

Barbara Olszewska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Sylwia Sychała

Wyższa Szkoła Handlowa we Wrocławiu

CZYNNIKI ZMIAN W ZARZĄDZANIU W ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

Streszczenie: Zmiany następujące w sektorze skarbowym od 2003 r. uwarunkowane są wieloma czynnikami o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. W artykule przeanalizowano najważniejsze, zdaniem autorek, makro- i mikro- uwarunkowania zmian, jak również widoczne, pozytywne efekty ich uwzględniania w pracy administracji skarbowej. Do omówionych czynników zewnętrznych należą: globalizacja i procesy cywilizacyjne, dostosowanie prawa podatkowego do dyrektyw unijnych, polityka podatkowa państwa, teleinformatyzacja narzucona odgórnie, czynniki konkurencyjności urzędów skarbowych, potrzeby i wymagania społeczeństwa. Z kolei wśród czynników wewnętrznych znalazły się: racjonalizacja wydatków publicznych, potrzeby i wymagania pracowników, strategie rozwoju organizacji i informatyzacja administracji.

Słowa kluczowe: administracja skarbowa, globalizacja, polityka podatkowa, harmonizacja podatków.

1. Wstęp

Od kilku lat obserwujemy pozytywne zmiany wizerunku urzędów skarbowych w Polsce. Są one bezpośrednim wynikiem poprawy jakości obsługi klientów, która wcześniej pozostawiała wiele do życzenia. Zarządzanie w administracji skarbowej odbywało się zgodnie z biurokratycznym modelem zarządzania, co przekładało się na zachowanie urzędników, oceniane w powszechnej opinii społecznej jako bezduszne i nieprzyjazne. Kształtowało ono negatywny wizerunek przede wszystkim urzędów skarbowych, tj. tych organów administracji skarbowej, które w największym stopniu bezpośrednio kontaktują się z klientami.

W wypadku usług publicznych klientem może być obywatel lub grupy obywateli, np. przedsiębiorców czy bezrobotnych, społeczności lokalne, inna jednostka organizacyjna danej instytucji, inny organ administracji publicznej, organizacja sektora prywatnego, politycy, organ ustawodawczy czy regulacyjny. Oczekiwania takich klientów różnią się od siebie, często nie są wyraźnie doprecyzowane, jak też

dla wielu usług publicznych trudne są do zdefiniowania czynniki satysfakcji klienta. Stąd też ocena jakości świadczonych usług jest zawsze w jakimś stopniu uzależniona od tego, kto jest jej odbiorcą.

Nierównorzędnosc pozycji podmiotów stosunku administracyjnego, tj. urzędów i klientów, spowodowała, że urzędy w sposób władczy, nakazowy realizowały zadania nałożone przez państwo, a zapisane w misji jako „pobieranie dochodów podatkowych w najbardziej skuteczny, sprawiedliwy i wydajny sposób, umożliwiającących realizację celów ekonomicznych, społecznych i administracyjnych” [Internet 1].

Zmiany, jakie następują w administracji skarbowej, podobnie jak w całej administracji publicznej, mają zróżnicowane i złożone przyczyny. Są one spowodowane dynamiką i rozwojem zmian w otoczeniu, które wpływają na zmiany wewnętrznych warunków działalności różnych podmiotów.

Celem niniejszego opracowania jest analiza czynników o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym, które pod koniec ubiegłego wieku i na początku obecnego determinowały zakres zmian w działalności administracji skarbowej. Wyboru czynników, które zostały poddane analizie, dokonano na podstawie informacji uzyskanych w urzędach skarbowych, jak też pomocniczo, opierając się na literaturze przedmiotu. Czynniki te podzielono na dwie grupy: czynników zewnętrznych, tj. kształtujących zmiany w szeroko rozumianym otoczeniu administracji skarbowej, i czynników wewnętrznych, których zmiany są determinowane czynnikami zewnętrznymi. Z obserwacji rodzaju i kierunku zmian w praktyce administracji publicznej, a szczególnie administracji skarbowej, wynika, że do przeprowadzenia analizy czynników najbardziej uprawnione jest podejście od zewnątrz do wewnątrz, tj. przechodzenie od zmian w otoczeniu globalnym, międzynarodowym, krajowym do tego, co się dzieje w urzędach skarbowych.

W przypadku administracji skarbowej do najważniejszych czynników poddanych analizie należą:

- **w grupie czynników zewnętrznych, inaczej makrouwarunkowań:** procesy globalizacji i integracji z Unią Europejską, polityka podatkowa prowadzona przez państwo, informatyzacja administracji, wymóg konkurencyjności urzędów skarbowych oraz oczekiwania społeczne, które wpływają na systemowe działania poprawiające jakość obsługi klientów,
- **w grupie czynników wewnętrznych, inaczej mikrouwarunkowań:** konieczność stworzenia strategii działania organizacji, realizacja wymogu racjonalizacji wydatków publicznych, potrzeby i oczekiwania pracowników oraz przebieg procesu wdrażania zintegrowanych systemów informatycznych.

Czynniki te zostały przedstawione w tab. 1.

