

Józef Dolata

Izba Skarbowa we Wrocławiu

DETERMINANTY WDRAŻANIA ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W POLSKIEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ (ZARYS PROBLEMÓW)

Streszczenie: Administracja skarbowa wymaga doboru nowoczesnych metod zarządzania ze względu na wymogi państwa i oczekiwania społeczne. Wdrożenie zarządzania jakością w administracji publicznej przynosi wymierne korzyści. Dotychczasowe próby usprawnienia działania służb, podległych ministrowi finansów, nie przyniosły znaczących efektów w porównaniu do wiodących służb fiskalnych Unii Europejskiej. Za najważniejszy element skutecznego implementowania stosowanych w UE metod zarządzania jakością należy uznać doprowadzenie do racjonalnej struktury organizacyjnej na wszystkich poziomach jednostek podległych ministrowi finansów.

Słowa kluczowe: administracja skarbową, metody zarządzania, zarządzanie jakością

1. Wstęp

Wprowadzanie nowoczesnych, efektywnych i racjonalnych metod zarządzania w administracji państwowej wiąże się z ewolucyjnym przekształcaniem „aparatu przymusu” władzy państwowej. Taki stan jest wymuszany ciągłym postępem cywilizacyjnym i koniecznością dostosowania warstwy urzędniczej do wyzwań, które stwarzają zmiany kulturowe w obrębie narodów i państw. Dotychczasowa struktura i podział kompetencji polskiej administracji skarbowej powoduje, że w zgodnej ocenie podmiotów prawa podatkowego, przedstawicieli doktryny i ekspertów nie można jej uznać za nowoczesną.

Uwarunkowania obecnej Polski mają w sobie bagaż problemów transformacji ustrojowej, który nie pozwala na szybsze ugruntowanie tradycji zarządzania i kierowania administracją państwową, przy tym oczekiwania związane z włączeniem naszego kraju w struktury Unii Europejskiej nie gwarantują szybkiej i radykalnej zmiany w tym zakresie. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest – paradoksalnie – harmonizacja podatkowego segmentu w ramach UE, która w swoich założeniach uwzględnia odrębność strukturalną systemów podatkowych. Kulturowa różnorodność poszczególnych państw członkowskich nie pozwala na „rewolucyjne” dostosowanie istniejących administracji do jednakowego wzorca. Niewątpliwie zarządzanie

jakością pracy (czyli naukowo wyodrębnionej metody zarządzania organizacjami) w administracji państwowej przestało stanowić zaledwie dostosowanie do metod zarządzania wykorzystywanych w podmiotach gospodarczych, działających na zasadach rynkowych, ponieważ administracja państwowa wypracowała już autonomiczne instrumentarium adekwatne do roli i miejsca instytucji wykonawczych w strukturze funkcjonowania państwa.

Powszechne oczekiwania zawarte w licznej dokumentacji tworzonej w minionym dwudziestolecu w obrębie służb podległych ministrowi finansów RP, a także innych instytucji zajmujących się problematyką fiskalną, zawierają potrzebę takiego zreformowania administracji skarbowej, aby zaistniały warunki dla funkcjonowania struktury nowoczesnej, efektywnej, zarządzanej przez cele, przyjaznej dla podatnika, nastawionej na klienta, odpornej na korupcję i transparentnej.

2. Przesłanki wprowadzania nowoczesnych metod zarządzania w administracji skarbowej

Zarządzanie organizacjami i agendami rządowymi często uważane jest za odrębną specjalność: administrację publiczną. Organizacje rządowe finansowane są z pieniędzy podatników, dlatego zarówno politycy, jak i obywatele są szczególnie wrażliwi na potrzebę ich sprawności i skuteczności [Griffin 1999, s. 60]. Dopiero w minionym półwieczu zauważyć można istotne działania, mające na celu wdrożenie w administracji publicznej zasad organizacji i zarządzania, które oparte są na naukowych podstawach, wykorzystujących metody badawcze pozwalające na konsekwentne mierzenie i ocenianie działalności publicznej. Wymogi globalizacyjne powodują, że administracja publiczna nie tylko powinna, ale musi być zorganizowana racjonalnie. Racjonalność w jej przypadku oznacza zarówno dostosowanie do wymagań budżetowych, oszczędność środków finansowych, jak i optymalne działanie na rzecz interesu publicznego. Przy tym ów interes rozumiany bardzo szeroko, od zapewnienia obywatelom demokratycznego państwa (w całej zbiorowości, ale również poszczególne członkom) zaspokojenia bieżących potrzeb, po taki rozwój społeczny w perspektywie wielu lat, który zapewni zmianom pokoleniowym konkurencyjną pozycję między narodami.

