

Mierniki realizacji celów i zadań w jednostce budżetowej

Ewa Wiktorja Babuška*

Streszczenie: *Cel* – przedstawienie celów i zadań oraz ich mierników na przykładzie jednostki budżetowej.

Metodologia badania – studia literatury, analiza i interpretacja przepisów prawnych, opis mierników celów i zadań w jednostkach sektora finansów publicznych na podstawie uzyskanych informacji źródłowych i wywiadu bezpośredniego z członkami kierownictwa wybranej jednostki budżetowej.

Wynik – dokonanie analizy i oceny mierników realizacji celów i zadań w wybranej jednostce budżetowej.

Oryginalność/wartość – ocena mierników realizacji celów i zadań w badanej jednostce w dostosowaniu do jej specyfiki i potrzeb na etapie wdrażania kontroli zarządczej.

Słowa kluczowe: jednostka budżetowa, cele, zadania, mierniki

Wprowadzenie

Jednostki sektora finansów publicznych są tworzone w dużej części w formie jednostek budżetowych (państwowych i samorządowych) zobligowanych do racjonalnego wydatkowania środków publicznych. W 2010 roku na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, w tym na jednostki budżetowe, nałożono ustawowy obowiązek zorganizowania i wdrożenia własnych systemów kontroli zarządczej z wykorzystaniem ustalonych standardów¹.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki organizacyjnej i jest to pierwszy poziom kontroli zarządczej (Ustawa, 2009, art. 69 ust. 1). Jednostki budżetowe są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych nieposiadającymi osobowości prawnej. Pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu i odprowadzają pobrane dochody wprost na rachunek dochodów budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa, 2009, art. 11 ust. 1). Taka metoda rozliczania się z budżetem nosi nazwę budżetowania brutto. Podstawę gospodarki finansowej jednostek budżetowych stanowi plan finansowy

* dr Ewa Wiktorja Babuška, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27, e-mail: babuskae@uek.krakow.pl.

¹ W szerszym, retrospektywnym ujęciu temat został zaprezentowany w opracowaniu E.I. Szczepankiewicz (2011), w którym omówiono problemy wdrażania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego na tle obowiązujących przepisów prawa i standardów kontroli zarządczej. Wskazano wpływ standardów światowych na doskonalenie zakresu polskich regulacji oraz formę i treść standardów kontroli zarządczej.

opracowany przez kierownika jednostki. Jednostki budżetowe mogą dokonywać wydatków tylko do wysokości kwot określonych w budżetach. Zwiększenie wydatków ponad plan grozi naruszeniem dyscypliny finansowej i narażeniem się na sankcje.

Celem artykułu jest przedstawienie celów i zadań oraz mierników ich realizacji na przykładzie państwowej jednostki budżetowej z działu administracji rządowej sprawiedliwość (sąd rejonowy). Prezentację badań poprzedzono omówieniem sposobu ustalania mierników oceny stopnia realizacji celów i zadań w jednostkach sektora finansów publicznych, a także interpretacją zaktualizowanych, szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej sprawiedliwość.

1. Ustalanie mierników oceny stopnia realizacji celów i zadań

Wyznaczanie celów i zadań oraz mierników ich realizacji jest podstawową przesłanką prawidłowego zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych według zasad skuteczności i efektywności ich działania. Skuteczność (*effectiveness*) dotyczy stopnia osiągnięcia założonych celów i zadań. Efektywność (*efficiency*) odnosi się do osiągnięcia założonego celu przy minimalnych kosztach lub osiągnięcia maksymalnego celu przy założonych kosztach. Zasady skuteczności i efektywności wiążą się z sobą, decydując o sprawności działania, dlatego mogą być podstawą pomiaru nakładów i efektów publicznych (Lubińska, 2009, s. 56). Istnieją trzy znaczące podejścia do określania celów i zadań oraz śledzenia i oceniania stopnia ich realizacji w sektorze publicznym. Są to podejście zastosowane w: 1) budżecie zadaniowym; 2) *performance measurement*; 3) strategicznej karcie wyników (Skoczylas, 2011, s. 176). Wyznaczanie celów i mierników ich realizacji jest elementem kontroli zarządczej (Postuła, 2012, s. 46–70). Ocena kontroli zarządczej jest dokonywana przez osiągnięte cele jednostki.

