

Agnieszka WÓJCIK-MAZUR, Karina WIECZOREK  
Politechnika Częstochowska  
Wydział Zarządzania

## IMPLEMENTACJA IDEI NEW PUBLIC MANAGEMENT W RAMACH DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

**Streszczenie.** Cel niniejszego artykułu sprowadza się do zaprezentowania specyfiki funkcjonowania jednostek administracji skarbowej oraz reguł i zasad ich postępowania w kontekście pojawiających się przed nimi dylematów, wynikających w znacznej mierze z sukcesywnego postępu globalizacji. Poniższe treści w pierwszej kolejności koncentrują się głównie na ocenie istoty jednostek administracji publicznej, w tym na motywie ich aktywności ukierunkowanym na realizację dóbr publicznych. Na dalszym etapie przedstawionych rozważań zakres dociekań naukowych skupia się na analizie charakterystyki organów administracji skarbowej oraz ich funkcji, w kontekście których postuluje się wdrożenie koncepcji New Public Management. W tym aspekcie artykuł porusza zarówno kwestię jej genezy, uwarunkowań, jak i kluczowych założeń. Końcowe treści niniejszej pracy wskazują na liczne korzyści będące konsekwencją wdrożenia owej idei do działalności jednostek administracji skarbowej, zwracając tym samym uwagę na wynikający z tego tytułu sukces całego sektora dóbr i usług publicznych.

**Słowa kluczowe:** administracja państwowa, NPM, administracja skarbowa.

## IMPLEMENTATION OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IDEA TO ACTIVITY OF TREASURY ADMINISTRATION UNITS

**Summary.** The aim of this publication concerns to presentation of functioning nature of administration treasury units and rules of their activity in context of dilemmas appeared before them, which are result of successive globalization's progress especially. At first the contents presented below concentrate mainly on appraisal of essential of public administration units and a motive of their activity oriented on public goods realization. The next investigations focus on analysis of characteristic of treasury administration units and their functions where postulates implementation of New Public Management conception. In this aspect relates to both the issue of its origin, conditions as well as main assumptions. The final contents of this publication leads on a number of values which are result of

implementation this idea to activity of treasury administration units and the success of public goods and services sector.

**Keywords:** state administration, New Public Management, treasury administration units.

## **Wprowadzenie**

Podstawowe funkcje administracji skarbowej są ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb obywateli, co oznacza działanie na rzecz interesu publicznego, który w literaturze przedmiotu jest utożsamiany z dobrem wspólnym, stanowiącym kategorię nadrzędną. Administracja skarbowa przez optymalizację generowanych dochodów budżetowych gwarantuje sprawne funkcjonowanie struktur państwa oraz stymuluje rozwój gospodarczy. Jednym z istotnych elementów mających na celu zwiększenie skuteczności jej funkcjonowania jest implementacja technik menadżerskich charakterystycznych dla koncepcji Nowego Publicznego Zarządzania. Z tego też powodu na podstawie studiów literaturowych oraz analizy aktów prawnych i określonych wytycznych podjęto próbę mającą na celu ocenę realizowanych działań dotyczących realizowanej orientacji na klienta oraz orientacji na wyniki podejmowanej w transformowaniu polskiej administracji skarbowej.

### **1. Znaczenie usług w działalności administracji państwowej**

Bez względu na profil i zakres pełnionych funkcji w dobie licznych przemian społeczno-gospodarczych organizacje stają przed wyzwaniem efektywniejszego zaspokajania potrzeb swoich klientów. Dylemat ten towarzyszy zarówno przedsiębiorstwom o charakterze prywatnym, jak i instytucjom publicznym, które na przestrzeni zmian administracyjnych stały się podmiotami ukierunkowanymi na wysoki poziom realizowanych funkcji. Zakres przypisanych im działań służących dobru publicznemu wymaga postrzegania obywateli jako klientów, w tym wykreowania w nich pozytywnej opinii i zaufania w stosunku do poszczególnych organów.