Dotychczasowa władcza rola administracji podatkowej ewoluje w kierunku roli służebnej wobec obywateli, co oznacza, że powinna nie tylko odpowiadać na ich oczekiwania, ale przewidywać je i umieć rozpoznawać te, które nie zostały w sposób jednoznaczny zamknięte. Szczególnie istotna jest umiejętność godzenia potrzeb różnych stron i właściwe określanie priorytetów przy realizacji usług po-

Tabela 1. Czynniki wpływające na potrzebę wprowadzania zmian w administracji podatkowej

Czynniki zewnętrzne	Czynniki wewnętrzne
<ul style="list-style-type: none"> ● globalizacja i procesy cywilizacyjne ● Unia Europejska i dostosowanie prawa podatkowego do dyrektyw unijnych ● polityka podatkowa państwa i zarządzania Ministerstwa Finansów ● informatyzacja administracji publicznej ● czynniki konkurencyjności urzędów skarbowych ● potrzeby i oczekiwania społeczeństwa 	<ul style="list-style-type: none"> ● strategia rozwoju danej organizacji ● racjonalizacja wydatków publicznych ● potrzeby i oczekiwania pracowników ● wdrażanie zintegrowanego systemu informatycznego

Źródło: opracowanie własne.

datkowych. Dotychczas zmiany w administracji podatkowej wynikały w większym stopniu ze zmian i zaleceń o charakterze zewnętrznym, gdyż jest to organizacja o dużym stopniu centralizacji. Jednak czynniki zewnętrzne w istotny sposób wpływają na kształtowanie warunków wewnętrznych organizacji, które są równie ważnym elementem analizy przesłanek poprawy jakości usług administracji skarbowej.

2. Czynniki zewnętrzne zmian w administracji skarbowej

2.1. Globalizacja i przemiany cywilizacyjne

Termin globalizacja odnosi się do wielości powiązań i sprzężeń między państwami i społeczeństwami tworzącymi obecny system świata. Opisuje proces, w którym wydarzenia, decyzje i działania w jednej części świata mają znaczne konsekwencje dla całych społeczności, jak też dla pojedynczych ludzi w odległych częściach globu [Grupa Lizbońska 2006, s. 50]. Globalizacja jak każdy proces wielkiej zmiany otwiera wielkie obszary korzyści gospodarczych i społecznych, stwarza także wiele zagrożeń dla tych, którzy nie są przygotowani do wykorzystania tej szansy. Dotyczy to również takich obszarów działalności państwa, jak administracja publiczna.

Obecnie administracja publiczna (w tym administracja skarbowa) na całym świecie przechodzi zasadnicze przeobrażenia [Kudrycka 2002, s. 9-29]. Są one wynikiem głębokich przemian cywilizacyjnych, politycznych i społecznych oraz wielu nowych uwarunkowań, takich jak:

- szybki rozwój technologiczny związany z coraz szerszym stosowaniem nowoczesnych środków komunikacji i informacji, co zapewnia lepszą jakość pracy różnych instytucji i urzędów, ale też wzrost oczekiwań ze strony coraz lepiej poinformowanego społeczeństwa,
- szybki rozwój i globalizacja gospodarki, która wymusza na administracji publicznej, w tym także skarbowej, dostosowanie się do konkurencyjności na rynku światowym,

- umiędzynarodowienie procesów zarządzania przyczyniające się do standaryzacji procedur i wzrostu profesjonalizacji usług.

Przemiany w administracji dotyczą zarówno sposobu świadczenia usług, jak i sposobu tworzenia polityki publicznej. Odnoszą się również do obszaru postrzegania obywatela i innych organizacji i włączania ich do procesu administrowania i dbałości o sprawy publiczne.

2.2. Unia Europejska i dostosowanie krajowego prawa podatkowego do dyrektyw unijnych

Polityka podatkowa UE wyraża się wykorzystywaniem przez Wspólnotę narzędzi podatkowych będących w gestii państw członkowskich do osiągnięcia celów ponadnarodowych (wspólnotowych), które nie zawsze pokrywają się z celami poszczególnych państw i najczęściej są efektem bardzo trudnego kompromisu politycznego [Internet 3].

Podstawowe cele wspólnej polityki podatkowej obejmują:

- harmonizację poziomu stawek podatkowych oraz likwidację różnic w systemach podatkowych w dziedzinie podatków pośrednich, które mogłyby mieć szkodliwy wpływ na konkurencję w ramach wspólnego rynku,
- usunięcie luk umożliwiających uchylanie się od podatków oraz zapobieganie podwójnemu opodatkowaniu w dziedzinie podatków bezpośrednich,
- zapobieganie szkodliwym skutkom konkurencji podatkowej.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej stawia przed naszym państwem znaczne wyzwania dostosowawcze. Są one następstwem konieczności przyjęcia dorobku prawnego Wspólnoty i wysokich standardów realizacyjnych różnych rodzajów polityki wspólnotowej. Integracja z Unią Europejską nakłada na Polskę pewne zobowiązania, których wypełnienie skutkuje także poprawą jakości informacji w jednostkach administracji skarbowej. Należy do nich harmonizacja prawa polskiego ze wspólnotowym. Na mocy uchwały Rady Ministrów z 1997 r. każdy projekt nowego aktu normatywnego przygotowywany przez organy administracji rządowej wymaga dołączenia opinii organu wnioskującego o zgodność projektu z prawem UE [Uchwała Rady Ministrów... 1997].