Sformułowanie właściwych celów i zadań oraz adekwatnych do nich mierników określających stopień realizacji celu i zadania przesądza o poprawności procesu zarządzania w jednostce. Wskutek realizowania celów i zadań w niepewnych uwarunkowaniach należy rozpoznać i oszacować ryzyko. Zauważalnym niedociągnięciem ze strony jednostek sektora publicznego jest rozdzielne ustalanie celów/zadań i zarządzanie ryzykiem oraz brak uściślenia powiązań istniejących między obu działaniami. Postulat identyfikowania ryzyka w odniesieniu do zadań wykazanych w planie pozwala dowieść, że zarządzanie ryzykiem jest środkiem wspomagającym realizację celów i zadań jednostki, a nie samoistnym celem (Kumpiałowska, 2015, s. 47).

Mierniki kwantyfikują wymierne produkty oraz wyniki osiągnięte drogą wykonania przyjętego planu pracy i za ich pomocą mierzony jest stopień wykonania celów i zadań jednostki. Zamiennie z miernikiem używa się pojęć *wskaźnik* i *współczynnik*. Miernik wyraża wprost daną wartość, liczbę pewnej cechy, wskaźnik zaś relację dwóch cech o tych samych mianach, a współczynnik o różnych mianach. W budżecie zadaniowym używa się pojęcia *miernik*

(Zawadzka-Pąk, 2013, s. 75). Definiowanie mierników realizacji celu wymaga uwzględnienia relacji nakład–rezultat. Nieadekwatne do realiów działania określenie mierników może zafałszować obraz realizacji celów i zadań. O wyznaczaniu celów i zadań decyduje możliwość ich właściwego pomiaru. Odpowiedni dobór mierników musi wynikać także z problemów, które mają być rozwiązane przez realizację celów (Heciak, 2012, s. 79).

Mierniki budżetu zadaniowego służą jako narzędzie pomiaru efektów budżetowania i muszą wyrażać podstawowe cele wypełniane w ramach zadania, podzadania lub działania, a wykonanie mierników monitorowania jest ewidencjonowane. W ramach opracowanych i wdrożonych procedur monitorowania wdrożenia budżetu zadaniowego następuje ocena stopnia realizacji celów z wykorzystaniem mierników, to jest przez pryzmat okresowej ewaluacji mierników, które powinny umożliwiać rzetelną ocenę wykonania zadań budżetu oraz zapewniać przejrzystość i identyfikowalność wyników (Winiarska, 2012, s. 125–138).

Obok celów i zadań mierniki tworzą trzeci filar budżetu zadaniowego i muszą odzwierciedlać ilościowy lub jakościowy stopień osiągnięcia celów. Powinny mieć następujące cechy: adekwatność, akceptowalność wykonawców, wiarygodność, zrozumiałość, sprawdzalność na absorpcję czasu, kosztów, zasobów, odporność na manipulacje (<http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy>). Mierniki pokazują stan realizacji celów i winny dotyczyć spraw, na które wpływ mają wykonawcy zadań publicznych. Niedozwolone są mierniki o wartościach opisowych, logicznych lub wyrażających poziom czy dynamikę finansowania, a każdy ma mieć określoną zarówno wartość docelową, jak i bazową (Ministerstwo Finansów, 2015).

Niewykonanie ustalonej wartości miernika sygnalizuje ziszczenie się ryzyka. W konstruowaniu miernika nieodzowne jest określenie źródła danych (w celu określenia jego wielkości), a także dynamiki (w celu zmierzenia stopnia realizacji celów przez ukazanie zmiany wskutek podjętych działań). Uważnego przeanalizowania wymaga kosztochłonność pomiaru miernika, która wynika z różnorodności źródeł informacji, materiałów wewnętrznych (analiz sprawozdań, list obecności na szkoleniach, ankiet i ich wyników, protokołów zebrań), a także raportów zewnętrznych, dokumentacji technicznych, publikowanych statystyk. W ustalaniu mierników należy jednocześnie badać, projektować i kreować rozwiązania co do sposobów ich pomiaru, wskazując przez to źródła i metody gromadzenia danych atestujących uzyskiwane wartości mierników. Wyselekcjonowanie źródeł informacji następuje z uwzględnieniem wydajności przeprowadzanego pomiaru i kosztochłonności zbierania i analizowania danych. Wybór metody pomiaru determinują: dostępność i niezawodność informacji, odpowiedniość do potrzeb i zakresu pomiaru, koszty pozyskiwania danych. Mierniki mają umożliwiać ocenę poziomu wykonania celów i zadań, a sposób ich określania zapewniać informacje służące możliwościom pomiaru postępu wobec założonych celów (Kumpiałowska, 2015, s. 48).

Mierniki winny pozwalać na ocenę wykonania zadań pod kątem ich istotności, skuteczności, efektywności (wydajności), użyteczności i trwałości. Dlatego obok mierników sprawności działania, to jest mierników skuteczności i efektywności (pierwsze są miarą poziomu realizacji celów, drugie miarą relacji nakładów do efektów), wyróżnia się mierniki

efektów (wyników) adekwatnych do gradacji celów – głównych, szczegółowych, operacyjnych, do których przypisano mierniki: oddziaływania, rezultatu i produktu (Lubińska, 2009, s. 58–59).