Nie ulega wątpliwości, że dążenie do progresji standardu usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej stanowi priorytet ich funkcjonowania, a zarazem najbardziej aktualny temat w kontekście poprawy ich zarządzania. Najistotniejszą rolę w ramach poruszanego aspektu odgrywa zatem pojęcie usług publicznych, rozumianych jako szereg przypisanych im funkcji, których pełna realizacja wymaga implementacji nowoczesnych metod zarządzania niemalże tożsamy z dotychczas propagowanymi w obszarze sektora prywatnego. Jednak problematyka ta narzuca konieczność zdefiniowania

typu klienta, w tym jego wymagań i potrzeb. Z uwagi na wielowymiarowy charakter pełnionych funkcji klientami jednostek administracji publicznej mogą być zarówno indywidualni interesanci, tj. obywatele, ich grupa, mieszkańcy wybranego terytorium, inna instytucja wchodząca w skład organów administracji publicznej, politycy, jak i organy administracji państwowej. Największa trudność w ramach poruszanej tematyki dotyczy skonkretyzowania oczekiwań poszczególnych klientów, ponieważ ocena stopnia ich zadowolenia z usług publicznych (często uzależnionych od poziomu posiadanych środków finansowych na te cele) w wielu przypadkach jest trudna do sprecyzowania<sup>1</sup>.

Jednym z nieodzownych elementów prawidłowego funkcjonowania sektora publicznego, zorientowanym na ów wysoki poziom usług oferowanych obywatelom, jest: ścisłość, bezinteresowność oraz efektywność funkcjonowania administracji skarbowej, której zakres działań odpowiada za kreację niemalże 90% dochodów budżetu państwa. Za główny cel administracji podatkowej uznaje się zatem konieczność zapewnienia płynności regulowania zobowiązań podatkowych poszczególnych podmiotów, wygenerowane w ten sposób środki wyznaczają bowiem standard wykonywanych zadań tożsamy ze świadczeniem usług. Z uwagi na fakt, że organy administracji publicznej mają świadomość służenia obywatelom, to m.in. przez działalność administracji podatkowej dążą do eskalacji obsługi obywatelskiej<sup>2</sup>.

Przedstawione treści obrazują ogólne podejście do problematyki usług świadczonych przez organy administracji publicznej. W dalszej części niniejszego artykułu zaprezentowano znaczenie organów administracji skarbowej w ramach poruszanego kontekstu zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej.

## 2. Specyfika organów administracji skarbowej

Rozważania dotyczące administracji skarbowej wymagają uprzedniego odniesienia się do definicji administracji publicznej, która stanowi fundament wszystkich organów świadczących usługi obywatelom.

Zdaniem J. Bocia administracja publiczna jest rozumiana jako postulowany przez organy administracji publicznej, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, sposób zaspokajania jednostkowych i grupowych potrzeb obywatelskich będących wynikiem wspólnego funkcjonowania określonej grupy społecznej<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Materiały witryny Ministerstwa Finansów, Jakość w administracji publicznej. „Departament Administracji Podatkowej”, 2012.

<sup>2</sup> Izba Skarbowa w Katowicach, Przewodnik jakości. „Administracja Podatkowa”, 2012.

<sup>3</sup> Boć J.: Prawo administracyjne. Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 16.

Z. Leoński z kolei ujmuje administrację publiczną jako uzasadnione działanie skierowane w stronę obywateli oraz relacji pomiędzy nimi występujących, organizuje przy tym rodzaje poszczególnych zadań, tworząc schemat struktury organizacyjnej<sup>4</sup>.

W kontekście organizacyjnym odbiegającym od aspektu ogólnospołecznego administracja publiczna jest porównywana do makrosystemu organizacyjnego, którego działalność ukierunkowana na wspólną realizację przyjętych celów zyskuje miano wyzwania, a nie rutyny<sup>5</sup>.

W odniesieniu do przepisów prawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku nie definiuje wprost pojęcia administracji publicznej, natomiast jej marginalne odzwierciedlenie ujmuje w art. 184<sup>6</sup>.