Przez pojęcie harmonizacji podatków należy rozumieć „...kompromis pomiędzy niskim stopniem koordynacji a idealnym poziomem standaryzacji (taki sam system podatkowy, bardzo podobne podstawy opodatkowania i stawki)” [Głuchowski 1997, s. 196]. Różnice zasad opodatkowania w poszczególnych państwach usuwano wyłącznie w obszarach istotnych dla integracji, w drodze uchwalania dyrektyw. Stwierdzić należy jednak, że system podatkowy Unii Europejskiej nie jest jednolity, lecz składa się z 15 krajowych systemów podatkowych. Wspólnota jako organizacja nie ma prawa do nakładania podatków i w tym zakresie odgrywa wyłącznie pomocniczą rolę. Podejmowane decyzje wymagają jednomyślności państw członkowskich, przy czym każde z nich zachowuje suwerenność w sprawie polityki podatkowej.

Zadaniem Wspólnoty jest natomiast zapewnienie kompatybilności systemów podatkowych poszczególnych państw członkowskich i ich zgodności z celami Unii Europejskiej, tj. zagwarantowanie swobody przepływu towarów, usług, kapitału i osób [Komarecka, Kulinicz 2003, s. 146].

Drugą bardzo istotną sprawą (oprócz harmonizacji prawa) jest dostosowanie administracji skarbowej do funkcjonowania w zmienionych warunkach prawnych i gospodarczych, przygotowanie urzędników i infrastruktury instytucjonalnej do różnego rodzaju „wspólnych, europejskich” przedsięwzięć. Niektóre z nich to:

- Wewnętrzneuropejska Organizacja Administracji Podatkowych,
- System i Biuro Wymiany Informacji o Podatku VAT,
- System i Biuro Wymiany Informacji o Podatku Akcyzowym.

2.3. Polityka podatkowa państwa i zarządzenia ministra finansów

Polityka podatkowa stanowi część polityki budżetowej oraz jest integralną częścią polityki fiskalnej. Jej przedmiotem jest kształtowanie systemu i metod podatkowych w celu zapewnienia dochodów budżetowi państwa na realizację zadań. Polityka podatkowa to ogół decyzji państwa w zakresie opodatkowania obywateli i przedsiębiorstw. Jej istotnym elementem jest dążenie do osiągnięcia wysokiej efektywności w ściąganiu podatków. Wymaga ona rozstrzygnięcia problemów podatkowych, które decydują o jej treści i kierunkach [Ćwikliński 2000, s. 304].

Przepisy podatkowe, ustawy i rozporządzenia są nieprecyzyjne, często się zmieniają i nie mają jednolitej wykładni. Podatnicy, zwracający się do urzędów skarbowych z zapytaniami, mają często niemały kłopot w uzyskaniu jednoznacznej odpowiedzi od pracowników urzędu. Do czerwca 2007 r. podatnicy w przypadku wątpliwości kierowali zapytania o interpretację przepisów do urzędów skarbowych, a te w trudnej sprawie prosiły o interpretację izbę skarbową lub nawet Ministerstwo Finansów. Cała procedura była rozciągnięta w czasie i powodowała, że przedsiębiorca nie miał jasno określonych warunków, w których mógłby prowadzić działalność gospodarczą. Podatnik nie wiedział, czego się spodziewać, a urząd nie wiedział, czego wymagać. 1 lipca 2007 r. utworzono cztery krajowe centra informacji podatkowej, które przejęły rolę wydawania interpretacji podatkowych. Z krajową informacją podatkową można się połączyć z każdego miejsca w Polsce za pośrednictwem jednego numeru telefonu. Wprowadzone zmiany poprawiły jakość obsługi i funkcjonowania urzędów na terenie całego kraju.

2.4. Obowiązek informatyzacji administracji podatkowej

Potrzeba informatyzacji zarówno została zauważona przez Ministerstwo Finansów i lokalne urzędy skarbowe, jak i została narzucona przez prawo unijne [Ganczar 2009, s. 35]. Bardzo ważnym czynnikiem zewnętrznym zmian w administracji skarbowej są inwestycje w systemy usprawniające kontakty z podatnikiem i rozliczenia podat-

kowe. W dobie Internetu zdecydowanym ułatwieniem dla podatnika i zmniejszeniem obciążenia pracowników urzędów administracji skarbowej jest wprowadzenie systemów pozwalających na załatwianie spraw urzędowych bez wychodzenia z domu za pomocą telefonu lub Internetu. Wprowadzenie udogodnień technicznych w administracji wpływa na poprawę procesów kontaktowania się obywatela z organami administracyjnymi, które stają się dzięki temu bardziej otwarte i przyjazne [Perrit Jr. 1997, s. 397]. Wiąże się to z koniecznością uwzględniania zasad racjonalnej organizacji pracy. Zasady te powinny zapewniać sprawne działanie, co oznacza działania charakteryzujące się szybkością, elastycznością i wzrostem wydajności. Można je zmierzyć za pomocą mierników finansowych, np. obniżenie kosztów funkcjonowania administracji, oraz czasem zużyтым na wykonanie zadań.