Mierniki oddziaływania mierzą skutki wykonania zadania w długim okresie i dlatego nie są łatwe do sformułowania. Niejednokrotnie dotyczą one tylko tych wartości, które są częściowym efektem wykonania zadania, wskutek wpływu na efekt również innych czynników zewnętrznych. Mierniki te to na przykład poprawa jakości życia mieszkańców, podniesienie poziomu dochodów, zmniejszenie zachorowalności na danym terenie, zwiększenie stopnia bezpieczeństwa, wzrost aktywności społeczno-gospodarczej. Pomiar miernika oddziaływania nie należy do prostych i równie niełatwe jest określenie przyczyn stwierdzonego stanu rzeczy.

Mierniki rezultatu mierzą skutki działań, określając wielkość efektów osiągniętych wskutek przedsięwzięć związanych z wydatkowaniem odpowiednich środków celem realizacji zadania. Mierniki te wyrażają skuteczność działań, ponieważ ukazują niezwłocznie i wprost efekty wywołane wykonaniem zadania. Przedstawiają też sposób wykorzystania produktów, zmianę stanu w okresie badanym w stosunku do okresu porównywanego i dlatego muszą mieć ustaloną wartość początkową, chyba że ukazują stan statyczny i wówczas mają wartość zerową. Miernikiem rezultatu może być na przykład liczba osób zatrudnionych po udziale w szkoleniach bądź zwiększenie uprawnień osób przeszkolonych, lub liczba (odsetek) osób, które zdały egzamin, skrócenie czasu trwania postępowania w sądach wskutek uproszczenia procedury.

Mierniki produktu mogą być wyrażone w jednostkach naturalnych lub wartościowych. Odzworowują zrealizowanie danego zadania w wymiarze krótkookresowym oraz przedstawiają określone dobra i usługi wytworzone przez sektor publiczny. Są prostym skutkiem przedsięwzięć podejmowanych dla wykonania danych zadań i obejmują na przykład liczbę szkoleń, wybudowanych obiektów, uczestników imprez, spotkań z mieszkańcami. Źródłami kontroli osiągniętych mierników produktu są rozmaite dokumenty, materiały źródłowe i wytwory pracy, na przykład: dzienniki budowy, protokoły odbioru robót, sprzętu z zakupu, listy obecności na szkoleniach, publikacje, broszury itp. (Kumpiałowska, 2015, s. 48–49; Lubińska, 2009, s. 59–60).

Od jednostek sektora publicznego oczekuje się dobrej jakości świadczonych usług publicznych oraz racjonalizacji wydatków i kosztów. To uzasadnia prowadzenie ciągłych badań nad sposobami lepszego spożytkowania ograniczonych zasobów finansowych w celu skuteczniejszej i wydajniejszej realizacji zadań publicznych. Pomiar skuteczności i efektywności działania jednostek publicznych jest zadaniem o wysokim stopniu złożoności i zależy od pełni i jakości informacji zarządczej. Zastosowanie w jednostkach publicznych koncepcji efektywności w rozumieniu jednostek sektora komercyjnego może być niekiedy trudne, a nawet niemożliwe ze względu na nieporównywalny z prowadzeniem działalności gospodarczej charakter gromadzenia, rozdzielania i wydatkowania środków publicznych. W niektórych dziedzinach funkcjonowania państwa, jak na przykład oświata czy ochrona zdrowia, szczególnie trudno jest w krótkim okresie ocenić skuteczność i efektywność

gospodarowania środkami publicznymi. Można jednak zidentyfikować i skwantyfikować zależności pomiędzy wartością wydatków a wielkością wykonanych usług wyrażonych ilościowo, na przykład w ochronie zdrowia liczbą porad czy zabiegów lekarskich. Pomiary ilościowe nie wystarczają do uznania działań za skuteczne i wydajne, gdyż wzrost ilości usług nie świadczy o ich jakości i poprawie. Dlatego w budowie mierników należy spełnić wymogi skuteczności i efektywności (Kumpiałowska, 2015, s. 50).

Zasady konstrukcji mierników oparte na doświadczeniu wskazują, że dobrze zaprojektowany miernik powinien spełniać trzy warunki: 1) zrozumiałości, komunikatywności i prostoty informacji; 2) adekwatności do ustalonych celów; 3) mierzalności za pośrednictwem skali wartości i jednostki miary. Celem ułatwienia zaprojektowania i zdefiniowania miernika można się posłużyć kartą miernika. Karta zawiera podstawowe informacje na temat miernika, między innymi cel jego konstrukcji, rodzaj danych użytych do jego obliczenia (wartościowe, ilościowe, procentowe), wartość docelową i jej interpretację, studium wykonalności, czyli sposób liczenia miernika wraz z informacją o działaniach uwzględnianych lub nie w jego obliczaniu.

