

WIESŁAWA GRYNCEWICZ

**CZYNNIKI IMPLIKUJĄCE PROCES DOSKONALENIA
JAKOŚCI INFORMACJI
W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI SKARBOWEJ**

Wstęp

Administracja skarbowa powinna służyć społeczeństwu w taki sposób, aby zapewnić optymalizację dochodów budżetowych. Wszystkie jednostki administracji skarbowej muszą zatem dbać o wysoką jakość napływających do nich informacji, na których podstawie pracują i podejmują decyzje, i które stają się produktem końcowym ich procesów, zwłaszcza biznesowych. Nie jest to, oczywiście, czynnik wystarczający, lecz warunek konieczny, bez którego spełnienia nie można mówić o sprawnym funkcjonowaniu tych podmiotów. Wykwalifikowana kadra wsparta najlepszym zapleczem technicznym i niezbędnymi środkami finansowymi nie zrealizuje swoich zadań, gdy będzie dysponowała informacjami o niskim poziomie jakościowym.

W artykule podjęto próbę stworzenia typologii czynników, które implikują proces doskonalenia jakości informacji. Zilustrowano je w tabeli 1. Czynniki wewnętrzne nie tylko implikują proces doskonalenia jakości informacji, ale również oddziałują na bodźce wewnętrzne, przez co zwiększają ich natężenie.

Tabela 1

Typologia czynników implikujących proces doskonalenia jakości informacji
w jednostkach administracji skarbowej

Czynniki zewnętrzne		Czynniki wewnętrzne
<ul style="list-style-type: none"> – potrzeby i wymagania klientów – podążanie ku społeczeństwu informacyjnemu – integracja z Unią Europejską – polityka państwa – polityka ustawodawcza państwa 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> – potrzeby i wymagania wewnętrznych użytkowników informacji – rozwijanie kompetencji pracowników – strategia rozwoju organizacji – informatyzacja
⇓		
<p>Doskonalenie jakości informacji w jednostkach administracji skarbowej</p>		

Źródło: opracowanie własne.

1. Potrzeby i wymagania klientów

Satysfakcja i zadowolenie klientów powinny być podstawową determinantą wszelkich działań projakościowych. Klienci oczekują szybkiego, sprawnego i kompetentnego załatwiania spraw. Presja oddolna wymusza wręcz większą dbałość o jakość informacji posiadanych przez pracowników, co owocuje wzrostem wymagań zarządzających poszczególnymi jednostkami wobec podwładnych.

Ministerstwo Finansów przeprowadziło w 2003 roku badania ankietowe *Urzędy skarbowe w opinii małych i średnich przedsiębiorstw*¹. Na pytania ankiety odpowiedziało 1362 respondentów (co stanowi 38%), badanie było anonimowe i przeprowadzone bez pośrednictwa ocenianych urzędów, dlatego uzyskane wyniki można uznać za w pełni wiarygodnie i obiektywnie.

Ponad połowa ankietowanych stwierdziła, że w ostatnich latach w urzędach skarbowych nastąpiła pozytywna i bardzo pozytywna zmiana w nastawieniu urzędników do klientów. Ponieważ badani przyznali, że najważniejszym celem ich kontaktów z urzędem (nie licząc składania deklaracji podatkowych) jest uzyskanie informacji, zatem jakość tej informacji i sposób jej pozyskania w największym stopniu determinują opinię przedsiębiorców o urzędzie i urzędnikach².

¹ *Urzędy skarbowe w opinii małych i średnich przedsiębiorstw*. Raport. Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Warszawa 2003.

² Udzielania informacji podatnikom nie można oczywiście łączyć z tzw. doradztwem podatkowym, gdyż wówczas miałyby ono znamiona korupcji.

Respondenci często wskazywali na niekompetencję urzędników, ich niewiedzę i niechęć do udzielania informacji. Do rzadkości należały sytuacje, gdy zapytany urzędnik odpowiadał: „nie wiem, ale się dowiem”, i rzeczywiście po jakimś czasie informował podatnika. Dużo już się zmieniło na lepsze, ale jest jeszcze wiele do zrobienia. Podobne tendencje zaobserwowano w całej administracji skarbowej.