Informatyzacja administracji podatkowej w Polsce trwa od 1989 r. Obecne plany wprowadzenia e-podatków sięgają do 2012 r. Istotnym elementem zmian było wdrożenie przez Ministerstwo Finansów od 1 kwietnia 2007 r. Rządowego Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, w którym znalazły się trzy projekty systemów ponadresortowych: e-PUAP (elektroniczna platforma usług publicznych), STAP (sieć teleinformatyczna administracji) i CEPiK (rejestr pojazdów i kierowców) [Ustawa o informatyzacji... 2005]. Plan ten, zwany również instrumentem planowania i koordynowania informatyzacji działalności podmiotów publicznych w zakresie realizowanych zadań publicznych, ma na celu [Ustawa o informatyzacji... 2005]:

- określenie organizacyjnych i technologicznych instrumentów rozwoju społeczeństwa informatycznego,
- koordynację realizowanych przez więcej niż jeden podmiot publiczny projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu,
- modernizację oraz łączenie systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych,
- zapewnienie bezpieczeństwa i zgodności systemów teleinformatycznych,
- tworzenie warunków do rozwoju współpracy międzynarodowej w zakresie informatyzacji.

Jednym z narzędzi wprowadzanych zgodnie z planem informatyzacji jest system e-deklaracja, który od 1 stycznia 2008 r. umożliwia składanie różnych deklaracji podatkowych podatnikom i płatnikom za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. W sumie w 2008 r. (zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie określenia rodzajów deklaracji) liczba ta rozszerzyła się do 81 deklaracji.

Deklaracje, które można przysyłać drogą elektroniczną, opublikowane zostały w zakładce „Formularze” na stronach internetowych urzędów skarbowych w wersji interaktywnej przygotowanej do wysyłania. Z dniem 10 kwietnia 2009 r. po nowelizacji przepisów ustawy „Ordynacja podatkowa” zeznania podatkowe PIT-37 można składać w wersji elektronicznej bez konieczności stosowania bezpiecznego podpisu.

System e-deklaracje umożliwia składanie deklaracji podatkowych drogą elektroniczną podatnikom i płatnikom, którzy spełnią warunki określone w przepisach.

System ten pozwala na osiągnięcie korzyści zarówno dla podatników, jak i dla administracji skarbowej. Podatnikom ułatwia załatwianie spraw podatkowych i skraca jego czas. Urzędnikowi natomiast daje narzędzie usprawniające wymianę informacji z podatnikiem, pozwala na skrócenie procesu rejestracji deklaracji podatkowych.

Kolejnym elementem teleinformatyzacji jest wdrażanie przez Ministerstwo Finansów standardów obsługi klienta w formie „Podręcznika obsługi telefonicznej”.

Wymienione systemy mają charakter jednolity i zostały nakazane do realizacji przez Ministerstwo Finansów.

2.5. Czynniki konkurencyjności urzędów skarbowych

Przez pojęcie konkurencyjności urzędów skarbowych rozumie się ich zdolność do sprawnego, a więc skutecznego i korzystnego ekonomicznie osiągania zamierzonych celów, ocenianą zarówno przez Ministerstwo Finansów, jak i klientów urzędów skarbowych. Znajduje to wyraz w rangowaniu urzędów skarbowych.

Ministerstwo Finansów oczekuje od każdego urzędu ciągłej poprawy wskaźników zawartych w zadaniach dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych, ciągłego doskonalenia jakości obsługi oraz wzrostu kompetencji pracowników. Ocena pracy dyrektorów izb skarbowych jest dokonywana przez Ministerstwo Finansów co kwartał w pięciu obszarach tematycznych:

- wymiaru podatków,
- kontroli podatkowej,
- rachunkowości podatkowej,
- egzekucji administracyjnej,
- realizacji zadań własnych izb skarbowych.

Natomiast dyrektorzy izb skarbowych dokonują oceny naczelników urzędów skarbowych za okresy kwartalne przy wykorzystaniu mierników dotyczących czterech pierwszych obszarów tematycznych. Mierniki w obszarach tematycznych wymiar, kontrola podatkowa, rachunkowość podatkowa dotyczą trzech głównych podatków, tj. podatku dochodowego od osób prawnych, podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku od towarów i usług [*Zadania dla dyrektorów...* 2009].