Z osiąganiem mierników wiąże się kwestia interpretacji otrzymanych wyników pod kątem ryzyka, które dotyczy każdego miernika ujętego w planie pracy. Ryzyko jest określane w systemie kontroli zarządczej jednostki, bo zarządzanie ryzykiem jest jednym z celów tej kontroli. Analiza ryzyka winna dotyczyć wszystkich zjawisk, które mogą zagrozić osiągnięciu pożądanego stopnia realizacji celów. Niewykonanie ustalonej wartości miernika na określonym poziomie lub całkowity brak jego realizacji wskazują na wystąpienie ryzyka, wobec którego tak ocena, jak i sposób zarządzania okazały się zawodne. Dlatego w procesie formułowania miernika należy mieć na uwadze poziom istotności oszacowanych rodzajów ryzyka dla określonego celu, co umożliwi dostosowanie wartości miernika do rzeczywistej sytuacji jednostki.

W praktyce mierniki powinny być ustalane dla zadań ważnych strategicznie, których wykonanie decyduje o działalności jednostek, przy czym zadania o wysokim ryzyku nie powinny mieć narzucanych ekstremalnych wartości miernika (np. 100% wydanych decyzji bez odwołań), a zadania o niskim ryzyku nie powinny być brane pod uwagę. Ponadto wartość miernika nie może być ustalona ani zbyt wysoko, ani zbyt nisko, ponieważ w pierwszym przypadku demotywuje do zwiększonego wysiłku, rodząc poczucie jego bezowocności, a w drugim nie skłania i nie przymusza do zmiany istniejącego postępowania. Nie należy też ustalać zbyt dużej liczby mierników, ponieważ naruszyłoby to relację koszt–korzyść. Koszty gromadzenia, przechowywania i analizowania danych potrzebnych do obliczenia miernika mogłyby przewyższyć spodziewane korzyści. Należy zachować rozsądny umiar w określaniu potrzeb informacyjnych niezbędnych do decydowania w jednostce wobec nadmiaru informacji niemożliwych do uważnego odczytania i przestudiowania (Kumpiałowska, 2015, s. 51).

2. Zakres regulacji zawartych w Komunikacie Ministra Sprawiedliwości z 1 grudnia 2015 roku w sprawie szczegółowych wytycznych dotyczących kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej – sprawiedliwość

Minister Sprawiedliwości dla kierowanego przez siebie działu administracji rządowej zgodnie z delegacją ustawową (Ustawa, 2009, art. 69 ust. 5) wydał szczegółowe wytyczne dotyczące kontroli zarządczej, wprowadzając w dziale jednolity i kompletny system kontroli². Wytyczne odnoszą się wyłącznie do działu sprawiedliwość i są uzasadnione jego zakresem i specyfiką oraz nie powtarzają ustaleń na temat kontroli zarządczej z treści ustawy o finansach publicznych czy rozporządzeń i komunikatów Ministra Finansów. Uwzględniają też postanowienia ustawy, aby w zapewnieniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w sprawach niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych respektowana była zasada niezawisłości sędziowskiej (Ustawa, 2009, art. 69 ust. 2), a także niezależności prokuratury (Komunikatu, 2015, par. 2.1).

Wprowadzenie wytycznych ma na celu: 1) wypełnienie nałożonego przez ustawę obowiązku zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej sprawiedliwość; 2) planowanie strategiczne i zapewnienie spójności planowania przez jednostki w dziale (kaskadowanie celów i zadań z planu działalności ministra); 3) monitorowanie stopnia realizacji celów i zarządzania ryzykiem. Głównym celem Komunikatu jest wykonanie przez Ministra Sprawiedliwości obowiązku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (Ustawa, 2009, art. 69 ust. 1) stosownie do jego odpowiedzialności w tym zakresie, według zasady rozliczalności publicznej³. Rozliczalność wyraża się w konieczności osobistej atestacji przez ministra (kierownika jednostki): celów i zadań dla działu (jednostki) ustalonych w planie działalności, oświadczenia o stanie kontroli zarządczej oraz sprawozdania z wykonania planu działalności.

