

Dr Jarosław Wierzbicki

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Ekspertyza nr 339

(IP-109G)

Opinia do projektu budżetu państwa w części 15 – Sądy Powszechne

Wnioski

Opinia obejmuje plan dochodów i wydatków w części 15 - sądy powszechne, zawierającej plan dochodów i wydatków realizowanych przez sądy apelacyjne, sądy okręgowe i sądy rejonowe – łącznie 367 jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego.

Częściowa autonomia budżetowa sądownictwa, skutkująca stałym, odczuwalnym dla beneficjentów wzrostem wydatków na wymiar sprawiedliwości, pozwala na konieczne zwiększenie poziomu finansowania sądownictwa, wpływając korzystnie na realizację konstytucyjnego prawa obywatela do sądu, jednocześnie jednak skutkuje zjawiskami negatywnymi związanymi z tzw. miękkim ograniczeniem budżetowym i ograniczaniem skłonności dysponenta do rygorystycznego obchodzenia się ze środkami publicznymi.

W ramach części 15, od czasu uzyskania autonomii budżetowej jako zjawiska o charakterze trwałym zaznaczają się znaczące rozdzwienki pomiędzy poziomem wydatków planowanych i rzeczywiście realizowanych.

W związku z powyższym, w odniesieniu do dalszych działań podejmowanych w ramach projektowania ustaw budżetowych należy postulować oparcie prac projektodawczych w ramach części 15 o długookresowy, spójny plan finansowania rozwoju sądownictwa powszechnego, determinujący w okresie średnim poziom wydatków publicznych w części 15.

Pomimo odnośnego stwierdzenia w materiałach objaśniających, w następstwie analizy gospodarki budżetowej lat ostatnich w części 15, trudno uznać, iż jakkolwiek spójny plan stanowi wyraźny punkt odniesienia w pracach budżetowych.

Obecna sytuacja prowadzi na gruncie budżetowym do generowania zachowań, które należy ocenić jako nieco chaotyczne, nie służące maksymalizacji efektywności wydatków publicznych, skutkując pewnym niedoszacowaniem poziomu wydatków.

Projekt budżetu w części 15 należy ocenić jako realistyczny, jednak nadal należy wskazać, iż po stronie wydatków ma on charakter nazbyt liberalny. Wątpliwości budzą następujące zagadnienia:

– Znaczący wzrost liczby etatów pracowników obsługi, bez odpowiadającego temu wzrostowi jakościowej poprawy wynagrodzeń nie pozwalający na zwiększenie wymogów fachowości – prowadzi to do sytuacji wzrostu zatrudnienia słabo wynagradzanych i słabo wykwalifikowanych pracowników. Dodatkowo raz osiągnięty wzrost zatrudnienia w tych kategoriach osobowych w sferze publicznej nie będzie możliwy do zrestrukturyzowania (obecny poziom wymogów i wynagrodzeń preferuje – poza stanowiskami sędziowskimi i referendarskimi – osoby o słabym przygotowaniu zawodowym, raczej ograniczające efektywność prac orzeczników);

– Brak oparcia zaproponowanego zwiększenia zatrudnienia na realistycznych badaniach poziomu obciążeń pracy sędziego - orzecznika obowiązkami administracyjnymi, jak również brak informacji o powiązaniu rozkładu dodatkowych etatów z rzeczywistym obciążeniem poszczególnych jednostek sądownictwa.

Zastrzeżenia może w szczególności budzić brak kompleksowych działań związanych ze zwiększeniem efektywności pracy sądów powszechnych i wypracowaniem mechanizmów prowadzących do motywowania sędziów – orzeczników.

Podejmowane działania w szczególności w zakresie gwałtownego zwiększenia zatrudnienia na stanowiskach obsługi, jak również wprowadzenia 24 godzinnego trybu pracy mają charakter wysoce wątpliwego eksperymentu opartego na nieporozumieniu. Wprowadzenie sądownictwa operującego w trybie zmianowym może wygenerować wyłącznie wyższe globalne jak i przeciętne koszty funkcjo-

nowania w ramach niedostosowania do zasad funkcjonowania społeczeństwa, organów ścigania i ich obsługi.

Dochody

Zaplanowane na rok 2006 dochody w części 15 powinny osiągnąć poziom 1 906 000 tys. zł.

Podstawowe znaczenie po stronie dochodowej odgrywają wpływy z opłat stanowiące 86% ogółu wpływów; grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności – 10% oraz wpływy z usług 2,3%. Dochody z pozostałych źródeł nie przekraczają 1% w strukturze wpływów.

Jak się wydaje poziom oszacowanych wpływów został przyjęty dla potrzeb ustawy budżetowej w wielkości trudnej do realizacji.

Wzrost kategorii dochodów, przy wskazanym w dokumencie zatytułowanym „Objaśnienia do projektu budżetu części 15 – Sądy powszechne na 2006 r.”, założeniu braku zwiększenia poziomu opłat sądowych, nie znajduje oparcia we wskaźnikach rozwoju gospodarczego (wolny wzrost i niewielka inflacja) i skorelowanym zapotrzebowaniu na sferę rozsądzania sporów pomiędzy obywatelami. Jednocześnie jednak poziom założonego wzrostu, jakkolwiek należy zalecać ostrożność przy formułowaniu prognoz jego realności, wydaje się mieścić w ramach górnych poziomów racjonalności.

