

Systemowa integracja zarządzania determinantą sukcesu jednostek administracji publicznej – studium przypadków

Wstęp

Celem artykułu jest analiza uwarunkowań systemowej integracji zarządzania instytucją administracji podatkowej i jej roli w osiąganiu sukcesu. Zastosowaną metodą badawczą jest badanie studium przypadków oraz metody indukcji i dedukcji, prowadzące do określenia prawidłowości skutecznej systemowej integracji jednostek administracji podatkowej poprzez wdrożenie zasad kontroli zarządczej i wymagań Systemu Zarządzania Jakością wg normy PN-ISO 9001.

Według K. Krukowskiego [Krukowski, 2011, s. 208] administracja publiczna w Polsce stoi obecnie w obliczu nowych wyzwań związanych, głównie z naciskami na redukcję kosztów funkcjonowania oraz nowymi założeniami organizacyjnymi pracy, wynikających z wprowadzenia koncepcji e-administracji.

Istotnym elementem zarządzania tych jednostek stają się oczekiwania interesantów odnośnie do podnoszenia jakości świadczonych usług w urzędach. Wspólnym mianownikiem jest tu doskonalenie procesów zachodzących w urzędzie. Jest potrzeba przyjęcia wspólnych wartości i sposobów działania, które mogą umożliwić integrowanie kierownictwa i pracowników w realizacji celów i zadań organizacji. Celem integracji jest osiągnięcie efektu synergii oraz budowanie tożsamości organizacji związanych z jakością wiedzy. W ramach integracji mogą być połączone zarówno znormalizowane (wymagania), jak i sformalizowane elementy (ustawy, zarządzenia, komunikaty) w zintegrowany system zarządzania organizacją.

Drogą do efektywnej integracji działań usługowych może być wprowadzenie wspólnych katalogów referencyjnych lub wdrożenie Systemu Zarządzania Jakością [Norma, 2009]. Urzeczywistni to strategiczne cele wyrażające się w zasadach kontroli zarządczej oraz w jej standardach.

* Dr inż., Katedra Elektrotechnologii i Diagnostyki, Wydział Elektryczny, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Boguslaw.wegrzyn@zut.edu.pl

1. Cele i zadania administracji publicznej i podatkowej

Cele i zadania administracji publicznej w zakresie finansów publicznych określa Ustawa o finansach publicznych [Ustawa, 2009]. Wprowadza ona w art. 67 szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych w układzie zadaniowym. W art. 68 określono zasady kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych jako „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Zgodnie z art. 69 zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków „ministra kierującego działem” administracji oraz kierownika jednostki administracji. Uzupełnieniem tej ustawy w zakresie określenia ramowych zasad funkcjonowania administracji są ustawy o kontroli w administracji rządowej [Ustawa, 2011] oraz Kodeks postępowania administracyjnego [Kodeks, 2013]. Przepisy i wytyczne wykonawcze powyższych ustaw wprowadza się do stosowania zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów [Komunikat, 2009]. Wprowadzono je przy uwzględnieniu międzynarodowych standardów dotyczących kontroli zarządczej.

Standardy kontroli zarządczej dotyczą:

- środowiska wewnętrznego – przestrzegania wartości etycznych, kompetencji zawodowych, struktury organizacyjnej, delegowania uprawnień,
- celów i zarządzania ryzykiem – misja, określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji, identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka i reakcja na ryzyko.

Podstawowym celem administracji podatkowej jest pobieranie dochodów podatkowych w najbardziej skuteczny, sprawiedliwy i wydajny sposób. Realizacja tego celu ma zapewnić stały i terminowy dopływ dochodów z tytułu podatków i innych należności podatkowych do budżet państwa oraz budżetów samorządowych gmin [WWW.mf, 2013].