W ramach kontroli zarządczej minister kierujący działem wypełnia dwie funkcje. Zapewnia działanie kontroli zarządczej w całym dziale administracji rządowej według zakresu ustawy (Ustawa, 1997, poz. 812, 1255 i 1269) i w ministerstwie, które obsługuje

² Jest to trzeci wydany w ciągu ostatnich 5 lat w tej sprawie komunikat, tj. Komunikat Ministra Sprawiedliwości z 1.12.2015 w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość. Dz.Urz. Min. Spraw. 2015, poz. 207. Stracił moc Komunikat nr 1/14/DSD Ministra Sprawiedliwości z 21.05.2014 (Dz.Urz. Min. Spraw. 2014, poz. 107), który uchylił wcześniejszy Komunikat z 16.11.2011 (Dz.Urz. Min. Spraw. nr 14, poz. 199 z 14.12.2011).

³ Rozliczalność publiczna (*accountability*) polega na tym, że nadzorujący wykonywanie programów publicznych lub kierujący ministerstwem są odpowiedzialni za ich efektywne i skuteczne funkcjonowanie. Rozliczalność oznacza publiczny wgląd w działania wykonywane w obrębie programu lub ministerstwa. Kontrola realizacji zadań jest dla podatników, finansistów, władzy ustawodawczej i wykonawczej, obywateli i mediów sposobem „wypełniania kontroli” i zapoznawania się z wykonaniem i wynikami różnorodnych przedsięwzięć publicznych. Kontrola realizacji zadań rozstrzyga, czy efekty działań są adekwatne do włożonych w nie środków i czy środki mogłyby być wydane lepiej lub racjonalniej. Według zasady dobrego gospodarowania kontrola dotyczy wszelkich usług (programów) publicznych (*Standardy i wytyczne kontroli...*, 2009).

ten dział (jako kierownik jednostki). Postępowanie ministra wobec działu administracji rządowej sprawiedliwość polega na harmonizowaniu działań jednostek podległych i nadzorowanych stosownie do zadań i kompetencji.

Kontrola zarządcza, jako wyraz przeorientowania administracji publicznej w kierunku wzrostu skuteczności i efektywności działania poszczególnych jednostek w dziale drogą ustawicznego usprawniania zarządzania (podejście menedżerskie), powinna być traktowana jako rzeczywiste narzędzie w kierowaniu jednostką. Omawiany komunikat akcentuje zasadę kaskadowania. Występuje ona zarówno w fazie planowania, podczas przekazywania celów i zadań oraz określających je mierników z planu działalności dla działu kolejno do wszystkich jednostek w dziale (stosownie do podporządkowania wynikającego z przepisów odrębnych), jak i w fazie sprawozdania z wykonania celów. Koncepcja kaskadowania powinna zapewnić nie tylko jednolitość kwartalnej sprawozdawczości z realizacji celów ujętych w planie działalności dla działu we wszystkich jednostkach, ale przede wszystkim uprawdopodobnić ich wykonanie w okresie rocznym na zakładanym dla działu poziomie. Podejście takie ma utrzymać autonomię kierowników jednostek w zarządzaniu ryzykiem przy uwzględnieniu specyfiki jednostek i obszaru niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności prokuratury.

3. Wyniki pomiaru dokonań kontroli zarządczej w wybranej jednostce budżetowej

Stosownie do wytycznych obowiązujących w dziale administracji rządowej sprawiedliwość Sąd Rejonowy X realizuje plan działalności za dany rok i sporządza sprawozdanie z jego wykonania. Na 2014 rok w Sądzie Rejonowym X przyjęto do realizacji trzy główne cele, a na 2015 rok dwa cele. Do sformułowanych celów przypisano mierniki określające stopień realizacji celu, podając ich nazwy oraz planowane i osiągnięte wartości na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie. Dane te przedstawiono w tabeli 1.

Sformułowano też najważniejsze zadania służące realizacji danego celu i podano zadania podjęte w tym względzie. Do zadań wykonania pierwszego celu w 2014 roku zaliczono: 1) przeprowadzenie ankiety wśród interesantów; 2) szkolenie pracowników w zakresie obsługi interesantów; 3) opracowanie standardów obsługi interesantów; 4) prowadzenie prac legislacyjnych dotyczących kompleksowej zmiany w zakresie zasad wymiaru kar w części ogólnej i w części szczególnej Kodeksu karnego. W opisie zadań podjętych wskazano na zrealizowanie zadania drugiego i trzeciego, to jest przeprowadzenie szkolenia pracowników w zakresie obsługi interesantów oraz wprowadzenie Standardów Obsługi Interesantów, a także włączenie Sądu Rejonowego X do komórki BOI (Biuro Obsługi Interesantów) utworzonej przy CZSiGB.