2. Podążanie ku społeczeństwu informacyjnemu

Jednym z elementów społeczeństwa informacyjnego jest elektroniczna administracja. Dotyczy to zwłaszcza administracji skarbowej z uwagi na konieczność comiesięcznych wizyt w urzędach skarbowych związanych ze składaniem deklaracji podatkowych. Administracja ukierunkowana na podatnika musi zapewnić wybór takiego sposobu kontaktowania się, który najbardziej mu odpowiada i w najważniejszej dla niego chwili. Interesanci przestają już bowiem akceptować konieczność oczekiwania w kolejkach w urzędach otwartych w wyznaczone dni i w ograniczonych godzinach. Komunikacja w postaci bezpośredniego spotkania oraz wymiany pism zostanie ograniczona z uwagi na rozwój nowych technik. Ponad 40% badanych w cytowanej ankiecie³, wyraziło zainteresowanie przesyłaniem deklaracji i zeznań podatkowych za pośrednictwem Internetu. Ważne byłoby dla nich również pozyskiwanie informacji z urzędu tą drogą. W niektórych urzędach skarbowych wdrożono pilotażowe projekty oparte na systemie e-podatki. Na podstawie tych doświadczeń i informacyjnych systemów podatkowych innych państw trwają obecnie prace nad poszczególnymi modułami i architekturą systemu e-podatki. Celem tej aplikacji jest usprawnienie obsługi podatników, podniesienie jakości i wydajności pracy administracji oraz poprawa jakości informacji.

Jeżeli natomiast chodzi o działania podejmowane na linii kontaktów między poszczególnymi jednostkami administracji skarbowej ze sobą, to są tu już pewne osiągnięcia. Istnieje wewnętrzna sieć administracji skarbowej (WAN MF), przez którą Ministerstwo Finansów komunikuje się ze wszystkimi podległymi mu jednostkami. Drogą elektroniczną odbywa się również korespondencja między organami administracji skarbowej a takimi instytucjami, jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych czy Urząd Zamówień Publicznych.

³ *Urzędy skarbowe...*

Polska administracja skarbowa przyjęła już wyzwanie, które stawia społeczeństwo informacyjne. Efektem tego jest między innymi poprawa jakości informacji występującej w obiegu wewnętrznym, a także, jak tego dowodzą pilotażowe wdrożenia, na linii rząd–klient. Planuje się dalsze działania w tej dziedzinie oraz doskonalenie już istniejących rozwiązań.

Integracja z Unią Europejską

Integracja z Unią Europejską nakłóżyła 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 roku, każdy projekt nowego aktu normatywnego przygotowywany przez organy administracji rządowej wymaga dołączenia opinii organu wnioskującego o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej⁴. Dzięki temu nie ma już potrzeby dostosowywania kolejnych aktów prawnych do przepisów unijnych. Zyskano na jakości i czasie⁵.

Drugą, bardzo istotną sprawą (oprócz harmonizacji prawa) jest dostosowanie administracji skarbowej do funkcjonowania w zmienionych warunkach prawnych i gospodarczych. Ważne jest merytoryczne przygotowanie urzędników i odpowiednia infrastruktura instytucjonalna, pozwala na działalność na wspólnym rynku. Można tu wymienić takie przedsięwzięcia, jak:

- Wewnątrzuropejska Organizacja Administracji Podatkowych,
- System Wymiany Informacji o Podatku VAT,
- System Wymiany Informacji o Podatku Akcyzowym,

i wiele innych działań o charakterze informacyjno-edukacyjnym.

Harmonizacja prawa, upraszczanie polskiego systemu podatkowego i czynienie go bardziej przejrzystym dla podatnika wpływają na poprawę jakości informacji, co pozytywnie odbija się na społecznym odbiorze całej administracji skarbowej (i nie tylko skarbowej!).

Polityka państwa

Poprawa jakości informacji gromadzonych przez jednostki administracji skarbowej byłaby znacznie prostsza i efektywniejsza, gdyby do ich weryfikacji

⁴ Uchwała Rady Ministrów nr 13 z 25.02.1997 r. Regulamin Pracy Rady Ministrów. MP 1977, nr 15, poz. 144.