System kontroli zarządczej powinien podlegać bieżącemu monitorowaniu i ocenie poprzez monitorowanie systemu kontroli zarządczej, samoocenę, audyt wewnętrzny oraz uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej (corocznie). Tak określone wymagania standardów powodują, że systemowym kompatybilnym narzędziem do urzeczywistniania powyższych celów i zadań administracji podatkowej staje się System Zarządzania Jakością wg normy PN-ISO [Norma, 2009] oraz in-

ne normy organizacyjne Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej (ISO).

W portfelu ISO jest ponad 18 100 norm dotyczących gospodarki, zarządzania i społeczeństwa, zawierających praktyczne narzędzia zarządzania organizacjami. Działalność normalizacyjna polega w tym przypadku na dobrowolnej współpracy między przemysłem, konsumentami, władzami publicznymi i innymi zainteresowanymi stronami na rzecz opracowania specyfikacji techniczno-organizacyjnych opartych na konsensusie, dotyczącym najnowocześniejszych technologii lub dobrych praktyk [Łańcucki, 2010, s. 21].

Rozwinięciem praktycznym standardów kontroli zarządczej mogą być więc normy ISO dotyczące: zarządzania jakością, audytu, zarządzania bezpieczeństwem informacji, zarządzania ryzykiem i ciągłością biznesową oraz społecznej odpowiedzialności i zrównoważonego rozwoju. Europejskie podejście do integracji zarządzania organizacji przedstawia publikacja PAS [PAS 99, 2006].

W ramach Systemu Zarządzania Jakością (SZJ) istotnymi elementami są podejście procesowe i cykl doskonalenia PDCA, dlatego też wymagania normy w sposób optymalny wpływają pozytywnie na integrowanie działań związanych z obsługą interesantów w układzie poziomym. W podejściu procesowym podstawą oceny skuteczności doskonalenia są krytyczne wskaźniki sukcesu [Węgrzyn, 2011, s. 322].

W przypadku administracji publicznej istotne jest rozróżnienie pojęć [WWW. 2013]:

- usług publicznych jako podstawowych zadań wypełnianych przez organizację administracji podatkowej – zapewnienie takich usług wymaga wprowadzenia zasad zarządzania, które nie różnią się zasadniczo od zasad stosowanych w sektorze prywatnym,
- zdefiniowanie rodzaju klienta oraz jego oczekiwań i satysfakcji. W przypadku urzędu skarbowego i jego usług (decyzji administracyjnych) czynniki satysfakcji podatnika są trudne do zidentyfikowania.

Korzyści z wdrożenia SZJ w urzędach z punktu widzenia interesantów dotyczą [Krukowski 2011, s. 211]: podniesienia standardów obsługi obywateli, podniesienia jakości świadczonych usług, większej koncentracji na działaniach tworzących wartość dla klienta, eliminowania formalnych barier organizacyjnych i informacyjnych. Doskonaleniu podlegają również wewnętrzne procesy: standaryzacja działań, zwiększenie

efektywności komunikacji pracowników i zespołów, skrócenie czasów realizacji procesów (załatwiania spraw), redukcja kosztów operacyjnych przez optymalizację procesów oraz zwiększenie zaangażowania pracowników w ich doskonalenie. Korzyści te implikują pełniejsze wdrażanie zintegrowanych informatycznych systemów e-administracji. Powyższe efekty są podstawą do oceny kierownictw urzędów, także w aspekcie wdrożenia zasad kontroli zarządczej.

Odrębnym zagadnieniem jest funkcjonowanie zintegrowanego systemu zarządzania utworzonego na bazie norm zarządzania, głównie zarządzania jakością, w którym należy zapewnić możliwie największy stopień zintegrowania poszczególnych norm składowych.

2. Determinanty osiągnięcia sukcesu przez urzędy skarbowe – studium przypadku

Realizacja celu badawczego, którym było badanie uwarunkowań wdrażania SZJ w urzędach skarbowych w aspekcie integrowania ich działalności służącej lepszej obsłudze obywateli (podatników) oraz doskonaleniu procesów wewnętrznych (zmniejszenie kosztów), wymagała realizacji pilotażowych badań własnych metodą studium przypadków.