Tabela 1

Cele i mierniki określające stopień realizacji celu w Sądzie Rejonowym X w latach 2014–2015

Cel	Mierniki określające stopień realizacji celu		
	Nazwa	Planowana wartość	Osiągnięta wartość
Rok 2014			
1. Zwiększenie stopnia realizacji praw obywatelskich przez system wymiaru sprawiedliwości	1. Badanie oczekiwań i standardów obsługi interesantów. Ankieta	1 raz w roku	1 raz w roku
	2. Procentowy udział orzeczonej kary ograniczenia wolności i kary samoistnej grzywny wśród ogółu kar	20,00%	15,60%
2. Poprawa sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości	1. Średni czas trwania postępowania w sprawach cywilnych, pracy, rodzinnych, ubezpieczeń społecznych, karnych i gospodarczych (z wyłączeniem spraw wieczystoksięgowych i rejestrowych) (w miesiącach)	< 2,8 miesiąca	3 miesiące
	2. Liczba spraw skierowanych do postępowań mediacyjnych	15 spraw	31 spraw
3. Poprawa efektywności wydatkowania środków	1. Efektywność wydatkowania środków w ujęciu zadaniowym	100%	100%
	2. Wskaźnik udziału wydatków osobowych związanych z działalnością pomocniczą w łącznym budżecie sądów	≤ 10,00%	8,07%
Rok 2015			
1. Poprawa sprawności działania systemu wymiaru sprawiedliwości	1. Sprawność postępowań sądowych według głównych kategorii spraw w I instancji	< 4,8 miesiąca	5,3 miesiąca
	2. Liczba spraw sądowych, w których sąd skierował sprawy do mediacji	30 spraw	32 sprawy
	3. Wskaźnik opanowania wpływu spraw (ogółem)	98,00%	99,80%
2. Poprawa efektywności wydatkowania środków	1. Wskaźnik udziału wydatków osobowych związanych z działalnością pomocniczą w łącznym budżecie sądu	≤ 10,00%	7,87%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania planu działalności Sądu Rejonowego X za lata 2014–2015.

Za najważniejsze zadania służące realizacji drugiego celu w 2014 roku uznano: 1) szkolenia mające na celu pozyskanie przez sędziów wiedzy pozwalającej na bardziej efektywne wykonywanie obowiązków zawodowych, między innymi w zakresie efektywnego prowadzenia czynności procesowych czy wykorzystywania alternatywnych metod rozwiązywania sporów; 2) realizację projektów informatycznych: a) Systemu Informatycznego Wspomagania Procesów Merytorycznych (SIWPM) w celu wsparcia pracy orzeczniczej i sekretarskiej przez dostarczenie kompleksowego narzędzia wspomagającego zarządzanie

sprawami, b) e-protokołu pod tytułem „System cyfrowej rejestracji rozpraw na salach sądowych”; 3) wymianę danych w postaci elektronicznej pomiędzy sądami; 4) realizację projektów wdrażanych przez Centrum Kompetencji Informatyzacji Sądownictwa; 5) instalację/uruchomienie opłatomatu; 6) obsługiwanie portalu płatności. W zadaniach realizacji celu wymieniono: 1) udział sędziów w szkoleniach prowadzonych przez Sąd Okręgowy i KSSiP; 2) przeprowadzenie cyklu szkoleń dla kadry orzeczniczej i urzędniczej w zakresie e-protokołu w celu wdrożenia cyfrowej rejestracji rozpraw sądowych od początku 2015 roku; 3) podpisanie umowy na wymianę danych w systemie SAWA z Sądem Okręgowym w Krakowie do spraw z Wydziału Gospodarczego; 4) uruchomienie opłatomatu i portalu płatności; 5) uczestnictwo w organizacji Dnia i Tygodnia Mediacji.

Jako zadania służące realizacji trzeciego celu w 2014 roku wymieniono: 1) opracowanie polityki rachunkowości na podstawie jednolitych zasad rachunkowości określonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości; wdrożenie informatycznego zintegrowanego systemu rachunkowości i kadr (ZSRK) według projektu „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości”; 2) realizację zamówień w ramach centralnych zakupów; 3) wdrożenie systemu zarządzania majątkiem. Wskazano, że: 1) dostosowano politykę rachunkowości Sądu do potrzeb wdrażanego ZSRK; 2) realizowano zamówienia w ramach centralnych zakupów; 3) wdrożono system zarządzania majątkiem w bieżącym gospodarowaniu mieniem.

Sąd Rejonowy X w 2014 roku zrealizował zaplanowane cele. Różnica między planowanym a osiągniętym miernikiem dotyczyła między innymi „średniego czasu trwania postępowania”. Planowana wartość miernika nie została osiągnięta z uwagi na niepełny stan zatrudnienia kadry orzeczniczej spowodowany długotrwałymi absencjami, nieobsadzonymi wakacjami, delegacjami sędziów: jeden sędzia przebywał na dłuższym zwolnieniu lekarskim, dwa sędziowskie wakacje nie były obsadzone przez kilka miesięcy, jeden sędzia przebywał na kilkumiesięcznej delegacji w Sądzie Okręgowym, jeden wakant referendarski był nieobsadzony przez kilka miesięcy.