Mierniki oceny według obszarów tematycznych są następujące:

1) wymiar podatków:

- wskaźnik obciążenia pracą,
- wskaźnik szybkości zaewidencjonowania w POLTAX deklaracji,
- wskaźnik dobrowolności regulowania zobowiązań podatkowych,
- wskaźnik korekt zwiększających zobowiązania podatkowe,
- wskaźnik szybkości wszczynania postępowań podatkowych,
- wskaźnik wszczętych postępowań podatkowych,
- wskaźnik czasu trwania postępowań podatkowych,
- wskaźnik skuteczności postępowań podatkowych,

- wskaźnik prawidłowości orzeczeń wydawanych przez naczelników urzędów skarbowych,
- wskaźnik kwot przypisanych z art. 20 updf;
 - 2) kontrola podatkowa:
 - wskaźnik efektywności kontroli podatkowej,
 - wskaźnik efektywności finansowej kontroli na etat,
 - wskaźnik różnic pomiędzy ustaleniami kontroli a decyzją/korektą/wpłata,
 - wskaźnik wydajności kontroli podatkowej;
 - 3) rachunkowość podatkowa:
 - wskaźnik obciążenia pracą,
 - wskaźnik bieżących zaległości wymagalnych, w stosunku do których nie podjęto czynności, do liczby zaległości wymagalnych,
 - wskaźnik szybkości podejmowania działań windykacyjnych,
 - wskaźnik zaległości ogółem, w stosunku do których nie podjęto czynności,
 - wskaźnik nadpłat,
 - wskaźnik odpisanych zaległości przedawnionych;
 - 4) egzekucja administracyjna:
 - wskaźnik obciążenia pracą,
 - średni upływ czasu od daty wpływu podatkowego tytułu wykonawczego od daty wykonania pierwszej czynności egzekucyjnej,
 - wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych ogółem, które wpłynęły w okresie wcześniejszym niż dwa lata od końca okresu sprawozdawczego,
 - wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych objętych tytułami wykonawczymi, które wpłynęły w okresie wcześniejszym niż dwa lata od końca okresu sprawozdawczego,
 - wskaźnik wydajności tytułów wykonawczych ogółem wystawionych w ciągu 2 lat od końca okresu sprawozdawczego,
 - wskaźnik wydajności tytułów wykonawczych ogółem wystawionych w okresie wcześniejszym niż 2 lata od końca okresu sprawozdawczego;
 - 5) realizacja zadań własnych przez izby skarbowe:
 - terminowość załatwianych odwołań,
 - miernik decyzji reformatoryjnych,
 - przewlekłości postępowań odwoławczych,
 - merytoryczna prawidłowość orzecznictwa izb skarbowych jako organów odwoławczych.

Ministerstwo Finansów wyznacza zadania i kontroluje ich wykonanie. Rozlicza izby i urzędy skarbowe z procentowego wykonania każdego z zadań, a następnie przyznaje punkty i tworzy rankingi. Ponadto „Gazeta Prawna” na podstawie informacji z Ministerstwa Finansów prowadzi rankingi urzędów skarbowych mające na celu ukazanie, które urzędy skarbowe w danym roku wydały najwięcej decyzji oraz które z nich myliły się najrzadziej i popełniały najmniej błędów. Przykładem takiego urzędu jest I US w Poznaniu. Na 3286 decyzji wydanych w 2006 r. podatnicy zde-

cydowali się zaskarżyć tylko 84. Izba skarbowa nie uchyliła żadnej z nich [„Gazeta Prawna”]. W kolejnych latach (m.in. przez sukcesywne wprowadzanie systemów zarządzania jakością) następowała poprawa tych wyników.

Jak wynika z powyższych rozważań, urzędy skarbowe, pomimo specyfiki swojej działalności, mają szeroki obszar, w którym mogą konkurować o miano najlepszego wśród innych urzędów.

2.6. Potrzeby i oczekiwania społeczeństwa

Administracja podatkowa, której głównym celem jest optymalizacja dochodów budżetowych państwa, powinna dbać o zadowolenie podatników. Pracownicy organów skarbowych powinni mieć świadomość misji i wizji realizowanej przez daną organizację i rzetelnie ją wypełniać. Petenci oczekują załatwiania spraw w sposób szybki, uprzejmy, a co najważniejsze – kompetentny.

Ministerstwo Finansów od 2003 r. przeprowadza badania ankietowe na temat „Urzędy skarbowe w opinii małych i średnich przedsiębiorstw” [*Urzędy skarbowe... 2003*]. Badania są anonimowe i przeprowadzane bez pośrednictwa ocenianych urzędów, dlatego też uzyskane wyniki można traktować jako w pełni wiarygodne i obiektywne. W ostatnich latach ponad połowa ankietowanych stwierdziła pozytywne i bardzo pozytywne zmiany w nastawieniu urzędników do klientów. Mimo iż w opinii respondentów dużo zmieniło się na lepsze, nadal jest jeszcze wiele do zrobienia.

Oprócz ankiet przeprowadzanych wśród przedsiębiorców, badaniami objęto również przypadkowych, indywidualnych klientów odwiedzających urzędy skarbowe w różnych miastach. Wyrażane opinie były podobne jak w przypadku badania małych i średnich przedsiębiorstw. Uzmysłowiły one, że nastąpił wzrost świadomości polskiego społeczeństwa w zakresie jego praw do uprzejmej i rzetelnej obsługi. Pomimo dostrzeżenia wielu zmian na lepsze większość Polaków uznaje system podatkowy za zbyt skomplikowany i niesprawiedliwy.