W przyjętej koncepcji badań cele badania określono jako:

- 1) zbadanie stanu faktycznego znajomości i zastosowania Zintegrowanego Systemu Zarządzania (ZSZ) w przedsiębiorstwach w Polsce,
- 2) zidentyfikowanie uwarunkowań sprawności wdrażania ZSZ w przedsiębiorstwach w Polsce (determinant i barier).

Badania przeprowadzono w dwóch urzędach skarbowych województwa zachodniopomorskiego z wykorzystaniem kwestionariusza ankietowego w formie wywiadu (telekonferencji). Urzędy te wdrożyły System Zarządzania Jakością wg normy PN-ISO 9001. Uzyskane odpowiedzi na pytania były niemal identyczne, więc analizę merytoryczną badanych zagadnień przeprowadzono całościowo.

2.1. Charakterystyka działalności

Naczelnik Urzędu Skarbowego jest organem niezespólonej administracji rządowej podległym ministrowi finansów publicznych. Urząd Skarbowy jest jednostką organizacyjną obsługującą Naczelnika. Urząd Skarbowy prowadzi gospodarkę finansową jako samodzielnie bilansująca się jednostka budżetowa. Organem wyższego stopnia w stosunku do Urzędu Skarbowego jest Izba Skarbowa w Szczecinie. Organem wyższego stopnia w stosunku do Naczelnika Urzędu Skarbowego jest Dy-

rektor Izby Skarbowej w Szczecinie. Urzędy obsługują podatników, w tym prowadzących działalność gospodarczą.

2.2. Przesłanki zapewnienia spójności (integracji systemu zarządzania) działań urzędu

Potrzeba zapewnienia spójności działań urzędu wynika z „Polepszenia osiąganych wyników”. Największa potrzeba integracji (koordynacji, wpływu na inne dziedziny) z innymi dziedzinami/ funkcjami występuje w: planowaniu zadań i organizowaniu prac, logistyce (zaopatrzenie i zakupy) oraz kształtowaniu personelu (zaangażowanie, dobór pracowników) i zarządzaniu infrastrukturą (systemy informatyczne).

Najbardziej efektywną drogą integracji jest właściwa technologia (innowacyjność i jakość procesu wytwarzania) oraz system zarządzania i organizacji procesów wytwarzania. W hierarchii czynników i determinant integracji przedsiębiorstwa największe znaczenie mają cele i zadania produkcyjne oraz wspólne wartości. Najmniej istotna jest pozycja rynkowa.

Podstawowe wartości postrzegane w urzędzie to jakość obsługi, uczciwość i rzetelność.

Misję urzędu określono w postaci: „Pozyskiwanie dochodów budżetowych zgodnie z obowiązującym prawem, przy zapewnieniu wysokiej jakości usług, uwzględniających potrzeby budżetu państwa, oczekiwania klientów oraz rosnącą świadomość prawno-podatkową społeczeństwa”. Głównym celem strategicznym urzędu jest „Zapewnienie wpływów do budżetu państwa”. Potrzeba integracji „Występuje w misji” urzędu. Zagadnienie integrowania zarządzania przedsiębiorstwem postrzegane jest przez Naczelnika urzędu w ramach” zarządzenia Ministra Finansów nr 39” [Zarządzenie, 2010].

Sprawy jakości usług i doskonalenia procesów produkcyjnych są wytycznymi kształtowania celów i zadań urzędu „w stopniu wyróżniającym”, a znajomość 8 zasad zarządzania jakością wpływa na systemowe podejście do zarządzania firmą „w stopniu bardzo dobrym”.

Zintegrowany System Zarządzania wg Naczelnika składa się z kontroli zarządczej i Systemu Zarządzania Jakością, przy czym „SZJ ma wspierać kontrolę zarządczą”. Urząd wdrożył System Zarządzania Jakością, bo jest „Potrzeba doskonalenia”.

