadają zadania, podzadania i działania, natomiast pytaniu o koszt realizacji zadań odpowiadają kwoty środków publicznych alokowane do poszczególnych zadań, podzadań i działań.

Modelowy proces budżetowania zadaniowego opiera się zatem na logicznym ciągu zdarzeń obejmującym w kolejności: ustalenie celów, dobór mierników stopnia realizacji tych celów, dobór zadań służących realizacji celów, a następnie oszacowanie kosztów niezbędnych do wykonania tychże zadań.

W przyjętej w Polsce metodologii ten wzorcowy ciąg zdarzeń został odwrócony. W podejściu przyjętym przez Ministerstwo Finansów zadaniowy plan wydatków jest budowany na bazie dość sztywnej konstrukcji zadaniowej klasyfikacji wydatków, która obejmuje funkcje, zadania, podzadania i działania, dla których określa się nakłady finansowe, a cele i mierniki są

jedynie dopełnieniem, a nie elementem wyjściowym. W połączeniu z faktem, iż budżet zadaniowy funkcjonuje równoległe do budżetu tradycyjnego, który jako jedyny jest realnie wykorzystywany w procesie zarządzania finansami państwa, w praktyce zadaniowy plan wydatków musi przybierać postać swego rodzaju wtórnej „nakładki” na budżet tradycyjny, nie realizując w pełni zasadniczej idei leżącej u podstaw koncepcji budżetowania zadaniowego, jako narzędzia zarządzania przez cele.

W związku z powyższym warto dodać, że z punktu widzenia zarządzania przez cele narzędziem zdecydowanie bardziej dostosowanym do realizacji tej koncepcji wydaje się plan działalności, stanowiący jeden z filarów kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. Osią konstrukcyjną planu działalności są bowiem określane przez dysponentów cele, podlegające hierarchizacji, wraz z miernikami stopnia realizacji tych celów, następnie zaś określane są najważniejsze zadania mające służyć realizacji tych celów. Istotnym ograniczeniem dla wykorzystania tego narzędzia w procesach zarządczych jest jednak fakt, że w planie działalności, w formule wynikającej z obecnych uregulowań prawnych²³, brak jest odniesienia do kwestii finansowania i poziomu wydatków. Również powiązanie tego dokumentu z budżetem zadaniowym, według założenia, że plany działalności powinny stanowić zoperacjonalizowanie celów określanych w budżecie zadaniowym, funkcjonuje przeważnie w teorii. Na przykładzie tych dokumentów funkcjonujących w sądownictwie powszechnym należy bowiem stwierdzić, że cele i zadania określone w budżecie zadaniowym, m.in. z uwagi na metodologię planowania opartą na relatywnie sztywnej zadaniowej klasyfikacji wydatków, skupiają się, co do zasady, na podstawowej i permanentnej działalności sądów powszechnych. Natomiast cele i zadania określone w planie działalności, związane m.in. z roczną perspektywą planowania, mają charakter bardziej operacyjny i „projektowy”, obejmują z założenia działania planowane do podjęcia w ciągu najbliższego roku przez ministra kierującego działem administracji rządowej „Sprawiedliwość”, mające charakter naprawczy i usprawniający w obszarze wymiaru sprawiedliwości.

Co bardzo istotne, brak sztywnego katalogu zadań w planie działalności, a także sztywnych ograniczeń co do stopnia szczegółowości celów i zadań, a przede wszystkim co do ilości celów i mierników służących monitorowaniu stopnia ich realizacji, pozwala w sposób elastyczny kształtować zarówno cele, jak również listę projektów (zadań) operacyjnych, mających przyczynić się do realizacji celów, co wpływa z kolei na wyższą użyteczność planu działalności w procesie zarządzania.

²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania, Dz.U. nr 187, poz. 1254.