⁵ Ten drugi czynnik jest bardzo istotny, gdyż Polska w okresie przedakcesyjnym miała bardzo napięty terminarz.

można było wykorzystać rejestry państwowe. Dane osobowe i teleadresowe zawierają wiele braków i błędów⁶. Możliwość porównywania ich z wzorcowymi bazami danych, takimi jak PESEL, REGON czy TERYT, pozwoliłaby na natychmiastową korektę bądź wychwycenie przypadków budzących wątpliwości⁷. Niestety, rejestry te są dostępne tylko nielicznym instytucjom państwowym. Przykładem jest Krajowy Rejestr Sądowy, gdzie stworzono pierwsze i jedyne rozwiązanie łączności *on-line* z bazą PESEL przez wymianę komunikatów w ustalonym formacie⁸. Na przykład ośrodki badania opinii publicznej w trybie *off-line* wykorzystują ten rejestr do weryfikacji własnych danych.

Podjęto już pewne działania, aby PESEL stał się rdzeniem wszystkich tworzonych rejestrów państwowych. Chodzi o rozwiązania pozwalające na swobodny przepływ danych, tak, aby w innych bazach nie dublować informacji zgromadzonych w rejestrze bazowym. Poprawiłoby to jakość tych informacji (trzeba dbać jedynie o podstawowy rejestr), a pozostałe byłyby jedynie przyrostowe (brak redundancji informacji i mniejsze koszty utrzymania informacji). Niestety, rejestr NIP powstał jako kolejna i całkowicie odrębna baza!

3. Polityka ustawodawcza państwa

Pewnym niechlubnym atrybutem polskiej gospodarki jest brak przewidywalności systemu prawnego, zwłaszcza w obszarze skarbowym. Ustawy i rozporządzenia są nieprecyzyjne, często się zmieniają i nie mają jednolitej wykładni – oto prawdziwe bolączki podatników. Zwracają się oni do urzędów skarbowych z zapytaniami, te – w przypadku wątpliwości – kierują pytania do izb skarbowych, które proszą o interpretację Ministerstwo Finansów. Cała procedura jest rozciągnięta w czasie i powoduje, że przedsiębiorca nie ma jasno określonych warunków, w których może prowadzić działalność gospodarczą. Podatnik nie wie, czego się spodziewać, a urząd nie wie, czego wymagać. Ten pierwszy koncentruje się na tym, jak „nie wpaść” podatkowo, a nie na biznesie. Musi często podejmować decyzje w warunkach dużej niepewności. Można mieć pewne zastrzeżenia do merytorycznego przygotowania pracowników administracji skar-

⁶ Na przykład zapisanie nazwy miasta Łódź na kilkanaście sposobów (!).

⁷ Jakość informacji w bazie PESEL jest wysoko oceniana – odsetek błędów wynosi kilka procent.

⁸ P. Gamdzyk: *Uwolnić rejestry*. „Computerworld” z 4.02.2002.

bowej, ale na ogół nie jest to ich wina⁹. Informacje, które do nich docierają, są niedokładne, niekompletne, nieterminowe, a więc pozbawione podstawowych atrybutów, jakimi powinna się cechować informacja wysokiej jakości¹⁰.

Większa troska ustawodawców o stabilność i precyzyjność polskich przepisów zaowocuje wzrostem jakości informacji, które docierają zarówno do poszczególnych jednostek administracji skarbowej, jak i do ich klientów, a tym samym zwiększy zainteresowanie inwestorów polskich i zagranicznych podejmowaniem działalności gospodarczej w naszym kraju.

Poniżej omówiono czynniki wewnętrzne, które również się przyczyniają do skomplikowania jakości informacji w administracji skarbowej.