Z punktu widzenia aspektu funkcjonalnego administracji publicznej najistotniejszą rolę odgrywa jej ujęcie podmiotowe, które bierze pod uwagę fakt, że obszar ten jest sprawowany przez państwo i wyodrębnione do tego celu organy, tj. jednostki samorządu terytorialnego<sup>7</sup>. W przyjętych rozwiązaniach wyodrębnia się dwa poziomy sprawowania zadań administracji publicznej, mianowicie samorządowy i rządowy. Pierwszy z nich wyróżnia podmioty utworzone na drodze podziału terytorialnego państwa, definiując przy tym dwie grupy organów, tj. stanowiące (sejmik województwa, rada powiatu, rada gminy) oraz wykonawcze (marszałek i zarząd województwa, starosta i zarząd powiatu, wójt), natomiast drugi kategoryzuje podmioty na organy naczelné (Prezydent RP, NIK, RPO itd.), organy centralne administracji rządowej (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów itd.) i terenowe organy administracji rządowej, w ramach których rozróżnia wojewodów, administrację zespoloną oraz jednostki administracji niezespolonej<sup>8</sup>.

Organ administracji skarbowej, stanowiące meritum rozważań niniejszej publikacji, są klasyfikowane w obszarze jednostek niezespolonej administracji rządowej. Zgodnie z uregulowaniami Ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r. do grupy terenowych organów administracji rządowej zaliczane są m.in. organy rządowej administracji niezespolonej, podlegające na mocy prawa odpowiedniemu ministrowi lub właściwej jednostce centralnej administracji rządowej. W grupie tej wyróżnia się: dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych, dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, dyrektorów izb celnych i naczelników tychże izb, dowódców okręgów wojskowych itd.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Leoński Z.: Zarys prawa administracyjnego. LexisNexis Polska, Warszawa 2004, s. 23-24.

<sup>5</sup> Hausner J.: Administracja publiczna. Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 148-149.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

<sup>7</sup> Kaczmarek L.: Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej, [w:] Studia Lubuskie, Tom V. PWSZ IpiA, Sulechów 2009, s. 237.

<sup>8</sup> Husak Z.: Krajowa Rada Sądownictwa, [w:] Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, red. D. Dudek. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 261.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU 2009, nr 31, poz. 206).

Organizacja urzędów oraz izb skarbowych została szczegółowo przedstawiona w Zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów, które wnosi, iż urzędy skarbowe są jednostkami budżetowymi, samodzielnie prowadzącymi gospodarkę finansową (zasada ta charakteryzuje również izby skarbowe), prowadzonymi przez naczelnika urzędu skarbowego. W ich ramach niezbędne jest funkcjonowanie stałych punktów obsługi podatników. Izby skarbowe z kolei podlegają dyrektorom izb skarbowych<sup>10</sup>. Zakres działań wspomnianych powyżej organów różni się zasadniczo. Jak wskazują uregulowania Ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych, izba skarbowa to organ wyższy stopniem od urzędu skarbowego, sprawujący nad nim nadzór. Zakres działań naczelnika urzędu skarbowego obejmuje z kolei wszelkie podstawowe czynności związane z dopełnianiem obowiązku podatkowego przez obywateli, w tym:

- *ustalanie i pobór podatków oraz nieopodatkowanych należności budżetowych;*
- *rejestrowanie podatników i przyjmowanie deklaracji podatkowych;*
- *wykonywanie kontroli podatkowej;*
- *podział i przekazywanie (...) dochodów budżetowych między budżetem państwa i budżetami gmin;*
- *„wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych”<sup>11</sup>.*

Bez względu na poziom zajmowany w strukturze organów podatkowych wszystkie podmioty powołane do tego celu, zdefiniowane wokół Ministra Finansów, naczelnika urzędu skarbowego, wójta, burmistrza, starosty, marszałka województwa czy dyrektora izby skarbowej<sup>12</sup>, są ukierunkowane na ten sam obszar działania, mianowicie rejestrację, kontrolę i pobór zobowiązań podatkowych. Cel ten jest nakierowany na dużą skuteczność i wydajność poboru podatków, która odpowiada za równowagę i terminowość dopływu dochodów do budżetu państwa i budżetów poszczególnych gmin<sup>13</sup>.