W budżecie zadaniowym obowiązują natomiast sztywne wytyczne i ograniczenia zawarte w corocznie wydawanym rozporządzeniu, czyli tzw. nocie budżetowej²⁴, dotyczące m.in. liczby celów na każdym poziomie, uprzednio ustalonej klasyfikacji zadaniowej, a także liczby mierników do monitorowania każdego celu (począwszy od roku 2013 następuje kolejne usztywnienie – na każdym poziomie klasyfikacji zadaniowej dla jednego celu można przypisać wyłącznie jeden miernik). Uwarunkowania te z jednej strony wpływają na zwiększenie przejrzystości budżetu zadaniowego jako narzędzia informującego o przeznaczeniu środków budżetowych na poszczególne obszary interwencji państwa, ale z drugiej strony w sposób znaczący ograniczają możliwość wykorzystania budżetu zadaniowego do zarządzania finansami na poziomie pojedynczych jednostek i resortów.

W obecnych realiach to zatem plan działalności sprawdzać się może bardziej jako narzędzie zarządcze, służące nie tylko do sygnalizowania opinii publicznej priorytetów poszczególnych ministrów i zamierzonych do wdrożenia rozwiązań naprawczych i usprawniających, ale także bieżącego kierowania i zarządzania działem oraz monitorowania i sprawozdawczości, jak również weryfikacji sprawności i skuteczności podejmowanych działań.

Budżet zadaniowy natomiast może sprowadzać się do celów informacyjno-prezentacyjnych w aspekcie realizacji zasady jawności budżetu i czytelności informacji na co przeznaczane są środki publiczne, a także jako narzędzie zarządzania budżetem i nadzoru nad gospodarką finansową w kontekście zasadniczych celów działalności państwa.

O ile wykonywanie funkcji informacyjno-prezentacyjnej jest w pewnym stopniu realizowane przez budżet zadaniowy w dzisiejszym kształcie, o tyle druga z wymienionych funkcji nie jest w zasadzie możliwa do wypełnienia przy obecnych rozwiązaniach, zarówno systemowych, jak i metodologicznych.

Wracając do kwestii ciągu zdarzeń w procesie budżetowania zadaniowego, za dwa kluczowe elementy tego procesu należy uznać wybór priorytetów oraz kalkulację kosztów.

W odniesieniu do kwestii wyznaczania przez czynnik priorytetów należy wskazać, że modelowy mechanizm ustalania celów i ich hierarchizacji, obejmujący ich porządkowanie według kryterium istotności z punktu widzenia potrzeb społecznych, a następnie dokonywanie odpowiedniej dla nich alokacji środków finansowych na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, co powinno być przeprowadzane przez czynnik decyzyjno-polityczny, w warunkach polskich praktycznie nie funkcjonuje. Alokacja środków

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów wydawane corocznie na podstawie delegacji zawartej w art.138 ust. 6 u.o.f.p.

finansowych dokonywana jest bowiem zgodnie z właściwym dla tradycyjnego modelu budżetowania mechanizmem limitowym, który z założenia jest przeciwieństwem budżetowania zadaniowego opartego na procesie hierarchizacji celów oraz rachunku kosztów.

Nie jest możliwe wdrożenie zadaniowej metody budżetowania wraz z równoległym utrzymywaniem mechanizmu limitowego, który niezależnie od istotności celów realizowanych przez poszczególnych dysponentów, a także efektywności realizacji zadań, wyznacza docelowy limit wydatków dla danego dysponenta.

Pamiętać przy tym należy, że w chwili obecnej wszystkie decyzje dotyczące planowania (zarówno w zakresie prac rządowych, jak i parlamentarnych) oraz wykonywania budżetu państwa na szczeblu centralnym podejmowane są wyłącznie na podstawie paragrafowej klasyfikacji wydatków, bez jakiegokolwiek odwoływania się do klasyfikacji zadaniowej, która jest jedynie następczo dostosowywana do zmian wprowadzanych w budżecie klasycznym. Skoro zatem na szczeblu centralnym podejmowane decyzje ograniczają się najczęściej do kwotowych zmian wydatków w zakresie danej części budżetowej z ewentualnym wskazaniem podziałek klasyfikacji paragrafowej, nie odnosząc się do zadań, których wydatki dotyczą, o czym informuje klasyfikacja zadaniowa, to poza oczywistym brakiem możliwości przeprowadzenia tego procesu, nie można oczekiwać od dysponentów determinacji do wdrożenia modelu budżetowania zadaniowego zgodnego w pełni z założeniami teoretycznymi. Poza kwestią ułomnej legislacji oraz motywacji do wdrożenia metody zadaniowej do budżetu państwa najistotniejszym czynnikiem utrudniającym ten proces jest kwestia braku odpowiednich narzędzi z zakresu rachunku kosztów.