2.3. Zakres wdrożenia ZSZ w aspekcie integracji działań wytwórczych

Szczeble zarządzania funkcjonujące w przedsiębiorstwie to naczelnik urzędu, kierownicy i pracownicy. Łatwiej jest integrować szczebel strategiczny (kierownictwa), bo jest to „szczebel najbardziej świadomy”.

W urzędzie „Nie ma szczebla taktycznego”. „SZJ w ramach swojej Polityki Jakości integruje pracowników w doskonaleniu usług” w procesach obsługi petentów.

Na skuteczność integrowania szczebla operacyjnego przedsiębiorstwa największy wpływ ma stosowany schemat blokowy. Ujednolicono formy dokumentacji – jako wzorzec formy dokumentacji przyjęto zasadę, że „Dokumenty wychodzące na zewnątrz urzędu sporządzane są wg reguł Ministerstwa Finansów, a wewnętrzne wg normy ISO”.

Model doskonalenia PDCA stosuje się „we wszystkich obszarach działania”. Stosuje się porównywanie do osiągnięć innych urzędów (benchmarking) wg kryteriów „mierników zobiektywizowanych we wszystkich obszarach” działalności. Samokontrolę stosuje się w formie „ponownej analizy zapisów w przydzielonym obszarze”. Pracę w małych grupach zadaniowych stosuje się tylko „do nowych zagadnień”. Empowerment jest stosowany w formie „przenoszenia kompetencji na możliwie najniższe stanowisko operacyjne”. Podejście procesowe ma na „celu wyeliminowanie zbędnych przepływów”.

2.4. Inne metody nowoczesnego zarządzania uzupełniające SZJ

Stosowana jest koncepcja Lean Management przez wprowadzenie „elektronicznych zapisów dokumentów”. Koncepcja ta ma „mało istotny stopień” integracji w ramach ZSZ. Dla SZJ/ZSZ daje „łatwość dostępu do informacji”. W urzędzie stosowana jest informatyzacja „we wszystkich obszarach” w postaci „zintegrowanych baz danych” zarządczych.

W urzędzie stosowane jest zarządzanie zasobami ludzkimi poprzez „ocenę pracownika, system motywacyjny, system wynagradzania, pochwały, listy gratulacyjne”. Jest to istotny element integracji ZSZ/SZJ, bo „uzupełnia SZJ”. Jako instrumenty systemu motywacyjnego stosuje się „nagrody pieniężne, pochwały, listy gratulacyjne”. System motywacyjny uzupełnia SZJ/ZSZ.

Stopień integracji dziedzin, funkcji, procesów i operacji w ramach SZJ/ZSZ ocenia się na „70 %”, głównie w organizacji pracy i dostępie do informacji, SZJ jest mało elastyczny wobec zewnętrznych zmian”. Koryści jakie daje wdrożenie SZJ to „poprawa organizacji pracy”. Negatywnym elementem związanym z wdrożeniem SZJ/ZSZ jest „duża liczba dokumentów”.

Stopień integracji systemu zarządzania przedsiębiorstwem, po wdrożeniu i certyfikacji SZJ w stosunku do planowanych efektów integracji, oceniany jest na „70%”.

W przypadku instytucji administracji rządowej (urzędów skarbowych) pojęcie „technologia” dotyczy głównie sposobu wykonywania zadań w oparciu o posiadaną infrastrukturę techniczno-informatyczną oraz oprogramowanie. Bazy danych systemów tworzą dane źródłowe w formie procedur lub trybu załatwiania spraw zgodnie z komunikatami, wymaganiami, standardami obsługi i formami pracy instytucji nadrzędnych. Integracyjny charakter czynników systemu organizacji prac zależy więc od specyfiki pracy danego urzędu, a zwłaszcza od stopnia jego informatyzacji.

W urzędzie występuje dwuszczeblowy system zarządzania, więc prace (procesy, operacje i czynności) poszczególnych pracowników wymagają integracji i dostępu do informacji *on-line*. Podstawową rolę integrującą spełniają twarde elementy, takie jak struktura organizacyjna oraz określanie celów i przydzielanie zadań pracownikom komórek organizacyjnych.