Wprowadzanie nowoczesnych metod zarządzania administracją publiczną, w tym również zarządzania jakością, odbywa się zwykle pod wpływem presji wywołanej następującymi czynnikami:

1. w przypadku administracji centralnej:

- pośredni nacisk ze strony obywateli, niejednokrotnie stymulowany reakcją tzw. opinii publicznej wyrażonej w środkach masowego przekazu,
- determinacja i wzmocnienie oddziaływań projakościowych, zarówno ze strony decydentów politycznych, jak i wyższej kadry kierowniczej urzędów centralnych,

- pośredni nacisk ze strony kierownictw podległych lub nadzorowanych urzędów (instytucji),
2. w przypadku administracji lokalnej:
- bezpośredni nacisk i coraz silniejsza presja ze strony świadomych swoich praw, mniej lub bardziej zorganizowanych obywateli,
- dynamiczne działania władz lokalnych zainteresowanych lepszym odbiorem przez opinię publiczną sposobu sprawowania władzy, a co za tym idzie korzystnym wynikiem przyszłych wyborów,
- bezpośrednie zalecenia kierownictwa władz nadrzędnych i gremiów politycznych.

W obu przypadkach występuje również wspólny czynnik związany znacząco z odpowiedzialnością za właściwe, z punktu widzenia ekonomiki działania, wykorzystanie środków publicznych kontrolowanych na podstawie obowiązujących przepisów prawa przez powołane do tego celu organy kontrolne. Jak widać, mamy dodatkowo do czynienia z zagadnieniem zwiększenia presji motywacyjnej oraz zastosowaniem skutecznych metod informacyjnych i edukacyjnych.

3. Korzyści płynące z wdrożenia systemu zarządzania jakością w administracji skarbowej

Hierarchizacja determinant struktur organizacyjnych organów skarbowych obejmuje następujące, główne obszary działania:

- przepisy prawa – akty konstytucyjne,
- politykę fiskalną państwa realizowaną przez organy skarbowe,
- przepisy praw uszczegóławiających organizację instytucji skarbowych,
- przepisy materialnego i proceduralnego prawa podatkowego, na których bazuje działalność operacyjna,
- specyfikę otoczenia i warunki materialne,
- zasoby ludzkie i wirtualne (wiedza i doświadczenie),
- technologie przetwarzania danych i systemy komunikowania się.

Polska administracja publiczna wraz z jej częściami, do których zaliczamy administrację skarbową, wymaga zmiany funkcjonowania ze względu na konieczność dostosowania do zmienionych realiów cywilizacyjnych. Nowe podejście powinno zawierać przeorientowanie dotychczasowych paradygmatów zarządzania przede wszystkim w następujących dziedzinach:

1) **misja władz publicznych**, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności za miejsce i pozycję państwa (narodu) w nowym układzie światowym,

2) **konkurencyjność**, obejmującą poszerzony katalog nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych, zapewniających elastyczność działania, także przy udziale efektywnych organizacji pozarządowych,

3) **polityka skupiona na celach**, które precyzyjnie zawarte są w modelach zarządzania jakością,

4) **decentralizacja władzy i odpowiedzialności**, ze względu na potrzebę przyspieszenia procesów decyzyjnych do zmieniających się okoliczności ekonomicznych i społecznych oraz kompleksowego ułatwiania realnych oczekiwań obywatelskich.

Podstawowym warunkiem pilnego wykorzystania szansy przekształcenia dotychczasowych, krytykowanych metod działania administracji skarbowej powinny być niekwestionowane zalety proponowanych zmian, zestawionych w następujących, przykładowych (katalog otwarty) elementach:

Korzyści zewnętrzne:

1) Podniesienie prestiżu i poprawa wizerunku:

- w oczach społeczeństwa,
- u władz samorządowych,
- w administracji rządowej,
- wśród środków masowego przekazu;

2) Zwiększenie wiarygodności i wzrost zaufania do podejmowanych decyzji przez urząd oraz realizowanych aktów prawnych;

3) Użyteczność i większa wiarygodność w kontaktach ze strukturami Unii Europejskiej na płaszczyźnie merytorycznej, jak również ułatwienie w pozyskiwaniu funduszy regionalnych strukturalnych.