Współczesny obraz administracji podatkowej, podobnie jak w przypadku pozostałych podmiotów sektora publicznego, jest poddawany licznym modernizacjom, odnoszącym się zarówno do ogólnej reformy zarządzania publicznego, jak i reorganizacji konkretnych procesów z niej wynikających. Priorytet w ramach poruszanego aspektu stanowi unowocześnienie podejścia organów administracji skarbowej do obsługi obywateli jako klientów, w tym chodzi też o położenie największego nacisku na poprawę relacji występujących pomiędzy nimi. Idea owych transformacji zmierza ku powiększeniu obszaru świadczonych usług, a zarazem eskalacji ich jakości.

---

<sup>10</sup> Zarządzenie nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (DzU 2004, nr 121, poz. 1267).

<sup>12</sup> Por. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa (DzU 2005, nr 8, poz. 60).

<sup>13</sup> Materiały witryny Ministerstwa Finansów, Zadania i funkcje Administracji Podatkowej, „Departament Administracji Podatkowej”, 2012.

### 3. Idea New Public Management w administracji skarbowej

Skuteczne funkcjonowanie całej gospodarki państwa leży w gestii właściwie funkcjonujących jednostek składających się na strukturę administracji państwowej. Poza organami decyzyjnymi istotne znaczenie mają jednostki wykonawcze. Na szczególną uwagę w kontekście poruszanej tematyki zasługuje administracja skarbowa, która wymaga regulowania obowiązku podatkowego. Rola administracji podatkowej przyjmuje dwojaki charakter. Od strony obywatelskiej dąży do progresji jakości świadczonych usług oraz wykreowania w społeczeństwie pożądanego poziomu zaufania, od strony regulacyjnej z kolei administracja ta jest zorientowana na pozyskiwanie środków finansowych stanowiących znaczne dochody budżetowe, przy szczególnym uwzględnieniu zapotrzebowania budżetu państwa<sup>14</sup>. Należy podkreślić, iż sektor publiczny konsumuje znaczną część dochodu narodowego brutto, któremu powinny towarzyszyć duża skuteczność oraz efektywność wykorzystania zasobów. Poprawa efektywności jego funkcjonowania oraz zwiększenie jakości oferowanych usług w celu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa były główną przyczyną pojawienia się idei Nowego Publicznego Zarządzania (NPM)<sup>15</sup>. Koncepcja ta pojawiła się w latach 90. i stanowiła alternatywny model zarządzania sektorem publicznym wobec rozwiązań charakterystycznych dla biurokracji Webera. Pojęcie NPM jest różnorodnie definiowane w literaturze przedmiotu, niemniej jednak jego istota jest skoncentrowana na implementacji instrumentów charakterystycznych dla zarządzania sektorem komercyjnym<sup>16</sup>. Szczególnie ważne jest ukierunkowanie świadczenia usług publicznych, w których klient jest traktowany jak w sektorze komercyjnym, a zaspokajanie jego potrzeb jest istotnym priorytetem<sup>17</sup>. Orientacja na klienta skutkuje w rezultacie istotną konwersją obywatela na klienta i znacznie zmienia system jego obsługi w całym sektorze państwowym<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Izba Skarbowa w Katowicach, Przewodnik jakości, Katowice 2012, s. 3.

<sup>15</sup> Kakouris A., Meliou E.: New Public Management: Promote the Public Sector Modernization Through Service Quality. Current Experiences and Future Challenges "Public Organization Review", 2011, p. 178.