Co bowiem ważne, a często przemilczane lub traktowane zbyt lekko, to fakt, że wdrożenie budżetu zadaniowego oznacza istotną zmianę podejścia do planowania wydatków, polegającą na przejściu od planowania wydatków metodą historyczną do planowania ich zgodnie z kalkulacją kosztów realizacji zadań. Kalkulacja kosztów wymaga wdrożenia w jednostkach sektora publicznego skomplikowanego i kosztownego rachunku kosztów, o czym niemal zupełnie się nie mówi. Z całą pewnością brak jest zaś w tym obszarze prób scentralizowanego i jednolitego podejścia.

W rezultacie mamy do czynienia z sytuacją, że z jednej strony instytucje kontrolne już od początku procesu wdrażania budżetu zadaniowego stawiają żądania przedstawienia wyników przeprowadzanych analiz efektywności kosztowej realizowanych zadań, a z drugiej strony brakuje nie tylko praktycznych i prawnych rozwiązań, ale nawet zapowiedzi udostępnienia odpowiednich narzędzi z zakresu rachunku kosztów, które stanowią przecież warunek konieczny do przeprowadzenia takich analiz.

Metody budżetowania zadaniowego w sądach powszechnych

Przyjmując powyższe ustalenia, założyliśmy z pełną świadomością, że w sądownictwie powszechnym docelowo model budżetowania zadaniowego będzie opierał się na szczegółowych i precyzyjnych informacjach pochodzących z prowadzonego rachunku kosztów. Realnie użytecznej wiedzy niezbędnej w procesie precyzyjnego i, co istotne, nieobarczonego istotnymi błędami planowania budżetu w układzie zadaniowym są w stanie dostarczyć dysponentom wyłącznie rozbudowane narzędzia z zakresu rachunku kosztów i kontrolingu. Do momentu uzyskania takich narzędzi, dedykowanych do zarządzania budżetem i jednostką na bazie rachunkowości zarządczej, w szczególności w obszarze tak niejednorodnym, zróżnicowanym i niedającym się w sposób prosty sparametryzować, jakim jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, nieprzygotowane w sposób metodyczny próby planowania budżetu na podstawie bardzo uproszczonych i doraźnych kalkulacji kosztowych mogłyby w przyszłości skutkować przypadkami istotnego niedoszacowania lub przeszacowania planu wydatków, co powodowałoby zagrożenie dla stabilności funkcjonowania sądów.

Zatem w perspektywie docelowej podstawowym źródłem danych do budżetowania zadaniowego będzie moduł kontrolingowy w budowanym obecnie jednolitym dla wszystkich sądów zintegrowanym systemie rachunkowości i kadr (ZSRK), opartym na rozwiązaniach klasy ERP. Obok standardowych rozwiązań z zakresu planowania i realizacji budżetu w dwóch układach oraz ewidencji operacji finansowych w ramach zintegrowanej rachunkowości finansowej będzie on zawierać dodatkowe narzędzia obejmujące m.in. kontrolę zarządczą, rachunek kosztów oraz rachunkowość sprawy sądowej bazującą na wielowymiarowym modelu konta, na którym gromadzona jest pełna informacja (zarówno o charakterze finansowym, jak i niefinansowym) o sprawie sądowej. Pełne wdrożenie systemu pozwoli na uzyskanie wiarygodnej informacji o kosztach poszczególnych rodzajów spraw sądowych, a nawet o pojedynczych sprawach. Dopiero wdrożenie przedmiotowego rozwiązania pozwoli na bieżąco pozyskiwać i analizować dane do celów zarządczych i w sposób wiarygodny planować na podstawie rachunku kosztów budżet sądownictwa.

Według harmonogramu projektu zakończenie pierwszego etapu wdrożenia przewidywane jest na koniec 2013 r., natomiast wdrożenie rachunku kosztów działań sterowanego czasem, który według założeń ma pozwolić na gromadzenie informacji o kosztach jednostkowych spraw sądowych i poszczególnych rodzajów spraw, planowane jest w drugim etapie wdrożenia.