Korzyści wewnętrzne:

1) Ułatwienie w zarządzaniu dzięki uporządkowaniu istotnych spraw organizacyjnych, w szczególności:

- wyeliminowanie zbędnych działań, dokumentów, zapisów informacji i decyzji,
- jednoznaczne określenie podziału odpowiedzialności i kompetencji w całej strukturze organizacji oraz dla poszczególnych pracowników – dotyczy to przede wszystkim stanowisk, które mają istotny wpływ na jakość świadczonych usług,
- lepsza identyfikacja oraz zrozumienie potrzeb i oczekiwań klientów – zewnętrznych i wewnętrznych,
- usprawnienie obiegu informacji i usprawnienie zarządzania dokumentami poprzez łatwiejszy dostęp, lepszą ochronę, warunki przechowywania oraz nadzór nad dokumentami i zapisami,
- przełamanie barier oraz stereotypów zachowań w relacji urzędnik – klient (ewentualnie interesant, ale nie petent);

2) Stworzenie warunków do stałej poprawy i doskonalenia realizowanych w urzędzie procesów, poprzez:

- systematyczne działania nad kształtowaniem postaw urzędników, skierowanych na właściwą obsługę klienta,
- poprawę motywacji do pracy i podnoszenia kwalifikacji, w tym poprzez samokształcenie,
- wykorzystywanie systemowych mechanizmów i technik ciągłego doskonalenia pracy (przeeglądy, audyty, działania korygujące i zapobiegawcze),
- stworzenie podstaw do obiektywnych ocen pracy urzędników,
- unowocześnianie wyposażenia technicznego i warunków pracy;

3) Zmniejszenie kosztów funkcjonowania urzędu poprzez:

- wzrost wydajności pracy w wyniku dobrego wykonania zadań za pierwszym razem,
- skrócenie czasu oczekiwania na wykonanie czynności urzędniczych,
- znaczące zmniejszenie liczby skarg i odwołań,
- lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów ludzkich i materialnych,
- zmniejszenie kosztów związanych z odwołaniami i odszkodowaniami oraz niewłaściwym interpretowaniem obowiązującego prawa.

Niewątpliwie tak sformułowane, przewidywane korzyści sprawiają wrażenie abstrakcyjnych, ale każdej z nich można bez przeszkód przypisać konkretne, mierzalne cechy, które mogą być wyrażone w postaci zakładanych do osiągnięcia celów. Należy wspomnieć o miernikach oceny izb i urzędów skarbowych stosowanych decyzją ministra finansów od 2000 r., które stanowią integralną część corocznych „Wytycznych do działania izb i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa”. Pierwotnie zestaw takich celów został zapisany podczas prac zespołu do spraw reorganizacji administracji skarbowej, powołanego przez ministra finansów L. Balcerowicza w 1999 r. i wstępnie odnosił się do takich przykładowych mierników procesów zachodzących z punktu widzenia docelowej oceny funkcjonowania całej administracji skarbowe, jak:

- uzyskanie wpływów należności budżetowych na zasadzie samoobliczania przez podatników (płatników) na poziomie minimum 90%,
- ustanowienie wskaźnika uchylanych decyzji dyrektorów izb skarbowych przez sądy administracyjne na poziomie do 5%,
- osiągnięcie poziomu zaległości podatkowych mierzonych w relacji do zrealizowanych dochodów w wysokości nie wyższej niż 5%,
- sprawdzanie 95% deklaracji dla celów podatku od towarów i usług oraz zaliczek na podatek dochodowy w ciągu 5 dni od daty wpływu do urzędu,
- kontakt ze wszystkimi podmiotami, które przestały składać deklaracje dla celów podatku od towarów i usług oraz deklaracje dotyczące zaliczek na podatek dochodowy w ciągu 10 dni od upływu terminu obowiązku,
- ukształtowanie struktury personalnej urzędów skarbowych w układzie do 60% pracowników wykonujących kontrole u podatników,
- osiągnięcie pozytywnych ocen działalności wśród badanych ankietowo klientów urzędu na poziomie 95%.