Należy podkreślić brak możliwości zwiększenia prognozy dochodów uzyskanych w części 15. Projekty strony dochodowej budżetu w części 15 tylko częściowo mogą być traktowane jako w pełni wiarygodne z uwagi na to, iż w części składają się na nie obok należności sądowych również grzywny i kary. Te ostatnie należy uznać za trudne do zaplanowania i realizacji w wielkościach założonych.

Warto podkreślić, iż dotychczasowe opinie Najwyższej Izby Kontroli wskazują na występowanie po stronie dysponentów części budżetowej niedociągnięć związanych z dochodzeniem należności budżetu państwa.

Dochody budżetowe generowane przez sądownictwo powszechne w latach 2003 – 2005

2003		2004		2005		2006
Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie*	Plan
1 531 800	1 646 907,8	1 607 652	1 809 225	1 858 127	1 830 681	1 906 000
100%	107,5%	100%	112,5%	100%	98,5%	

* prognoza

Wydatki

Zaprojektowane na rok 2006 wydatki powinny, zgodnie z projektem budżetu państwa, osiągnąć poziom 4 602 462 tys. zł. Poziom zaplanowanych wydatków zaprojektowano przy uwzględnieniu znaczącego wzrostu zatrudnienia w sądownictwie powszechnym, jak również szerokiego zakresu prac o charakterze adaptacyjnym i modernizacyjnym.

Zdecydowanie największy udział w ramach planowanych wydatków mają wydatki bieżące stanowiące 94,4% ogólnej kwoty zaplanowanych wydatków. Również w tej kategorii występuje najsilniejszy wzrost w stosunku do roku ubiegłego wynoszący 8,28%.

Wydatki w ramach części 15 - sądownictwo powszechne w latach 2003 – 2005

2003		2004		2005		2006
Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie*	Plan
3 408 365	3 420 628,6	3 752 752	3 830 822	4 281 989	4 268 089	4 628 462
100%	100,3%	100%	102%	100%	99,7%	

* prognoza

Reasumując należy stwierdzić, iż bez wypracowania systemowego planu finansowania sądownictwa, poziom wydatków w części 15 może wykazywać również w kolejnych okresach cechy niedoszacowania, zaś niektóre strumienie wydatków w tym w szczególności ukierunkowanych na wzrost zatrudnienia pracowników obsługi, wydają się mieć charakter chaotyczny.

W ostatnich latach ogólny poziom wydatków budżetowych bywał przekraczany w stopniu nie uzasadnionym ograniczeniami prognozowania wydatków, jednocześnie podstawowe tytuły zwiększenia wydatków w trakcie roku kalendarzowego mają charakter możliwy do przewidzenia (za 2004 r. były to np. konieczność zabezpieczenia pracowników do działań związanych z informatyzacją wydziałów ksiąg wieczystych i zakupu Dziennika Urzędowego Wspólnoty Europejskiej).

Zatrudnienie

W ramach części budżetowej 15 realizowane jest długookresowe zwiększenie zatrudnienia. Łączny limit zatrudnienia osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń w sądach powszechnych powinien objąć 15 509 etatów.

Poziom zatrudnienia powinien być wyższy o 2 290 etatów od planu po zmianach na rok 2005.

Uzasadnienie tak znaczącego wzrostu poziomu zatrudnienia w sądownictwie zostało zasadniczo pominięte w „Objaśnieniach do projektu budżetu części 15 – Sądy powszechne na 2006 r.”. Powołane zostały jedynie argumenty przyczynkowe w postaci bliżej niedookreślonego zakresu zadań, jakie przypisywane są sądownictwu oraz prac związanych z programami wzmocnienia sądów gospodarczych i wydziałów ksiąg wieczystych.

Jak się wydaje, dotychczasowe działania w zakresie konstruowania zatrudnienia w sądownictwie powszechnym obarczone są błędem wynikającym z przyjęcia, iż zwiększenie zatrudnienia pozwoli na osiągnięcie jednoznacznie pozytywnych efektów. Założenie to nie odzwierciedla korzyści związanych z usprawnieniem prac sądownictwa wynikających z poprawy jakości ich funkcjonowania. Dotyczy to w szczególności rezygnacji z korzyści wynikających z możliwości poczynienia dodatkowych nakładów kapitałowych i inwestycji w infrastrukturę informatyczną, a także zdecydowaną poprawę jakości wyszkolenia pracowników sądownictwa.

Należy podkreślić, iż zagadnieniem wymagającym dalszych analiz jest poziom wynagrodzeń występujących w sądownictwie, tak aby możliwe było pozyskiwanie najlepszych kadr dla tego zawodu. Jednocześnie otwarte pozostają zagadnienia wprowadzenia mechanizmów egzekwowania efektywnej realizacji obowiązków w ramach sądownictwa, przede wszystkim w odniesieniu do sędziów. Zasadniczo trudno jest jednak dostrzec korelację, jasną i jednoznaczną dla projektodawców budżetu, iż znaczące zwiększanie zatrudnienia spowoduje większą efektywność działalności sądownictwa. W tym zakresie możliwe jest rekomendowanie rozłożenia na dłuższy okres czasu wzrostu zatrudnienia w sądownictwie w odniesieniu do pracowników obsługi.