<sup>16</sup> Istotę NPM w polskiej literaturze definiują w szczególności: Hausner J.: Zarządzanie publiczne. Scholar, Warszawa 2008, s. 24; Izdebski H.: Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej. Liber, Warszawa 2010, s. 20; Zawicki M.: Nowe zarządzanie publiczne. PWE, Warszawa 2011, s. 31 i dalsze. W literaturze anglojęzycznej można wskazać: Barzelay M.: The new public management. University of California Press, Berkeley 2001, p. 3 and next; Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A.: The new public management in action. Oxford University Press, Oxford 1996, p. 56; Hood C.H.: A public management for all seasons?, „Public administration”, 1991, p. 3-19.

<sup>17</sup> Pinho J.C., Macedo I.M., Monteiro A.P.: The impact of online SERVQUAL dimensions on certified accountant satisfaction: the case of taxation services. "EuroMed Journal of Business 2(2)" 2007, p. 154-172. Por.m.in: Farnham D., Hondeghem A., Horton, S.: Staff participation in public management reform: Some international comparisons. Palgrave, Basingstoke 2005, p. 18. Por. m.in.: Matei A., Matei L.: Statistic instruments for performance evaluation in the public sector. A case study for Romania. "International Review on public nonprofit marketing", 2008, p. 39.

<sup>18</sup> Bouzas-Lorenzo R.: Public sector marketing, political science and the science of public administration: the evolution of a transdisciplinary dialogue. "International Review on public nonprofit marketing", 2010, p. 113 and next.

Koncepcja idei New Public Management w obrębie funkcjonowania administracji publicznej, w tym podmiotów administracji skarbowej, stanowi osobną kategorię struktur oraz mechanizmów zarządzania publicznego<sup>19</sup> i paralelnie niesie ze sobą przymus spełnienia kilku kluczowych kwestii. Jedną z nich jest fakt, iż dana jednostka powinna być ukierunkowana na osiąganie rezultatu, którym jest jakość świadczonych społeczeństwu usług, a nie są to, jak dotychczas propagowano, czynniki wejściowe i przebieg poszczególnych procesów. Owe wyniki wymagają ponadto potwierdzenia w postaci zestawu mierzalnych lub jakościowych wskaźników.

Obecnie, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, ocena funkcjonowania organów administracji skarbowej jest realizowana w czterech obszarach, obejmujących: obsługę bezpośrednią, postępowania podatkowe, rachunkowość podatkową, kontrole podatkowe oraz egzekucję administracyjną. W każdej wskazanej grupie wyodrębnia się zestaw przyporządkowanych mierników oceniających poziom realizacji zdefiniowanych zadań oraz monitorujących proces ich realizacji<sup>20</sup>. Ważne jest, że zestawy tych mierników porównuje się w wyselekcjonowanych czterech grupach urzędów skarbowych zgodnie z dychotomicznym podziałem uzależnionym od ich wielkości, co powoduje, że uwzględnia się specyfikę funkcjonowania poszczególnych urzędów związaną z obszarem ich działalności operacyjnej<sup>21</sup>.

Należy zaakcentować, że uzyskanie pożądanych efektów w tej dziedzinie nie powinno pomijać dostępnych metod i technik konkurencyjnych. Idea ta postuluje dezagregację podmiotów administracji skarbowej, a więc ich zasadniczy podział na mniejsze, efektywniejsze komórki, do których znacznie łatwiej można dopasować zadania. Z uwagi na

---

<sup>19</sup> Należy podkreślić, że ujęcie NPM nie jest utożsamiane z ideą public governance mimo wielu wspólnych cech i komponentów. Zob.: Hausner J.: Zarządzanie publiczne. Scholar, Warszawa 2008, s. 24. Więcej na ten temat: Izdebski H.: Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej. Liber, Warszawa 2010, s. 20 i dalsze.