Uzyskanie realnej zdolności do efektywnego planowania budżetu zadaniowego na podstawie rachunku kosztów oraz zarządzania finansami sądów na bazie tak konstruowanego budżetu zadaniowego będzie procesem wieloletnim i rozłożonym w czasie. Wynika to z konieczności uprzedniego wdrożenia pełnych, planowanych do zaimplementowania, funkcjonalności ZSRK we wszystkich jednostkach organizacyjnych sądownictwa, a następnie gromadzenia przez kilka lat funkcjonowania systemu (w pełnym kształcie wypracowanym w drugim etapie wdrożenia) wystarczającej liczby danych kontrolingowych uwzględniających zarówno rodzajowy, jak i kalkulacyjny układ kosztów. Tak zebrane dane będą stanowić wiarygodną bazę i podstawę planowania wydatków na podstawie rachunku kosztów, bez ryzyka powodowania zakłóceń w sprawnym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Obecnie dla jednostek organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości została przyjęta przejściowa, uproszczona metodologia planowania wydatków w układzie zadaniowym, wykorzystująca precyzyjnie określone i opisane klucze podziałowe, oparte na rozbudowanej analityce dla poszczególnych paragrafów klasyfikacji budżetowej.

W sensie technicznym rozwiązanie powyższe polega na mapowaniu elementów budżetu tradycyjnego i ich grupowaniu w działania klasyfikacji zadaniowej według wystandaryzowanego, jednolitego dla wszystkich sądów klucza podziału wydatków. Przedmiotowe grupowanie, a co za tym idzie, kalkulacja wydatków w zakresie poszczególnych działań klasyfikacji zadaniowej odbywa się przy tym nie na poziomie paragrafów klasyfikacji budżetowej, ale na poziomie niższym, obejmującym pozycje analityczne w poszczególnych paragrafach, co pozwala na bardziej precyzyjne planowanie wydatków na poszczególne działania klasyfikacji zadaniowej.

Klucz podziału wydatków obrazuje precyzyjnie sposób „przełożenia” klasyfikacji paragrafowej na zadaniową przez przypisanie poszczególnych analityk do określonych działań w klasyfikacji zadaniowej, przy tym przyporządkowanie następuje według schematu 1:1, co oznacza, że jedna analityka jest przyporządkowana do jednego działania klasyfikacji zadaniowej. Klucz podziału jest opracowywany centralnie, na poziomie dysponenta części 15 „Sądy powszechne”, w celu zapewnienia jednolitych rozwiązań oraz spójności danych na etapie planowania, a następnie raportowania i sprawozdawczości dla wszystkich sądów powszechnych.

Przyjęcie, na okres przejściowy, takiej metody przygotowywania zadaniowego planu wydatków, w związku z omówionym wcześniej brakiem narzędzi kontrolingowych, wynika także z ułomności obowiązującego prawa

oraz pragmatyki procesu przygotowywania budżetu państwa w jednostkach sektora finansów publicznych.

Obowiązujące regulacje prawne wskazują bowiem, że gospodarka finansowa jednostek sektora finansów publicznych prowadzona jest wyłącznie według budżetu w układzie klasycznym (paragrafowym).

Również w praktyce prace związane z opracowaniem i wykonywaniem budżetu, zarówno na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej prowadzonych przez dysponentów części budżetowych, jak również na etapie prac rządowych, a następnie parlamentarnych, wszelkie operacje dotyczące kwot wydatków budżetowych (np. ograniczania wysokości bądź przesunięcia środków w związku z decyzjami Rady Ministrów, Ministra Finansów lub wewnętrznych decyzji poszczególnych dysponentów), dokonywane są w odniesieniu do klasyfikacji paragrafowej budżetu, a nie w odniesieniu do klasyfikacji zadaniowej. W zadaniowym planie wydatków zmiany te dokonywane są w sposób wtórny, na zasadzie odzwierciedlania zmian uprzednio wprowadzonych w klasycznym budżecie.

Zadaniowy układ wydatków stanowi obecnie jedynie uzupełnienie budżetu tradycyjnego, prezentowane w postaci formularzy planistycznych budżetu zadaniowego i w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na dany rok, natomiast podstawowym dokumentem dotyczącym zarządzania budżetem państwa jest ustawa budżetowa oraz plany finansowe jednostek sporządzane w układzie paragrafowym.