Zakończenie

Systemowa integracja zarządzania w jednostkach administracji podatkowej oznacza w praktyce przyjęcie zasad kontroli zarządczej, a optymalnym sposobem realizacji tych celów jest wdrożenie Systemu Zarządzania Jakością. Zasady kontroli zarządczej oraz wymagania procedur i instrukcji SZJ tworzą zintegrowany system zarządzania obejmujący całość funkcji i procesów realizowanych przez te jednostki.

Cele strategiczne tych jednostek wynikają wprost z Planu działalności ministra finansów na kolejny okres rozliczeniowy budżetu (rok sprawozdawczy). Przykładowe cele priorytetowe w układzie zadaniowym przedstawia tablica 1.

Przedstawione cele w układzie zadaniowym są krytycznymi wskaźnikami sukcesu w skali całej administracji podatkowej, a po uszczegółowieniu i uwzględnieniu specyfiki danej jednostki (możliwe dodatkowe cele szczegółowe i zadania), również stają się krytycznymi wskaźnikami sukcesu kierowników jednostek (dyrektorów Izb Skarbowych i naczelników urzędów). Przyjęte cele i zadania produkcyjne oraz wspólne wartości (kultura pro jakościowa) są determinantami skutecznej integracji jednostek administracji podatkowej. Największe efekty integracji (koordynacji, wpływu na inne dziedziny) z innymi dziedzinami/funkcjami osiąga się w: planowaniu zadań i organizowaniu prac, logistyce (zaopatrzenie i zakupy) oraz kształtowaniu personelu (zaangażo-

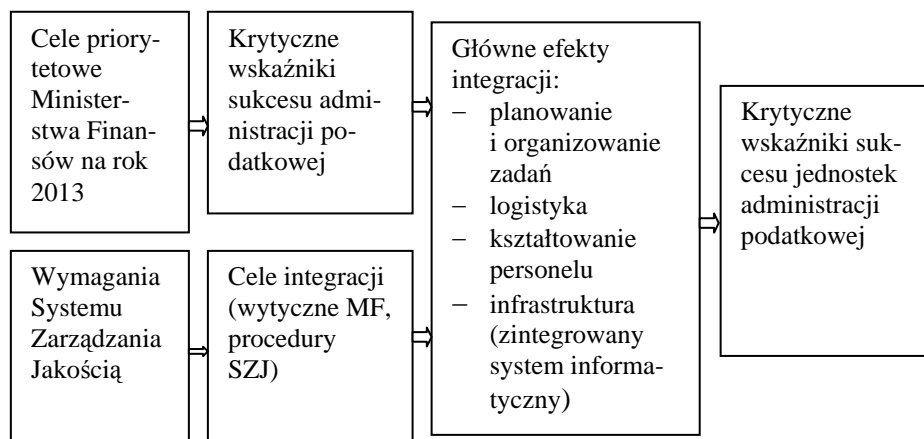
wanie, dobór pracowników) i zarządzaniu infrastrukturą (systemy informatyczne) – przedstawia to rysunek 1.

Tablica 1. Cele priorytetowe Ministerstwa Finansów do realizacji w roku 2013

Lp.	Cel	Nazwa miernika	Plano- wana wartość	Podzadania budżetowe realizacji planu
11.	Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych.	Wysokość kwoty wpływów w stosunku do należności budżetowych.	94,7%	1. Pobór podatków i niepodatkowych należności budżetu państwa. 2. Postępowania egzekucyjne w zakresie zaległości podatkowych.
22.	Opracowanie projektu ustawy budżetowej oraz jej realizacji optymalnym nakładem środków.	Udział deklaracji podatkowych złożonych organom skarbowym elektronicznie w stosunku do ogółu składanych deklaracji.	$\geq 12\%$	1. Realizacja Programu e-Podatki. 2. Prowadzenie działalności informacyjnej i edukacyjnej podatników. 3. Zapewnienie efektywnego systemu szkoleń pracowników.
33.	Zapewnienie jednolitej i zgodnej z prawem podatkowym interpretacji przepisów podatkowych	Stosunek liczby interpretacji uchylonych wyrokami sądów administracyjnych do liczby wydanych w danym roku interpretacji	≤ 4	1. Wydawanie interpretacji ogólnych przez Ministra Finansów. 2. Eliminowanie nieprawidłowych interpretacji z obrotu prawnego. 3. Organizowanie konsultacji z przedstawicielami Biur Krajowej Informacji Podatkowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [WWW.mf.2013].