<sup>20</sup> Kwantyfikacja obsługi bezpośredniej obejmuje zestaw 4 mierników oceniających (w tym w szczególności wskaźnik szybkości zatwierdzenia dokumentów) oraz 3 monitorujące (w tym wskaźnik szybkości zaewidencjonowania dokumentów). W obszarze postępowania podatkowego natomiast stosuje się 3 mierniki oceniające i 8 monitorujących. Rachunkowość podatkowa jest analizowana przez ocenę 4 wskaźników oceniających i 13 monitorujących. Ocena realizowanej kontroli podatkowej przez urzędy skarbowe jest kwantyfikowana 4 miernikami oceniającymi i monitorującymi. Najszerszy zestaw wskaźników przyporządkowano działalności związanej z egzekucją administracyjną, pooddawane są bowiem badaniu 4 wskaźniki oceniające oraz 14 monitorujących. Ocena urzędów skarbowych jest realizowana na podstawie mierników wykorzystujących stałe wartości, odchylenia od średniej, wyliczanych przy wykorzystaniu mediany, zmiennego interwału lub kwantyla rzędu 1/11. Zob.: Załącznik 3, tj. Podstawowe mierniki oceny wykonania zadań przez dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w roku 2012, Ministerstwo Finansów, Departament Administracji Podatkowej: AP2/0120/5/TJS/11/12/13314: Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej w 2012 r. oraz wytyczne do ich realizacji, Warszawa 2012.

<sup>21</sup> Podział urzędów jest zależny od liczby zatrudnionych pracowników, w wyniku czego wyodrębnia się urzędy małe (do 60 pracowników), średnie (60-130), duże (powyżej 130) i wyspecjalizowane bez względu na liczbę etatów. Zob.: Załącznik 3, tj. Podstawowe mierniki oceny wykonania zadań przez dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w roku 2012, Ministerstwo Finansów, Departament Administracji podatkowej: AP2/0120/5/TJS/11/12/13314: Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej w 2012 r. oraz wytyczne do ich realizacji, Warszawa 2012.

zorientowanie na obywateli jako konsumentów umożliwi im pełniejsze zgłaszanie potrzeb i dokonywanie wyborów. Zgodnie z przekonaniem, że *administracja powinna sterować, a nie wioskować* zasadne jest zlecenie przez nią realizacji usług innym podmiotom i dawanie większej autonomii menadżerom, pełniącym właściwe funkcje kierownicze w charakterze apolitycznym<sup>22</sup>.

Wdrożenie NPM do funkcjonowania jednostek administracji skarbowej powinno przewidywać zwiększenie efektywności jego funkcjonowania przez szczegółowe określanie celów i diagnozowanie wyników, ponadto ustalanie określonych standardów usług wobec klientów (w tym propagujących rozwiązania benchmarkingu), ukierunkowanych na poprawę ich jakości, jak również nałożenie odpowiedzialności na jednostki dostarczające usług względem ich odbiorców. Dodatkowo wskazane jest, aby organy administracji skarbowej charakteryzowały się bezpośrednim ukierunkowaniem na wysoką jakość usług świadczonych obywatelom. Idea ta wyraża głównie nastawienie jednostek na doskonałość świadczonych usług, zwrócenie uwagi na potrzeby ostatecznego odbiorcy usług, a także propagowanie procesu uczenia się od klientów, obejmującego rozpoznanie ich potrzeb czy współpracę ze społeczeństwem<sup>23</sup>.

Uprzednio wspomniane właściwe funkcjonowanie poszczególnych jednostek administracji publicznej powinno mieć solidną podstawę, jaką jest skuteczny system zarządzania. Wdrażanie poszczególnych metod i technik zarządzania wymaga sukcesywnego ich ulepszania, co w konsekwencji prowadzi do zrównoważenia oczekiwań i rezultatów potencjalnych klientów instytucji. Implementacja tego systemu umożliwia optymalną alokację posiadanych zasobów. Postępowanie to odbywa się na drodze uprzedniego zdefiniowania realizowanych procesów, których wzajemnie powiązanie, uzależnienie i kierunek umożliwiają optymalizację w wykorzystaniu zasobów ludzkich, infrastruktury oraz wiedzy jednostki.