Z oczywistych powodów obecnie funkcjonujące zestawy mierników mają bardziej rozbudowane konstrukcje, ale na poziomie operacyjnym. Wymienione mierniki w dalszym ciągu stanowią wyzwanie dla polskiej administracji.

Można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że istotną rolę w ostatecznym ukształtowaniu struktur administracji skarbowej będzie miała konwergencja systemów podatkowych. Znaczną rolę odgrywają tu dyrektywy podatkowe Unii Europejskiej, a także sugestie międzynarodowych instytucji finansowych. Potwierdzeniem są dostępne materiały działającego w ramach OECD Komitetu Administracji Pu-

blicznej (PUMA), który dokonuje analiz zarządczych i oceny informacji na temat postępów w dziedzinie administracji publicznej i układu sprawowania rządów w stowarzyszonych krajach. Dzięki prowadzonej wymianie informacji i wiedzy specjalistycznej, wspomniany komitet sprawdza, w jaki sposób rządy poszczególnych krajów starają się poprawić skuteczność polityki publicznej, jej wydajność, szybkość reagowania na potrzeby obywateli oraz jaka jest jakość tych usług. Koncentruje się na centralnych systemach, które determinują funkcjonowanie sektora publicznego, w tym: na zarządzaniu zasobami, na oddziaływaniu na siebie sektorów publicznego i prywatnego oraz na krytycznej ocenie poszczególnych instrumentów sprawowania polityki.

Również Komisja Europejska przygotowała w 2007 r. wytyczne [*Fiscal... 2007*] uwzględniające kierunki rozwoju administracji skarbowych Unii Europejskiej, zawierające segment dotyczący modelu doskonałości EFQM (*European Foundation for Quality Management*), opartego na zasadach TQM (*Total Quality Management*).

4. Ograniczenia warunków wprowadzania zmian zarządczych w administracji skarbowej

Należy uznać, że w dalszym ciągu znajdujemy się na początkowym etapie dyskusji o kształcie służb podległych ministrowi finansów, skoro nie stworzono od 1991 r. w biurze pełnomocnika rządu do spraw reformy administracji publicznej „[...] szczegółowej koncepcji dotyczącej struktury organów rządu właściwych w sprawach [...] finansów publicznych i polityki finansowej (urząd ministra finansów i nadzorowane służby skarbowe i celne)” [*Założenia... 1993*, s. 41].

Za punkt wyjścia należy uznać rozstrzygnięcie, w wyniku pogłębionej analizy i dyskusji wszystkich zainteresowanych stron, zasadności modelu obejmującego:

- utworzenie wydzielonej administracji skarbowej podlegającej ministrowi finansów (forma robocza – centralny urząd podatkowy),
- organy podatkowe o strukturze funkcjonalnej (pobór, kontrola, egzekucja, obsługa podatników) i odpowiedniej ilości,
- wydzielenie w Ministerstwie Finansów pionu odpowiedzialnego za politykę podatkową.

Kolejnymi zagadnieniami w zakresie struktury organizacyjnej i funkcjonalnej szeroko rozumianych finansów publicznych jawią się:

- usytuowanie zagadnień poboru składek ubezpieczeń społecznych i innych należności publicznych,
- rozstrzygnięcie zasad działania i podporządkowania kontroli skarbowej,
- przeprowadzenie weryfikacji funkcji i ról Ministerstwa Finansów.

Powyższe założenia były przedmiotem opracowań eksperckich i zyskiwały akceptację Rady Ministrów w poszczególnych kadencjach, natomiast kończyły swój

żywość z upływem okresu działania poszczególnych rządów. Tymczasem wprowadzenie takiej struktury będzie się wiązało m.in. z osiągnięciem następujących korzyści:

1. zwiększenie skuteczności i efektywności administracji skarbowej,
2. obniżenie kosztów funkcjonowania,
3. poprawę egzekucji administracyjnej,
4. ujednoczenie procedur postępowania w ramach prowadzonych kontroli podatkowych,
5. lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich m.in. poprzez realizację wspólnej polityki kadrowej,
6. odpowiedni podział kompetencji kontrolnych,
7. ujednoczenie orzecznictwa,
8. możliwość zachowania regionalnej struktury,
9. zwiększenie stopnia współpracy między pionem podatkowym i celnym.