Wizerunek urzędów skarbowych znacznie się poprawił, nadal jednak postrzegane są one jako dysponujące nadmierną możliwością kontroli podatników i swobodą interpretowania przepisów. Respondenci w 2008 r. deklarowali, że w stosunku do lat poprzednich w mniejszym stopniu odczuwają obawę przed kontaktem z urzędem skarbowym. Takie wnioski płyną z trzeciego ogólnopolskiego badania pt. „Portret polskiego podatnika” przeprowadzanego przez „Gazetę Prawną”, PBS DGA i firmę Ernst&Young. Warto podkreślić, że na poprawę wizerunku fiskusa wśród podatników od kilku już lat pracują sami urzędnicy. Najbardziej jest to widoczne podczas akcji rozliczeń rocznych podatków PIT. W tym okresie organizowane są dodatkowe dyżury, punkty konsultacyjne, które pomagają wypełnić zeznania. Dużą popularnością cieszą się także organizowane corocznie w ostatnich dniach kwietnia dni otwarte w urzędach skarbowych.

3. Czynniki wewnętrzne zmian

3.1. Strategia rozwoju urzędu skarbowego

Celem urzędów skarbowych jest osiągnięcie zadowolenia podatników, pracowników i innych interesariuszy oraz wzrost zaufania obywateli do administracji podatkowej, którego wyrazem będzie zwiększający się poziom dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych.

Strategia rozwoju urzędu wynika z misji i wizji i polega na dążeniu do zbudowania nowoczesnej administracji podatkowej, która będzie realizowała oczekiwania zainteresowanych stron.

Naczelnicy urzędów skarbowych realizują misję i wizję urzędu i wynikające z niej cele strategiczne określone jako:

- osiągnięcie założonych w budżecie państwa dochodów,
- osiągnięcie wysokiego poziomu dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych,
- zapewnienie wysokiej jakości obsługi podatników,
- zmniejszenie kosztów funkcjonowania urzędu.

Aby osiągnąć założone cele strategiczne, urzędy skarbowe muszą dążyć do:

- wprowadzania systemu rotacji pracowników w obrębie jednej jednostki organizacyjnej bądź też między jednostkami organizacyjnymi administracji podatkowej,
- rozwoju zintegrowanego systemu szkoleń,
- dalszej informatyzacji urzędów.

3.2. Racjonalizacja wydatków publicznych

Zapewnienie wpływu dochodów do budżetu państwa na poziomie określonym w ustawie budżetowej na każdy kolejny rok jest głównym celem działalności urzędów skarbowych, narzucanym przez Ministerstwo Finansów. Cel ten urzędy skarbowe osiągają przez:

- pobór podatków na poziomie założonym w ustawie budżetowej,
- ograniczenie zaległości w stosunku do wpływów,
- poprawę skuteczności egzekucji administracyjnej przez polepszenie wskaźnika realizacji tytułów wykonawczych i poprawę wydajności komórek egzekucji.

Starając się osiągnąć główny cel, urzędy skarbowe muszą pamiętać o konieczności doskonalenia jakości organizacji oraz racjonalizacji wydatków. W tym celu Ministerstwo Finansów narzuca obowiązek analizy struktur organizacyjnych pod kątem przyszłych oszczędności, a także analizy rynkowej i obniżenia kosztów użytkowania nieruchomości zajmowanych przez urzędy i izby skarbowe.

3.3. Potrzeby i oczekiwania pracowników urzędów skarbowych

Istota zarządzania publicznego przejawia się w nadrzędnej roli interesu publicznego w procesie formułowania i osiągnięcia głównych celów organizacji publicznych, a także w kształtowaniu wewnętrznych i zewnętrznych relacji tych organizacji [Kozuch 2006, s. 23]. Nowe zarządzanie publiczne, które odchodzi od modelu biurokratycznego, skupia się na efektywności, skuteczności i ekonomice (czyli 3 x E – *Effectiveness, Efficiency, Economy*) [Kudrycka 2002, s. 9-28].

W związku z ciągłymi zmianami i wdrażaniem systemu zarządzania jakością sektor publiczny stara się pozyskać najzdolniejszych i utrzymać najlepszych pracowników. Aby sprostać ich oczekiwaniom, urzędy skarbowe powinny tworzyć nowe systemy zachęt i motywacji do pracy. W systemie tym praca urzędnika powinna być konkurencyjna względem sektora prywatnego, a sposób zarządzania urzędem i polityka kadrowa powinny motywować pracowników do coraz bardziej wydajnej pracy. Aby stworzyć system, który byłby atrakcyjny dla najzdolniejszych i najlepszych, konieczne jest wypracowanie i wdrożenie wielu reform obejmujących organizację i metody działania administracji skarbowej, co wiąże się z wdrożeniem systemu zarządzania jakością. Celem tego systemu z punktu widzenia pracowników jest przygotowanie:

- otwartej organizacji administracji skarbowej, z bardziej elastycznymi mechanizmami zatrudniania, prowadzącymi do zatrudniania najlepszych i najzdolniejszych oraz zwalniania złych pracowników na wszystkich szczeblach;
- profesjonalnego i motywacyjnego środowiska pracy administracji skarbowej, stosowania atrakcyjnego systemu ocen i rozwoju zawodowego,
- kultury współpracy, zapewniającej skuteczność i wysoką jakość usług oraz rozwój systemu zadaniowego.