Menadżerskie zarządzanie w kontekście administracji skarbowej ma zatem kilka istotnych cech, do których można zaliczyć traktowanie obywatela jako konsumenta usług publicznych, zorientowanie na kontrolę wyników przez kontrakty zarządcze oraz zdefiniowanie różnych płaszczyzn kontroli, w tym społecznej. W obszarze kontroli do istotnych cech należy wskazanie licznych kwantyfikowalnych mierników oceny działalności, umożliwiających analizy porównawcze poszczególnych organów<sup>24</sup>. Orientacja na klienta stanowi

<sup>22</sup> Supernat J.: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica, 23-26 maja 2004 r., Ura E. (red.), Rzeszów 2004, s. 469-490.

<sup>23</sup> Krynicka H.: *Koncepcja Nowego Zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*. „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”.

<sup>24</sup> J. Hausner podkreśla również w tym ujęciu (na podstawie doświadczeń reformy administracyjnej realizowanej na terytorium Brazylii), iż w modelu administracji menadżerskiej biurokracja charakteryzuje się wyższym stopniem autonomii, co w efekcie powoduje jej wzmocnienie zwłaszcza w zespołach służby cywilnej, w obszarze technicznej oraz politycznej roli w formułowaniu i prowadzeniu polityki publicznej. Ponadto akcentuje ideę przekazania wykonywania usług publicznych konkurującym ze sobą niepaństwowym organizacjom publicznym oraz zlecenie w formie outsourcingu działalności pomocniczej i uzupełniającej przez zamówienia publiczne gwarantujące konkurencyjność ofert. Zob. Hausner J.: *Zarządzanie publiczne*. Scholar, Warszawa 2008, s. 26.



fundamentalną egzemplifikację promowania w sektorze publicznym rynkowego podejścia. W administracji skarbowej w Polsce podejmowane są działania zmierzające do poprawy systemu zarządzania jakością<sup>25</sup>. Jego celem jest polepszenie wydajności wybranych komórek przez zwiększenie wiedzy pracowników administracji podatkowej, poprawę standardów operacyjnych oraz przepływu informacji w ramach komórek i pomiędzy komórkami administracji podatkowej. Urzędy skarbowe są zatem zobowiązane do opracowania i wdrożenia wewnętrznych procedur w obszarze standardów obsługi podatników. Istotne jest, aby przy projektowaniu standardów zdefiniować słabe elementy w systemie obsługi klienta, w szczególności przez model luki. Zasadniczym elementem tego systemu jest identyfikacja procedury badania zadowolenia oraz oczekiwań klientów. Określa ona częstotliwość tych badań okresowych, ich zgodność z zarządzeniami Ministra Finansów oraz zakres i formę ich realizacji. Zasadniczym narzędziem jest badanie ankietowe, realizowane w danej placówce urzędu skarbowego, zapewniające respondentom anonimowość oraz dobrowolność. Koordynatorem tego procesu jest pełnomocnik ds. systemu zarządzania jakością, który badanie ankietowe uznaje za zakończone, jeśli liczba uzyskanych ankiet stanowi minimalny poziom zaplanowany w rocznym planie.

Oprócz dużej grupy komponentów współtworzących standardy zarządzania kadrą pracowniczą zaleca się również implementację procedur i rozwiązań organizacyjnych dotyczących efektywnej pracy zespołowej, działań zapobiegawczych i korygujących oraz analiz porównawczych, w tym benchmarkingu. W tym ujęciu rekomenduje się zastosowanie benchmarkingu wykonania, nakierowanego na aspekt ilościowy, w którym kwantyfikuje się metodologię wykonania przez ocenę wydajności, oraz benchmarkingu procesu, identyfikującego aspekt jakościowy danego procesu względem innych podmiotów, który umożliwi wyznaczenie optymalnych rozwiązań.