Łatwo prześledzić tę tezę na przykładzie przygotowanej w 1999 r. „Strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego Polska 2000–2010”, tzw. planu Hausnera z 2004 r. czy projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z 2006 r. Z tego pierwszego opracowania ostało się zapewnienie, iż „[...] konwergencja instytucjonalna i legislacyjna ze standardami Unii Europejskiej [...] zakończy pod koniec dziesięciolecia 2000–2010 transformację ustroju gospodarczego Polski, rozpoczętą i kontynuowaną w mijającym dziesięcioleciu [...]”. Warto przytoczyć ten cytat, ponieważ uzmysławia pewną oczywistą prawdę, która z jednej strony pozwala na bezbolesne pożegnania z zaistniałymi w minionych kilkunastu latach strategicznymi opracowaniami o dużym potencjale abstrakcji, a z drugiej, optymistycznie wskazuje na odniesienie do ewolucyjnego dostosowania życia publicznego sensu largo do wzorca, jakim jest kultura organizacyjna Unii Europejskiej. Kolejna próba podejmowana jest w ramach ostatnio ogłoszonego „Programu rozwoju i konsolidacji finansów publicznych” w części obejmującej program e-Podatki.

Dotychczasowe próby usprawnienia funkcjonowania aparatu skarbowego nie gwarantowały oczekiwanych efektów z następujących powodów:

- brak jednolitej koncepcji zmian i zatwierdzonego planu strategicznego powoduje fragmentaryczne wdrożenia, które nie wpływają na znaczące usprawnienie działania administracji skarbowej,
- utrzymywanie odrębności instytucjonalnych służb podległych ministrowi finansów, powoduje napięcia kompetencyjne i rywalizacyjne oraz ogranicza możliwości współpracy, przetwarzania i wymiany informacji między służbami powołanymi do zwalczania przestępczości gospodarczej, co pozwala na prowadzenie swoistej gry z systemem podatkowym poprzez wykorzystywanie niespójności międzyustawowych,
- różne poziomy efektywności organów skarbowych przy braku adekwatnych mierników oceny, utrwalają niską ekonomikę działania, dając przy tym okazję do pozorowania aktywności zawodowej (prymat przypisów podatkowych nad zasadami racjonalnego działania).

Mając na uwadze zastrzeżenia tego typu, trzeba traktować zastosowanie modelu zarządzania jakością jako długotrwały proces przekształcania mentalności warstwy urzędniczej. W innym przypadku liderzy zmian będą się borykać z istotnymi problemami oporu, który może zniweczyć najlepiej przygotowaną pod względem logistycznym operację restrukturyzacyjną [Weber 1996, s. 433–520].

Należy przy tym uwzględnić specyfikę działania skarbowości przejawiającą się przede wszystkim w istnieniu silnej formalizacji związanej z narzuconymi na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przepisami prawa podatkowego, które determinują materię i procedurę funkcjonowania organów skarbowych. Bez tego założenia organy skarbowe nie realizowałyby właściwie i kompetentnie swoich celów i zadań. Normy i przepisy prawa stanowią podstawę efektywnego funkcjonowania organów skarbowych, z drugiej jednak strony, z punktu widzenia efektywności organizacyjnej, zbiory te stanowią ogromne ograniczenie w „dysponowaniu decyzjami” organizacyjnymi.

5. Kierunki działań w zakresie zarządzania jakością w polskiej administracji skarbowej

Zarządzanie polską administracją skarbową jest obecnie nierozłącznie związane z funkcjonowaniem poszczególnych administracji publicznych w ramach Unii Europejskiej. Poszczególne dyrektywy unijne zawierają zapisy mające na celu ujednoczenie funkcjonowania prawa, natomiast nie zawierają bezpośrednich wskazań dotyczących struktur i metodologii funkcjonowania administracji skarbowej. Swoista konwergencja systemów podatkowych przebiega na poziomie poszczególnych szczebli zarządzania w wyniku bezpośrednich kontaktów służbowych, ale w granicach wytyczonych przez obowiązujące w danym kraju wymogi prawne. Mamy sporo do nadrobienia, ponieważ dystans w stosowaniu modeli zarządzania jakością jest znaczący, szczególnie, jeśli przyrównamy się do przodującego w tym zakresie państwa – Wielkiej Brytanii (jednostki wykonawcze rządu powszechnie stosują model EFQM).