Do najważniejszych zadań służących realizacji pierwszego celu w 2015 roku zaliczono: 1) monitorowanie poziomu obciążenia pracą oraz stanu kadrowego w poszczególnych pionach orzeczniczych Sądu; 2) wykonywanie czynności nadzorczych przez prezesa Sądu i przewodniczących Wydziałów nad działalnością orzeczniczą; 3) promowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów; 4) wdrożenie protokołu elektronicznego w sprawach cywilnych i wykroczeniowych (e-protokół). W opisie zadań podjętych wskazano, że: 1) monitorowano poziom obciążenia pracą w poszczególnych pionach orzeczniczych Sądu i dokonywano adekwatnych przesunięć oraz zmian zakresów czynności, 2) realizowano nadzór nad sprawnością postępowań sądowych, śledząc liczbę starych spraw w Sądzie; wykonywano czynności nadzoru administracyjnego przez prezesa Sądu i przewodniczących Wydziałów; 3) uczestniczono w organizacji Tygodnia Mediacji; 4) wdrożono e-protokół w sprawach cywilnych i karnych.

Jako zadania realizacji drugiego celu w 2015 roku przyjęto: 1) wdrożenie nowoczesnych narzędzi budżetowania, rachunku kosztów oraz kontroli zarządczej (m.in. przez rozwój

Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr); 2) stosowanie narzędzi wypracowanych w ramach koncepcji Centrów Usług Wspólnych dla sądownictwa powszechnego. W opisie zadań podjętych stwierdzono, że: 1) prowadzono ewidencję rachunkową w ZSRK, w tym według miejsc powstawania kosztów; 2) realizowano zamówienia w ramach centralnych zakupów.

W Sądzie Rejonowym X w 2015 roku zrealizowano zaplanowane cele i osiągnięto zakładaną wartość mierników poza przekroczeniem planowanej wielkości miernika „sprawność postępowań sądowych według głównych kategorii spraw w I instancji”, który wyniósł 5,3 miesiąca przy zakładanej wielkości $< 4,8$. Niewykonanie miernika było spowodowane przede wszystkim: 1) absencjami sędziów, w tym jednego sędziego na urlopie macierzyńskim; 2) niepełną obsadą sędziowską (półroczny wakat w Wydziale Karnym); 3) delegacjami sędziów: jeden sędzia przebywał na delegacji w Sądzie Okręgowym; 4) obciążeniem sędziów skomplikowanym sprawami.

Z wywiadu przeprowadzonego z dyrektorem Sądu Rejonowego X i głównym księgowym wynika, że kierownicy i pracownicy Sądu dysponują odpowiednią wiedzą i umiejętnościami koniecznymi do skutecznego i wydajnego realizowania celów i zadań. W ocenie samej kadry kierowniczej Sąd Rejonowy X utrzymuje dobre kontakty z podmiotami zewnętrznymi, które mają wpływ na realizację zadań. Istnieje również sprawny przepływ informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi w Sądzie i wewnątrz poszczególnych komórek organizacyjnych. Kierownicy i pracownicy znają najważniejsze cele istnienia jednostki oraz mają dostęp do wszystkich informacji i danych niezbędnych do realizacji zadań. Sposób realizacji zadań jest w wystarczającym stopniu sprecyzowany przez pisemne instrukcje i procedury obowiązujące w Sądzie, do których kierownicy i pracownicy mają stały dostęp. Wiedzą oni także, iż w Sądzie Rejonowym X są ustalane odpowiednie mierniki i wskaźniki, które w jasny sposób określają funkcjonowanie jednostki i za pomocą których można sprawdzić, czy cele i zadania zostały zrealizowane. Z informacji kierownictwa Sądu wynika, że pracownicy mają zapewniony w wystarczającym stopniu dostęp do szkoleń niezbędnych na zajmowanych przez nich stanowiskach, a pracownicy potwierdzają, że szkolenia, w których uczestniczyli, okazały się przydatne w pracy na zajmowanym stanowisku. Przełożeni uznają, że zwracają uwagę na przestrzeganie przez pracowników obowiązujących zasad, przepisów, procedur, instrukcji i na bieżąco sprawdzają stan realizacji ich prac, a nadzór ten zapewnia skuteczną realizację zadań.