Potrzeby i wymagania wewnętrznych użytkowników informacji

Potrzeby i wymagania wewnętrznych użytkowników informacji implikują doskonalenie jakości informacji w jednostkach administracji skarbowej. W każdym urzędzie skarbowym są grupy robocze do spraw strategii podatkowej, działające w ramach projektu Wojewódzki Plan Dyscypliny Podatkowej. Obejmują one pracowników z różnych działów, a ich zadaniem jest rejestrowanie błędów, nieprawidłowości i potrzeb występujących w ich komórkach organizacyjnych. Na podstawie takich obserwacji sporządzane są sprawozdania, a następnie wytyczany Plan Dyscypliny Podatkowej. W ten sposób wskazuje się obszary krytyczne, nad którymi powinien „popracować” urząd. Problemem jest tu czas, gdyż w grupach tych pracują osoby, które mają także inne bieżące obowiązki, a zajmowanie się tym planem odbywa się często kosztem ich wolnego czasu. Inicjatywa ta jest bardzo cenna i udana. Wielu innych pomysłów nie wciela się w życie, gdyż nie zależy to wyłącznie od dobrej woli i chęci urzędników. Podczas badań zauważono następujący problem: praca komórek rachunkowości podatkowej jest uwarunkowana pracą komórek podatkowych. Do tych ostatnich wpływają deklaracje i zeznania dotyczące różnych podatków. Trzeba je sprawdzić pod względem

⁹ Autorka, podczas badań w urzędach skarbowych zauważyła bardzo pozytywne nastawienie urzędników do petentów. Chcieli oni jak najlepiej informować podatników, ale często brakowało wykładni określonego przepisu i można go było interpretować na co najmniej dwa sposoby. Wówczas nie potrafię powiedzieć, jak należy postąpić. Po jakimś czasie pojawia się wykładnia i gdy urzędnik przeprowadza kontrolę u podatnika, ten stawia zarzut: jak pytałem, to nie wiedzieliście, a podczas kontroli to już wiecie!

¹⁰ Często informacje te są nawet niedostępne. Pojawia się bowiem wykładnia określonego przepisu, ale drogą formalną dociera ona do urzędu np. dopiero po tygodniu. Urzędnik zapoznaje się z nią wcześniej, prowadząc poszukiwania „na własną rękę”, np. w Internecie.

formalnym i merytorycznym, wprowadzić do systemu, a następnie przekazać do rachunkowości podatkowej. Niestety, tam informacje te docierają z dużym opóźnieniem, co blokuje pracę, gdyż nie można porównać wpłat podatników z ich zobowiązaniami zapisanymi w deklaracjach. Za tę sytuację nie można winić wyłącznie pracowników komórek podatkowych¹¹, chociaż częściowo też są za to odpowiedzialni. Problemem jest brak centralnego systemu, który rejestrowałby informacje na temat podatników, form ich działalności, i obowiązków podatkowych¹².

Badani pracownicy mieli również sugestie co do zakresu odpowiedzialności poszczególnych komórek. Jeżeli takie uwagi są zasadne i uwzględniane¹³, poprawia się efektywność i skuteczność pracy oraz jakość informacji w obiegu wewnętrznym i występującej w relacjach między jednostkami administracji skarbowej a klientem. Należy jednak ubolewać nad tym, że działania doskonalące pod wpływem oddolnej inicjatywy, są podejmowane tylko w danej jednostce, a nie we wszystkich analogicznych urzędach. Jeżeli zatem na przykład naczelnik jakiegoś urzędu skarbowego wprowadził w nim korzystną zmianę że poprawiło wyniki tego urzędu, to pozostałe urzędy albo same wpadną na taki pomysł, albo uzyskują gorsze efekty w tym obszarze.

Rozwijanie kompetencji pracowników

Badania ankietowe przeprowadzone przez Ministerstwo Finansów¹⁴ dowodzą, że z obsługi w urzędach skarbowych jest zadowolonych 73% respondentów. Z analizy materiału badawczego wynika, że zadowolenie to zależy głównie od postawy urzędników. Sprawy organizacyjne schodzą na dalszy plan. O tym, jak postrzegany i oceniany jest urząd, decyduje zatem postawa pracowników i ich ogólne nastawienie do klientów. Mimo ogólnie pozytywnego podejścia obu stron do siebie, około 30% podatników negatywnie postrzega pracę urzędników (ich postawę, kompetencję, życzliwość, skłonność do pomocy, udzielanie informacji itp.). Warto tu przytoczyć odpowiedzi respondentów na pytanie: Co Pani(a) zda-

¹¹ Termin zapłaty każdego podatku jest ściśle określony. Większość podatników składa deklaracje bądź zeznania podatkowe i płaci podatek ostatniego dnia. Powstają więc chwilowe „spiętrzenia” dokumentów, które muszą być sprawdzone i wprowadzone do systemu.