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby Ministerstwo Finansów poszło już wytyczoną drogą, m.in. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji i potwierdziło standard jakości certyfikatem ISO 9001:2008 (PN-EN ISO 9001:2009) po przeprowadzeniu stosownego postępowania. Tym bardziej, że tego typu działania nie są niczym nowym wśród odpowiedników o wcale nieodległym stażu w Unii Europejskiej (np. rząd Hiszpanii rozpoczął w 1999 r. projekt zastosowania modelu EFQM w administracji publicznej od wdrożeń w 15 departamentach 13 ministerstw, a następnie stopniowo rozszerzył model na całość administracji publicznej).

Oczywiście najbardziej pożądanym punktem wyjścia do wdrożenia kompleksowego systemu zarządzania jakością w polskiej administracji skarbowej byłoby przygotowanie struktury organizacyjnej według powszechnie obowiązujących standardów działania, uwzględniających specyfikę poszczególnych szczebli, obejmującej:

- scalenie i ujednoczenie funkcjonowania aparatu skarbowego (hierarchia zadań, kompetencji i odpowiedzialności służb podatkowych, celnych i kontroli skarbowej),
- uproszczenie i usprawnienie systemu podatkowego (precyzyjne ustanowienie stosunku zobowiązaniowego w ramach obowiązku podatkowego),
- konstruowanie struktur poszczególnych urzędów administracji skarbowej według zasad procesowych (w pierwszym rzędzie funkcjonalność a następnie kojarzenie z podziałem administracyjnym kraju),
- koordynację gromadzenia, przepływu i wykorzystywania informacji (centralizacja elektronicznego przetwarzania danych),
- dostosowanie efektywności wykonywanych zadań do oczekiwań integracji organizacyjnej w ramach Unii Europejskiej.

Z oczywistych względów (np. zróżnicowane tradycje kulturowe, alokacja środków wspomagających zadania, niedobór zasilania finansowego w ramach budżetu, opór grup interesu) nie jest możliwe uzyskanie w najbliższym czasie tak oczekiwanego stanu, dlatego za niezbędne należy uznać przygotowanie koncepcji dwutorowego wdrażania zasad zarządzania jakością:

- etapowe wprowadzanie standardów z poziomu Ministerstwa Finansów (z punktu widzenia upływu czasu, akceptacji stron, wyodrębnienia segmentów i możliwości wykonawczych), przy czym stosowne kroki zostały już podjęte z chwilą przekazania w 2008 r. do wdrożenia w urzędach i izbach skarbowych „Podręcznika jakości” zawierającego metodę ISO dostosowaną do specyfiki administracji skarbowej,
- aktywizowanie inicjatyw liderów zmian w kierunku standardowych metod zarządzania jakością na poszczególnych szczeblach administracji skarbowej (w 2009 r. 69 urzędów skarbowych na łączną liczbę 401 jednostek posiadało certyfikat jakości według norm ISO, a kolejne 32 są w trakcie postępowania certyfikującego).

Dotychczasowe doświadczenia z zakresu funkcjonowania instytucji skarbowych wskazują na potrzebę wdrożenia kompleksowych metod zarządzania jakością, z zastrzeżeniem następujących warunków niezbędnych dla doskonalenia działania administracji skarbowej:

1. cele polityczne stawiane administracji muszą być wolne od doraźnych korzyści (partyjnych, krótkookresowych, korporacyjnych, przedwyborczych) i uwzględniać w zasadniczy sposób interes klienta/podatnika,

2. zarządzanie jakością w administracji skarbowej pozwoli na większe zintegrowanie w ramach administracji rządowej i samorządowej oraz zwiększenie efektywności działania i uporządkowanie organizacyjne,

3. aktualizowana wiedza o zarządzaniu jakością powinna stanowić stały element procesu podnoszenia kwalifikacji kadry kierowniczej wszystkich szczebli administracji skarbowej,

4. priorytetem administracji skarbowej powinny być ustabilizowane cele, mierniki i standardy poszczególnych procesów, dostosowanych do zadań poszczególnych szczebli resortu finansów,

5. znaczącym elementem kompleksowego wdrażania metod zarządzania jakością w administracji skarbowej jest zapewnienie dopływu środków finansowych na ten cel, wytworzenie akceptowanego systemu zachęt i dopilnowanie całościowego procesu wdrożeniowego,

6. należy wykorzystać dotychczasowe doświadczenia krajów Unii Europejskiej do wdrożeń metod zarządzania jakością i rozpocząć systemowo adaptację normy ISO 9001:2008, a następnie kontynuować model doskonałości EFQM, wspartą modelem doskonalenia CAF (*Common Assessment Framework*).