Jednakże wprowadzenie jakichkolwiek zmian często rozpoczyna się od zniesienia dotychczasowych przywilejów, związanych ze stabilizacją zatrudnienia oraz ochroną pracy, a w związku z tym napotyka opór ze strony pracowników.

Opór wobec zmian wynika też z innych przyczyn, np. z konieczności zmiany organizacji pracy, potrzeby uczenia się, z obaw niesprostania nowym wymaganiom. Kadra kierownicza dodatkowo obawia się zmniejszenia jej władzy oraz wpływów. Negatywne nastawienie do zmian może też wynikać z odmienności ich postrzegania przez pracowników i kierownictwo. Zarówno oczekiwania, jak i obawy pracowników znalazły swoje odzwierciedlenie w odpowiedziach na pytanie ankiety przeprowadzonej wśród pracowników urzędów skarbowych w celu poznania stopnia satysfakcji z pracy w urzędzie.

3.4. Wdrażanie zintegrowanych systemów informatycznych w urzędach

Podstawowym narzędziem wspierającym pracę urzędów skarbowych w zakresie gromadzenia i przetwarzania informacji podatkowych jest informatyczny system POLTAX. System ten jest od kilkunastu już lat stale rozwijany przez Ministerstwo

Finansów oraz działy informatyczne izb skarbowych. Tworzone są kolejne podsystemy (czyli moduły) wspomagające wszystkie obszary działania urzędu. Poszczególne izby skarbowe odpowiadają za rozwój wybranych podsystemów.

Przez ogólne pojęcie systemu POLTAX rozumie się:

1. Serwer – czyli wydajny komputer działający pod kontrolą systemu operacyjnego UNIX z bazą danych ORACLE, na którym przechowywane są wszystkie dane podatników.

2. Końcówki klienckie – w liczbie od kilkudziesięciu do kilkuset komputerów, w zależności od wielkości urzędu; podłączone do serwera umożliwiają uruchamianie aplikacji podatkowych operujących na bazie danych. Poszczególne aplikacje (podsystemy) dedykowane są dla konkretnych komórek organizacyjnych urzędu. Działają one w różnych technologiach, mają różny sposób obsługi i różny poziom zaawansowania, w zależności od okresu, w którym powstawały.

3. Procedury organizacyjne umożliwiające m.in. kontrolę dostępu i zapewnienie bezpieczeństwa danych (kopie zapasowe danych).

Każdy urząd skarbowy ma własną instalację systemu POLTAX, w której przetwarzane są informacje dotyczące podatników z terenu działania urzędu. Poszczególne pracownicy urzędu mają dostęp do wybranych podsystemów przez nadane im uprawnienia, w zależności od potrzeb i aktualnie wykonywanych zadań.

Cały system POLTAX można podzielić na następujące części:

POLTAX

Najstarszy, podstawowy moduł, do którego z czasem dobudowywano kolejne podsystemy. W chwili obecnej sam moduł POLTAX wykorzystywany jest do obsługi danych ewidencyjnych podatników (rejestracja, adresy, obowiązki podatkowe, konta bankowe itp.) oraz do obsługi dokumentów (złożone deklaracje, decyzje wydane dla podatnika, dokumenty informacyjne). Wykorzystywany jest głównie w komórkach wymiarowych i ewidencji.

POLTAX2B (w skrócie P2B)

Głównym przeznaczeniem tego podsystemu jest wspieranie pracy rachunkowości podatkowej. Zintegrowany jest z podstawowym POLTAXEM w ten sposób, że dane podatników dotyczące wysokości zobowiązań podatkowych wynikających ze złożonych zeznań widoczne są w systemie P2B. Tam mogą być przetwarzane i porównywane z dokonywanymi wpłatami podatków. P2B ma również funkcje raportujące i analityczne wspierające wykonywanie sprawozdań.

EGAPOLTAX

Podsystem wspierający pracę działu egzekucji. Korzysta m.in. z danych ewidencyjnych podatników z systemu POLTAX oraz informacji o niezapłaconych należnościach (tytułów wykonawczych) pochodzących z systemu P2B. Umożliwia ewidencjonowanie spraw i czynności egzekucyjnych. Ma wiele funkcji raportujących wspierających sprawozdawczość.

KONTROLA

Podsystem wspierający pracę działu kontroli podatkowej. Korzysta m.in. z danych ewidencyjnych podatników z systemu POLTAX. Umożliwia planowanie i ewidencjonowanie przeprowadzanych kontroli. Tak jak inne podsystemy ma wiele funkcji wspierających sprawozdawczość.

BA (Biblioteka Akt)

Ten najmłodszy w kolejności wdrożenia podsystem odgrywa dwie zasadnicze role:

- wspiera obsługę kancelaryjną i obieg dokumentów w urzędzie, umożliwia ewidencję spraw urzędowych wraz z przypisanymi do sprawy dokumentami przychodzącymi, wychodzącymi i wewnętrznymi. Każde wychodzące z urzędu pismo ma sygnaturę i jest zarejestrowane w BA. W tym zakresie BA jest obsługiwane przez praktycznie wszystkich pracowników merytorycznych urzędu;
- wspiera wydawanie i ewidencjonowanie wszelkich zaświadczeń o dochodach podatników (np. na potrzeby banków, ZUS-u, MOPS-u, uczelni) na podstawie danych wprowadzonych do POLTAX-u.