## Zakończenie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że wskazane rozwiązania mające na celu podnoszenie jakości obsługi klienta oraz zwiększenie skuteczności funkcjonowania urzędów skarbowych w Polsce są wyrazem klasycznych idei rozumianych jako New Public Management. Zarówno orientacja na klienta, jak i orientacja na rezultaty w reformowaniu administracji skarbowej potwierdza realizację menadżerskiego systemu zarządzania publicznego. Dotyczy to w szczególności implementacji mierników oceny systemu obsługi klienta oraz poszczególnych obszarów skuteczności funkcjonowania urzędów skarbowych. Tym samym można podkreślić, iż rozwiązania w polskiej administracji skarbowej zbliżają

---

<sup>25</sup> W wyniku współpracy polskiej i francuskiej administracji podatkowej, realizowanej w ramach projektu „Podnoszenie poziomu jakości funkcjonowania jednostek administracji podatkowej”, współfinansowanego ze środków Transition Facility 2005, opracowano „System zarządzania jakością w administracji podatkowej”.

polski model zarządzania administracją do idei NPM, co jednocześnie nie wyklucza elementów partycypacyjnego procesu zarządzania.

## **Bibliografia**

1. Barzelay M.: *The new public management*. University of California Press, Berkeley 2001.
2. Boć J.: *Prawo administracyjne*. Kolonia Limited, Wrocław 2004.
3. Bouzas-Lorenzo R.: *Public sector marketing, political science and the science of public administration: the evolution of a transdisciplinary dialogue*. "International Review on public nonprofit marketing", 2010.
4. Dudek D.: *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
5. Farnham D., Hondeghem A., Horton S.: *Staff participation in public management reform: Some international comparisons*. Palgrave, Basingstoke 2005.
6. Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A.: *The new public management in action*. Oxford University Press, Oxford 1996.
7. Hausner J.: *Administracja publiczna*. Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2005.
8. Hausner J.: *Zarządzanie publiczne*. Scholar, Warszawa 2008.
9. Hood C.H.: *A public management for all seasons?*, „Public administration”, 1991.
10. Izba Skarbowa w Katowicach: *Przewodnik jakości*. „Administracja Podatkowa”, 2012.
11. Izdebski H.: *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*. Liber, Warszawa 2010.
12. Kaczmarek L.: *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Studia Lubuskie*, tom V, PWSZ IPiA, Sulechów 2009.
13. Kakouris A., Meliou E.: *New Public Management: Promote the Public Sector Modernization Through Service Quality. Current Experiences and Future Challenges* "Public Organization Review", 2011.
14. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (DzU 1997, nr 78, poz. 483).
15. Krynicka H.: *Koncepcja Nowego Zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”.
16. Leoński Z.: *Zarys prawa administracyjnego*. LexisNexis Polska, Warszawa 2004.
17. Matei A., Matei L.: *Statistic instruments for performance evaluation in the public sector. A case study for Romania*. "International Review on public nonprofit marketing", 2008.

18. Materiały witryny Ministerstwa Finansów. Jakość w administracji publicznej. „Departament Administracji Podatkowej”, 2012.
19. Materiały witryny Ministerstwa Finansów: Zadania i funkcje Administracji Podatkowej. „Departament Administracji Podatkowej”, 2012.
20. Ministerstwo Finansów, Departament Administracji Podatkowej: AP2/0120/5/TJS/11/12/13314: Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej w 2012 r. oraz wytyczne do ich realizacji, Warszawa 2012.
21. Pinho J.C., Macedo I.M., Monteiro A.P.: The impact of online SERVQUAL dimensions on certified accountant satisfaction: the case of taxation services. “EuroMed Journal of Business 2(2)”, 2007.
22. Supernat J.: Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, [w:] Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica, 23-26 maja 2004 r., Ura E. (red.), Rzeszów 2004.
23. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (DzU 2004, nr 121, poz. 1267).
24. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU 2009, nr 31, poz. 206).
25. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., ordynacja podatkowa (DzU 2005, nr 8, poz. 60).
26. Zarządzenie nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów.
27. Zawicki M.: Nowe zarządzanie publiczne. PWE, Warszawa 2011.

## Abstract

Solutions which improving the quality of customer service in the tax offices in Poland are an expression of the classical ideas understood as the New Public Management. Both customer orientation and results orientation implemented in reforming the tax administration confirms fulfillment managerial management. However, it should be noted that the specificity of the tax administration allows also realize elements of public governance.