Do momentu podjęcia ostatecznych decyzji na szczeblu centralnym, dotyczących rezygnacji z budżetu tradycyjnego i paragrafowej klasyfikacji wydatków i zastąpienia ich budżetem zadaniowym, opracowywanym według ściśle określonej, jednolitej dla wszystkich dysponentów metodologii, zachodzi potrzeba dwutorowego przygotowywania budżetu sądownictwa, czyli zarówno w układzie klasycznym, jak i zadaniowym, przy czym wymagane jest zapewnienie pełnej zgodności budżetu tradycyjnego i zadaniowego.

Przyjęte rozwiązanie w zakresie opracowywania zadaniowego planu wydatków sądownictwa przez odpowiednie mapowanie pozycji analitycznych w paragrafach zapewnia pełną zgodność budżetu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, zarówno na etapie planowania budżetu, zmian projektu budżetu, jak również na etapie wykonywania ustawy budżetowej.

Kluczowy element tej koncepcji stanowią pozycje analityczne w paragrafach. Przedmiotowe pozycje bazują, co do zasady, na rodzajowych grupach wydatków ujmowanych w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów

oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁵, z uwzględnieniem specyfiki wydatków występujących w sądach powszechnych. Katalog pozycji analitycznych uwzględnia przy tym jedynie te rodzaje wydatków, które faktycznie występują obecnie w planach finansowych sądów (lub występowały w kilkuletnim okresie poprzedzającym) i jest corocznie dostosowywany do aktualnych potrzeb sądów.

Katalog „analityk” zbudowany został m.in. na podstawie kryterium istotności w odniesieniu do wielkości wydatków sądów w poszczególnych kategoriach. Niezależnie od powyższego, stosowane analityki skonstruowane zostały także z uwzględnieniem potrzeb informacyjnych, czyli rodzaju danych użytecznych w procesie zarządzania sądami i nadzoru nad gospodarką finansową sądów.

Pozycja paragrafowa stanowi podstawową „jednostkę analityczną”, na podstawie której planowany jest budżet sądów, a następnie prowadzone jest monitorowanie jego wykonania.

Przyjęty poziom szczegółowości „analityk”, znacznie głębszy niż poziom paragrafu, zapewnia przy tym wyższą jakość i dokładność planowania, przez organizację procesu planowania wydatków, poczynając od bardziej wystandaryzowanych i rodzajowo spójnych pozycji wydatkowych, a następnie jedynie sumowania tych wydatków na poziomie paragrafów. Rozwiązanie takie pozwala planować wydatki w sposób adekwatny do rzeczywistych potrzeb, w porównaniu z sytuacją, w której planowanie odbywa się bezpośrednio na wyższym poziomie agregacji, tj. na poziomie paragrafu klasyfikacji budżetowej, np. przez indeksację kwot historycznych.

W czasie prac koncepcyjnych nad ZSRK został opracowany nowy katalog kont kosztowych zespołu czwartego, zintegrowany z katalogiem „analityk”. Na poziomie rozwiązań ewidencyjnych zachodzi zatem pełne powiązanie pomiędzy kontami kosztowymi, analizami paragrafowymi i paragrafami klasyfikacji tradycyjnej, jak również zadaniowym katalogiem wydatków. Zapewnia to pełną spójność danych finansowych niezależnie od układu analizy i prezentowanych w niej danych.

Opisywana powyżej metoda planowania wydatków w układzie zadaniowym w sądownictwie powszechnym została przyjęta z pełną świadomością, że automatyczne powiązanie klasyfikacji zadaniowej z tradycyjną nie spełnia teoretycznych założeń i kryteriów dojrzałej metodyki budżetowania zadaniowego.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207.