CZM (czynności majątkowe)

Opisane wyżej podsystemy mają status aplikacji centralnych, tzn. zaaprobowanych i wdrożonych przez Ministerstwo Finansów we wszystkich urzędach skarbowych na terenie kraju. Oprócz tego poszczególne urzędy wykorzystują kilka, kilkanaście pomniejszych aplikacji wdrażanych regionalnie na terenie działania danej izby skarbowej lub nawet tworzonych lokalnie na potrzeby danego urzędu przez zatrudnionych tam informatyków. Te lokalne aplikacje umożliwiają wykonywanie zadań, które nie zostały zrealizowane w wystarczającym stopniu przez żaden z modułów centralnych. Systemy te ze sobą współdziałają, ale wyłącznie na bazie danych każdego urzędu. Nie ma możliwości centralnego połączenia POLTAX-u i dostępu do bazy danych innego urzędu skarbowego. Ze względu na postępujące zmiany informatyczne ministerstwo zapowiada stworzenie ogólnopolskiej bazy danych opartej na systemie POLTAX do roku 2012.

4. Podsumowanie

Omówione w niniejszym opracowaniu czynniki są w administracji skarbowej najistotniejszymi uwarunkowaniami, które mocno determinują wprowadzanie zmian, szczególnie związanych z wprowadzaniem systemu zarządzania jakością. System ten wiąże się z wprowadzaniem modelu nowego zarządzania publicznego w instytucjach publicznych na całym świecie, charakteryzującego się m.in. orientacją na klienta, otwarciem na sektor prywatny, podnoszeniem efektywności działania [Gulledge, Sommer 2002, s. 366]. Zmiany w polskiej administracji skarbowej są wzorowane na rozwiązaniach w innych krajach, wynikają z ogólnoświatowych trendów i

przemian cywilizacyjnych. Ich pozytywne skutki to lepsza jakość pracy, obsługi klientów, poprawa wizerunku administracji skarbowej.

Literatura

- Buchacz T., Wysocki S., *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, „Służba Cywilna” 2002/2003 nr 5.
- Bugdor M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.
- Ćwikliński H. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
- Danecka B., Zając W., *Raport – urzędy skarbowe w opinii małych i średnich przedsiębiorstw*, Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Warszawa 2003.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Cedewu, Warszawa 2009.
- „Gazeta Prawna” 5.11.2007.
- Grupa Lizbońska, *Granice konkurencji*, Poltext, Warszawa 2006.
- Gulledge T.R., Sommer R.A., *Bussines process management: public sector implications*, „Bussines Process Management Journal” 2002 vol. 8, nr 4.
- Głuchowski J., *Międzynarodowe stosunki finansowe*, PWE, Warszawa 1997.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Liber, Warszawa 1997.
- Izdebski H., Kulesza I., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998.
- Komarecka E., Kulinicz T., *Akcyza 2003*, Difin, Warszawa 2003.
- Kożuch B., *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja WZ, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2006.
- Kudrycka B., *Zmiany w pozycji i statusie urzędników administracji publicznej. Nowe trendy i wyzwania*, „Służba Cywilna”, wiosna-lato 2002 nr 4.
- Kupczyk A., Korolewska H., Czerwonka M., *Radykalne zmiany w firmie*, Wyd. Prawno-Ekonomiczne, Warszawa 1998.
- Moss B., *Quality Customer Service*, Butterworth-Heineman, London 1992.
- Perrit Jr. H.H., *Open government*, „Government Information Quarterly” 1997 vol. 17, nr 4.
- Uchwała Rady Ministrów 1997, Monitor Polski nr 15/97, poz. 144.
- Urzędy skarbowe w opinii małych i średnich przedsiębiorstw*, Ministerstwo Finansów 2003.
- Ustawa o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU 2005 nr 64, poz. 565.
- Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2009 r. oraz wytyczne do ich realizacji*, Departament Administracji Podatkowej MF, Warszawa 2009.

Źródła internetowe

- www.mf.gov.pl
www.sjp.pwn.pl
www.ukie.gov.pl

FACTORS OF SOME CHANGES IN THE MANAGEMENT OF TREASURE ADMINISTRATION

Summary: Since the year 2003 some changes which have occurred in the fiscal sector have been determined by many internal and external factors. The article analyses the most important micro and macro conditions of changes as well as visible and positive effects of taking them into account in the fiscal administration. Some of the discussed external factors are: globalization and civilization processes, adapting the tax law to some European Union's directives, state's tax policy, Ministry of Finance's directives, state's developing phone and Internet network, factors for competitiveness of tax offices and the needs and demands of the public. On the other hand, some internal factors are: the rationalization of public spending, employees' needs and demands, the development strategies of a given organization and the computerization of administration.