Unifikacje struktur organizacyjnych organów skarbowych należy prowadzić dynamicznie z uwzględnieniem dwutorowości przebiegu tego działania:

1. procesy mające na celu konstrukcję struktur porównywalnych ze względu na efekty pracy, przy wykorzystaniu i wdrożeniu najlepszych wzorców,

2. zunifikowany rozwój struktur, wyznaczany przez bliższe i dalsze otoczenie w tym przez otoczenie instytucjonalno-prawne, posiadane zasoby, wzorce zagraniczne, nowoczesne technologie i metod przetwarzania danych.

Skuteczne wdrożenie zarządzania jakością powinny zapewnić programy pilotażowe, analizy oddolnych inicjatyw i przyjęcie strategii „powielania wzorców sukcesu”, czyli natychmiastowego wykorzystywania każdego efektywnego rozwiązania, które funkcjonuje w innym obszarze, a jest możliwe do przeniesienia na poziom administracji skarbowej.

Przedstawiony system założeń stanowi punkt wyjścia do zaprezentowania analiz czynników determinujących struktury organizacyjne organów skarbowych i ich funkcjonowania z następującą myślą przewodnią – nowoczesne i silne państwo musi tak ukształtować swoje instytucje, aby wobec społeczeństwa stosowały zasadę służebności (*civil servant*).

6. Podsumowanie

Problematyka zarządzania jakością w polskiej administracji skarbowej otrzymała nowe impulsy od początku lat 90. minionego wieku z racji:

- systematycznej, partnerskiej współpracy z odpowiednikami w krajach Unii Europejskiej,
- kontaktów z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (MFW, OECD, IOTA) oraz Departamentem Skarbu USA (*Internal Revenue Service*),
- cykli szkoleniowych w ramach dostosowania przedakcesyjnego do wymagań Unii Europejskiej,
- wymagań stawianych przez Unię Europejską w kolejnych opracowaniach, wskazujących na poziom dostosowania polskiej administracji publicznej do standardów obowiązujących w UE.

Na wszystkich poziomach organizacyjnych resortu finansów zauważalne są elementy zarządzania jakością o różnym stopniu zaawansowania, które świadczą o dobrym przygotowaniu kadry kierowniczej do podjęcia wyzwań doskonalących funkcjonowanie administracji skarbowej oraz dają gwarancję sprawnego wdrożenia nowoczesnych metod kierowania. Jeżeli zgromadziłoby się w jednym opracowaniu przykłady stosowania w instytucjach skarbowych nowoczesnych metod zarządzania – choćby z ostatnich 5 lat – to powstałby obraz świadczący o możliwości przygotowania i wdrożenia powszechnego i ukierunkowanego na poprawę jakości działania, programu modernizacji administracji skarbowej.

Niewątpliwie korzystniej byłoby wdrożyć system zarządzania jakością w administracji skarbowej o ustabilizowanej strukturze organizacyjnej, chociażby ze względu na łatwość stosowania standardów wobec wyspecyfikowanych procesów, ale nie jest to warunek *sine qua non*.

Literatura

- Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration*, European Commission, Luxembourg 2007.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, 2006.
- Strategia działania polskiej administracji skarbowej na lata 2005–2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005.
- Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego*, Rada Ministrów – Ministerstwo Finansów, Warszawa 1999.
- Strategia modernizacji polskiej administracji podatkowej do roku 2004*, Rada Ministrów, Warszawa 2002.
- Weber R.A., *Zasady zarządzania organizacjami*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1996.
- Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.

DETERMINANTS OF IMPLEMENTING QUALITY MANAGEMENT IN THE POLISH TAX ADMINISTRATION (AN OUTLINE OF ISSUES)

Summary: Tax administration requires a selection of modern management methods because of the needs of the state and social expectations. Implementation of quality management in public administration brings tangible benefits. Previous attempts to improve the performance of departments subordinate to the Minister of Finance did not produce significant effects in comparison to the leading tax services of the European Union. The most important element of implementing quality management methods applied in the European Union should be to achieve a rational organizational structure at all levels of units subordinated to the Minister of Finance.