Podsumowanie – wnioski i rekomendacje

Na koniec należy podkreślić, że wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowego instrumentu zarządzania finansami publicznymi, w tym także do zarządzania finansami sądów powszechnych, przyniosło – niezależnie od przedstawionych zastrzeżeń – wiele pozytywnych zmian, spośród których należy wskazać na jego walor edukacyjny, którego znaczenia nie sposób przecenić. Miał on bowiem istotny wpływ na podniesienie świadomości ekonomicznej kadr wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w zarządzaniu i finansach, wymuszając niejako powiązanie ze sobą kwestii sprawności i efektywności sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz efektywności wykorzystania środków publicznych skierowanych z budżetu na sprawowanie tej funkcji państwa, analizowanie wzajemnych relacji między tymi wielkościami, wyciąganie odpowiednich wniosków i podejmowanie decyzji zarządczych. Rozwinięta świadomość finansowa sprawujących wymiar sprawiedliwości i kadry zarządczej, przez którą rozumie się *niezbędną umiejętność funkcjonowania w nowoczesnym społeczeństwie*²⁶, staje się coraz ważniejsza dla potrzeb skutecznego i efektywnego zarządzania sądami w długoterminowej perspektywie.

Stopniowe odchodzenie od stereotypowego, sztywnego podziału na dwie dotychczas „niezależne” od siebie sfery działalności sądów – merytoryczną i finansową – oraz sukcesywne nabywanie umiejętności całościowego postrzegania procesu sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez wszystkie organy i na wszystkich szczeblach zarządzania to niebagatelny i niezaprzeczalny sukces wdrażania w sądach budżetu zadaniowego.

Do pełnego urzeczywistnienia koncepcji budżetu zadaniowego jako skutecznego narzędzia zarządzania konieczna jest weryfikacja dotychczasowych rozwiązań pod kątem wyeliminowania występujących niespójności, niedociągnięć i braków. Zaprezentowane w artykule doświadczenia nabyte w dotychczasowej praktyce wdrażania tej metody budżetowania pozwalają na ustalenie listy podstawowych problemów i barier rozwoju zadaniowej metody budżetowania w Polsce. Najważniejsze problemy zostały zaprezentowane poniżej.

- Brak ostatecznej decyzji, czym docelowo ma być budżet zadaniowy w systemie finansów publicznych oraz jaki ma być cel i zakres jego wdrożenia – czy ma on stanowić jedynie pomocnicze, uzupełniające narzędzie funkcjonujące równoległe do klasycznego budżetu, czy też

²⁶ C. Lyons-Crew, Financial Inclusion Program Manager, http://www.zbp.pl/photo/edukacja_ekonomiczna/SGH-edukacja-finansowa.pdf, s. 8.

ma być podstawowym narzędziem zarządzania państwem poprzez cele i zadania, informującym o rezultatach działalności państwa w poszczególnych obszarach jego interwencji oraz o efektywności wydatkowania środków publicznych. Zdaniem autorów jest to kwestia rozstrzygająca o dalszych losach zadaniowej metody budżetowania w Polsce i kluczowa wobec nieaktualnego już harmonogramu prac rządowych nad wdrożeniem budżetu zadaniowego, który przewidywał pełne zastąpienie budżetu tradycyjnego budżetem zadaniowym w roku 2013.

- Brak regulacji prawnych jednolicie i kompleksowo określających kwestie tworzenia budżetu państwa metodą zadaniową, a następnie uchwalania i wykonywania tego budżetu, co stanowi, że charakteryzuje się on jedynie pewną wartością prezentacyjną i nie wypełnia swojej ustawowej funkcji instrumentu zarządzania finansami publicznymi.
- Usytuowanie ośrodka odpowiedzialnego za wdrożenie budżetu zadaniowego w Ministerstwie Finansów i oddalenie go tym samym od miejsca rządowego centrum decyzyjnego, które w myśl ustawy zasadniczej wytycza kierunki polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, w tym polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, i jako jedyne dysponuje prawem uchwalania projektu budżetu państwa, co obniża rangę budżetu zadaniowego i utrudnia sprawną i skuteczną realizację procesu jego wdrażania.
- Zmienność koncepcji, formy i terminów wdrożenia metody zadaniowej do budżetu państwa utrudnia, a często wręcz uniemożliwia, dysponentom wykorzystanie w tym procesie na większą skalę technik informatycznych do celów ewidencji, monitorowania i sprawozdawczości z zakresu budżetu zadaniowego.
- Pozbawienie dysponentów części budżetowych pełnej możliwości kształtowania zadań i podzadań, przy jednoczesnym braku spójnej i przejrzystej klasyfikacji zadaniowej wydatków. Sprowadza to budżet zadaniowy do roli drugiej klasyfikacji wydatków (obok klasycznej – paragrafowej), na dodatek wysoce sztywnej, przez pozbawienie dysponentów możliwości elastycznego kształtowania katalogu zadań przez nich realizowanych, co nadwyręża wiarę w przydatność tej metody dla procesów zarządzania poszczególnymi obszarami działalności państwa. Dysonans pomiędzy rozwiązaniami praktycznymi przyjętymi w Polsce oraz realną wartością budżetu zadaniowego i jego rolą w procesach decyzyjnych na szczeblu centralnym a założeniami modelowymi i deklarowanymi atutami zadaniowej metody budżetowania jest tak duży, że zaczynają pojawiać się głosy negujące