¹² Zagadnienia tego nie można jednak rozwiązać w ramach danego urzędu i jego strategii podatkowej. Potrzebna jest bowiem decyzja i działania na szczeblu centralnym.

¹³ Informacje pochodzące od osób bezpośrednio zaangażowanych w określone procesy są bardzo cenne, ale, niestety, często niedoceniane.

¹⁴ *Urzędy skarbowe...*

niem przede wszystkim poprawiłoby obsługę klientów w urzędach skarbowych? (tabela 2).

Tabela 2

Co Pani(a) zdaniem przede wszystkim poprawiłoby obsługę klientów w urzędach skarbowych?

Propozycje zmian	Odpowiedzi (%)
Zmiana godzin pracy urzędu skarbowego	11,7
Więcej urzędników	5,7
Wyższe kwalifikacje urzędników	19,4
Życzliwsze nastawienie urzędników	28,8
Lepsza dostępność informacji telefonicznej	20,4
Lepsze warunki lokalowe w urzędzie skarbowym	4,7
Inne	5,6
Nie wymienia nic	3,6

Źródło: *Urzędy skarbowe...*, s. 43.

Niespełna 30% badanych przyznało, że życzliwsze nastawienie urzędników poprawiłoby obsługę w urzędzie. Korzystnie wpłynęłaby również większa dostępność linii telefonicznej (20,4%) i zmiana godzin pracy urzędu (11,7%). Nie-wielki odsetek respondentów zwrócił uwagę na konieczność zwiększenia liczby urzędników (5,7%) i poprawy warunków lokalowych (4,7%). Wszystkie te odpowiedzi jednoznacznie wskazują na problem dostępności informacji, z którym borykają się podatnicy.

Druga kwestia, to kwalifikacje urzędników – blisko 20% badanych jest przekonanych, że powinny one być wyższe. Uważają oni, że dzięki temu otrzymywane informacje będą wyczerpujące i bardziej zrozumiałe.

Podsumowując, klienci zwrócili uwagę, że na poprawę poziomu obsługi w urzędach skarbowych wpłynie podniesienie jakości uzyskiwanych tam informacji, a więc ich dostępność, kompletność i zrozumiałość.

Strategia rozwoju organizacji

Pewne działania przyczyniające się do poprawy jakości informacji są wpisane w różnego rodzaju strategię rozwoju poszczególnych jednostek administracji skarbowej. Przykładem jest *Strategia modernizacji polskiej administracji podatkowej do roku 2004*, w której znalazły się między innymi wytyczne do informowania podatników o ich prawach i obowiązkach; tworzenia urzędów obsługujących

jących dużych podatników; usystematyzowania zasad komunikacji zewnętrznej resortu finansów z podatnikami oraz komunikacji wewnętrznej – między komórkami Ministerstwa Finansów oraz izbami i urzędami skarbowymi¹⁵. Kwestie te są związane z dostępnością informacji. Na podstawie obserwacji urzędów skarbowych obsługujących dużych podatników można stwierdzić, że zaplanowane i podjęte działania przyniosły bardzo pozytywny efekt. W urzędach tych pracują osoby specjalnie przeszkolone do obsługi dużych podmiotów gospodarczych. Podatnicy podkreślają wyższą jakość i kompleksowość obsługi, gdyż tam (a nie w urzędach kontroli skarbowej) wyjaśniają również kwestie związane z kontrolą skarbową.

We wspomnianej strategii znajdują się także zapisy dotyczące wprowadzenia systemu rotacji pracowników w obrębie jednej jednostki organizacyjnej bądź między jednostkami organizacyjnymi administracji podatkowej oraz rozwoju zintegrowanego systemu szkoleń i informatyzacji resortu finansów. Są one zatem związane z rozwojem kwalifikacji pracowników i informatyzacją, czyli z czynnikami które zostały uznane przez autorkę za bardzo ważne bodźce, implikujące doskonalenie jakości informacji, i omówione w odrębnych punktach.