Za lata 2014 i 2015 zostały złożone oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przez prezesa i dyrektora Sądu Rejonowego X jako osoby odpowiedzialne za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, czyli działania podejmowane dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny oraz terminowy. Oświadczone zgodnie, że w kierowanej jednostce sektora finansów publicznych, to jest w Sądzie Rejonowym X, w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Oświadczenia oparto na osobistej ocenie i informacjach dostępnych w czasie sporządzania oświadczeń pochodzących z: monitoringu realizacji celów/zadań, samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej z wykorzystaniem standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, procesu zarządzania ryzy-

kiem, audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznych i kontroli zewnętrznych. Jednocześnie oświadczono, że nie są znane inne fakty lub okoliczności, które mogłyby wpłynąć na treść oświadczeń.

Uwagi końcowe

Analiza porównawcza celów i zadań oraz ich mierników zastosowanych w Sądzie Rejonowym X w latach 2014 i 2015 z zasadami wyznaczania celów/zadań i rodzajami mierników znajdujących zastosowanie w jednostkach sektora finansów publicznych pozwala stwierdzić, że cele, zadania i mierniki są w praktyce wyznaczane prawidłowo. Kierując się kryteriami skuteczności i efektywności funkcjonowania administracji państwowej w dziale sprawiedliwość, cele i zadania są określane w sposób kaskadowy od szczebla ministra sprawiedliwości, przez poszczególne szczeble struktury organizacyjnej działu, aż do jednostek budżetowych. Dla jednostek sektora finansów publicznych najważniejsze są właściwie określone cele ponoszenia wydatków publicznych, do których przypisane są zadania służące ich realizacji, i odpowiednio skonstruowane mierniki określające stopień wykonania celu. Cele, zadania i mierniki są ustalane w planie działalności jednostki na dany rok budżetowy i realizowane w ciągu roku, a następnie wykazywane w sprawozdaniu z wykonania planu działalności za ten rok wraz z wyjaśnieniem przyczyn odchyleń od założonych wartości mierników. W oświadczeniach za lata 2014–2015 prezes i dyrektor Sądu Rejonowego X wskazali, że w Sądzie w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

Literatura

- Heciak, S. (2012). *Budżet zadaniowy w praktyce. Planowanie, kalkulacja wydatków, ewidencja księgowa*. Wrocław: PRESSCOM Sp. z o.o.
<http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/budzet-zadaniowy> (25.07.2016).
- Komunikat Ministra Sprawiedliwości z 1.12.2015 w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość. Dz.Urz. Min. Spraw. 2015, poz. 207.
- Kumpiałowska, A. (2015). Wyznaczanie mierników oceny stopnia realizacji celów i zadań. *Kontrola Zarządcza w JSP*, 8, 47–51.
- Lubińska, T. (red.). (2009). *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Ministerstwo Finansów (2015). *Cele i mierniki w układzie zadaniowym na 2016 rok*. Pobrane z: bz_katalog@mf.gov.pl www.mf.gov.pl (25.07.2016).
- Postuła, M. (2012). Wyznaczanie celów i mierników ich realizacji elementem kontroli zarządczej. W: K. Winiarska (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych* (s. 46–70). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skoczylas, W. (2011). Mierniki monitorowania celów i zadań jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 669, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 42, 173–184.

- Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki* (2009). Warszawa: NIK. Pobrane z: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2047.pdf> (7.05.2016).
- Szczepankiewicz, E.I. (2011). Implementation of management control standards in local government entities (bodies). *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 687, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 48*, 247–258.
- Ustawa z 4.10.1997 o działaniach administracji rządowej. Dz. U. 2015, poz. 812, z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz. U. 2013, poz. 885, z późn. zm.
- Winiarska, K. (red.). (2012). *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*. Warszawa: C.H. Beck.
- Zawadzka-Pąk, U.K. (2013). *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*. Gdańsk: ODDK.

MEASURES OF OBJECTIVES AND TASKS IN THE UNIT BUDGET

Abstract: *Purpose* – Presentation of objectives, tasks and measures of the example of a budgetary entity.

Design/methodology/approach – Studying literature, analysis and interpretation of related laws, a description of measures objectives and tasks in the public finance sector units based on the information source and direct interviews with members of the management of selected budget unit.

Findings – Analyze and evaluate the measures of realization of the objectives and tasks in the selected unit budget.

Originality/value – Assessment measures the objectives and tasks of the selected unit of budgetary adjustment to its specificity and needs at this stage of the implementation of management control.

Keywords: budgetary unit, objectives, tasks, measures

Cytowanie

Babuńska, E.W. (2016). Mierniki realizacji celów i zadań w jednostce budżetowej. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 6/1* (84), 23–34. DOI: 10.18276/frfu.2016.84/1-02.