zasadność jego wdrożenia, charakterystyczne dla początkowego etapu tego procesu.

- Brak jednolitych zasad rachunkowości budżetowej wydatków w układzie zadaniowym, pozostaje w sprzeczności z zasadą jasności i przejrzystości informacji finansowych niezbędnych do mierzenia rezultatów zarządzania finansami publicznymi i jako takie wymaga pilnego usunięcia.
- Brak możliwości wsparcia – także na szczeblu centralnym – rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych wysokiej klasy systemami informatycznymi, które mogłyby umożliwić prowadzenie rachunkowości zarządczej zapewniającej bieżące, efektywne zarządzanie jednostkami i ich finansami z uwzględnieniem stopnia realizacji celów i zadań.
- W aktualnie wdrażanej koncepcji budżetu zadaniowego zadania publiczne są ujmowane – przez dysponentów części budżetowych, z których są finansowane – w ramach określonej funkcji, niezależnie od tego, czy dysponent ten odpowiada za sprawy realizowane w tej funkcji oraz czy realizuje zadania w związku z funkcją, za którą jest odpowiedzialny. Uniemożliwia to często prawidłowe – zgodne z metodologią – określenie celów i mierników stopnia ich realizacji do zadań, podzadań oraz działań. Stan ten wymaga zmiany dotychczasowych rozwiązań prawnych i ich wyraźnego doprecyzowania.
- System szkolenia w dziedzinie budżetu zadaniowego powinien być dostosowany do potrzeb praktyki przez przełożenie punktu ciężkości na szkolenia dotyczące w szczególności zasad rachunkowości wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania realizacji wydatków w tym układzie oraz sprawozdawczości z ich realizacji, a także metod i sposobów badania efektywności wydatkowania środków publicznych.

Bibliografia

- C. Lyons-Crew, Financial Inclusion Program Manager, http://www.zbp.pl/photo/edukacja_ekonomiczna/SGH-edukacja-finansowa.pdf.
- T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5.
- T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.

- M. Gmytrasiewicz, *Encyklopedia rachunkowości*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2005.
- M. Kalinowski, G. Urbaniak, *Budżet zadaniowy a sądownictwo powszechne. Nowoczesne praktyki budżetowe dla sądów powszechnych* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne*, T. Lubińska (red.), Difin, Warszawa 2009.
- J. Komorowski, *Trudności i bariery mechanizmu budżetowania zadaniowego w sektorze finansów publicznych, konferencja naukowa SGH*, Warszawa 2009.
- Performance budgeting in OECD countries*, T. Curristine (red.), OECD, Paris 2007.
- Polityka gospodarcza*, H. Ćwikliński (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.
- E. Rudowicz, *Budżet zadaniowy – reorganizacja z wydatkowania na zarządzanie finansami publicznymi*, „*Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*” 2008, nr 65.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów, Dz.U. nr 211, poz. 1633.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 128, poz. 861 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania, Dz.U. nr 187, poz. 1254.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Dz.U. nr 241, poz. 1616.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, Dz.U. nr 298, poz. 1766.
- Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. nr 98, poz. 1070 ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241 ze zm.
- Wyrok TK z 19 lipca 2005 r. sygn. akt K 28/04.
- Wyrok TK z 9 listopada 2006 r. sygn. akt Kp 2/5.