Rysunek 1. Model integracji wytycznych MF z procedurami operacyjnymi jednostek administracji podatkowej



Źródło: Opracowanie własne.

Systemowa integracja jednostki administracji podatkowej jest więc możliwa poprzez przyjęcie jako strategii wytycznych Ministra w sprawie kontroli zarządczej oraz wdrożenie operacyjnych procedur i instrukcji SZJ. Oba te elementy mogą tworzyć zintegrowany system, gdzie spoiwem jest jakość obsługi podatnika oraz doskonalenie procesów usługowych w celu efektywnego wykorzystania zasobów jednostki.

Literatura

1. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r., poz. 267 – brzmienie od 27 lutego 2013.
2. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.
3. Krukowski K. (2011), *Business Proces Management jako czynnik sukcesu w doskonaleniu administracji publicznej*, w: *Źródła sukcesu organizacji*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania UG” nr 4/2.
4. Łańcucki J. (2010), *Trzy filary zrównoważonego rozwoju*, w: *Znormalizowane systemy zarządzania*, Łańcucki J. (red.), Wyd. UE, Poznań.
5. Norma PN-ISO 9001: 2009 *Systemy Zarządzania Jakością. Wymagania*.
6. Publikacja PAS 99: 2006 *Specification of common management system requirements as a framework for integration*, BSI.
7. Ustawa o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 nr 157 poz. 1240 – brzmienie od 1 stycznia 2013.

8. Ustawa o kontroli w administracji rządowej, Dz. U. z 2011 nr 185 poz. 1092 – brzmienie od 1 stycznia 2012.
9. Węgrzyn B. (2011), *Podjęcie procesowe determinantą sukcesu przedsiębiorstwa*, w: *Źródła sukcesu organizacji*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania UG” nr 4/2.
10. WWW.mf.gov.pl/administracja-podatkowa, dostęp: 20.03.2013.
11. Zarządzenie Ministra Finansów nr 39 z 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów.

Streszczenie

W artykule przedstawiono uwarunkowania systemowej integracji organizacji, zapewniającej osiąganie jej sukcesu w postaci realizacji zakładanych celów strategicznych. Przedstawiono wyniki badania studium przypadków w dwóch urzędach skarbowych województwa zachodniopomorskiego. Na podstawie przeprowadzonego badania dokonano analizy specyficznych uwarunkowań ich systemowej integracji. Określono podstawowe czynniki sukcesu dla jednostek administracji podatkowej. Przedstawiono sposoby ich integracji wewnętrznej w oparciu o rozwiązania organizacyjno-prawne wynikające z wdrożenia zasad kontroli zarządczej i Systemu Zarządzania Jakością wg normy PN-ISO 9001.

Słowa kluczowe

integracja, administracja podatkowa, studium przypadków

Determinants of systemic integration of public administration units' success – case study (Summary)

The objective of article is to present conditionings of systemic integration of organization in view of success achieving through planned strategic aims execution. Results of Case studies researches carried out in 2 revenue offices in West Pomeranian Region have been presented. Based on conducted research specific conditionings of systemic integration have been analyzed. Critical success factors for revenue offices have been determined. Ways of internal integration based on organizational and law solutions result from principles' implementation of management and Quality Management System PN-ISO 9001 have been presented.

Keywords

integration, revenue administration, case study