Strategia Zarządzania Finansami Publicznymi została opracowana na lata 2005–2008. Program ten składa się z trzech części: strategii fiskalnej, strategii podatkowej i strategii zarządzania. Jego celem jest usprawnienie procesu zarządzania finansami publicznymi i funkcjonowania administracji skarbowej. Przewiduje on między innymi wprowadzenie platformy rozliczeń e-podatki, uproszczenie systemu pobierania podatków, reorganizację służb skarbowych i celnych oraz poprawę jakości obsługi obywatela przez administrację skarbową. Podobne dokumenty, oczywiście o niższej randze, powstają w izbach skarbowych i celnych, urzędach skarbowych, kontroli skarbowej i celnych. W tych wszystkich planach i strategiach nie ma, niestety wprost odniesienia do potrzeby doskonalenia jakości informacji¹⁶, jednak przyjęcie tych wytycznych z pewnością również zaowocuje lepszą jakością informacji.

¹⁵ *Administracja podatkowa oraz system podatkowy w Polsce*. „Biuletyn Informacyjny MF” 2004, s. 8.

¹⁶ Należy nad tym ubolewać, gdyż problem doskonalenia jakości informacji powinien być rozpatrywany na szczeblu strategicznym.

Informatyzacja

Wszystkie jednostki administracji skarbowej są objęte szeroko zakrojonym procesem informatyzacji. Wdrożono system POLTAX, informatyczny system wspomagania kontroli podatkowej ISKOS, polskie aplikacje systemów wymiany informacji o VAT (VIES) i akcyzie (SEED), funkcjonuje portal internetowy Ministerstwa Finansów i przewidziane są dalsze działania w tej dziedzinie. Jest oczywiste, że posunięcia te przyczyniają się również do poprawy jakości informacji i wielokrotnie kwestia ta była już poruszana. Tu jedynie zwrócono uwagę na aspekt doskonalenia procesów biznesowych w jednostkach administracji skarbowej podczas informatyzacji tego obszaru. Wdrożenie na przykład ISKOS było poprzedzone wieloma badaniami potrzeb, wymagań i oczekiwań potencjalnych użytkowników. Zanim zaczęto przymiarki do tworzenia aplikacji, musiały być dokładnie rozpoznane wszystkie procesy realizowane w jednostkach kontroli skarbowej. Ustalono ich przebieg, zakres odpowiedzialności i uprawnienia poszczególnych pracowników. Właśnie te działania wstępne pomogły uporządkować wszystkie informacje i określić zasady ich rozpowszechniania. Zaowocowało to poprawą jakości informacji, przejawiającą się w takich jej cechach, jak dostępność, kompletność, terminowość itp. Objęcie tak przeorganizowanych procesów systemem informatycznym to pewnego rodzaju gwarancja poziomu tych atrybutów. Można zatem mówić o dwustopniowym procesie poprawy jakości informacji zachodzącym podczas informatyzacji określonego obszaru. W pierwszej fazie doskonalone są procesy biznesowe, co przejawia się w usprawnieniu przepływów informacyjnych i ich dostosowaniu (forma, treść, odbiorcy itp.) do rzeczywistych potrzeb organizacji. Drugi etap to wdrożenie i użytkowanie danej aplikacji. Jeżeli funkcjonuje ona poprawnie, to – w zależności od jej rodzaju – zmniejsza się liczba błędnie wprowadzanych danych, skraca czas dostępu do przechowywanych informacji, zwiększa ich wiarygodność itp.

Omówione czynniki nie tworzą zamkniętej listy. Można ją zapewne uzupełniać o kolejne. Zamierzeniem autorki było zaprezentowanie najważniejszych, które najmocniej oddziałują na jakość informacji w jednostkach administracji skarbowej.

**DETERMINANTS OF INFORMATION QUALITY PROCESS IMPROVEMENT
IN FINANCE ADMINISTRATION**

Summary

Finance administration should serve people in a way to secure the optimal level of revenue. A very well qualified staff with a newest technology and a big budget can't do this without quality information.

The aim of this article is to show the most important determinants of information quality process improvement in finance administration. They were divided on two groups: external factors, which comes from environment, and internal – with source in finance administration units or system.

Translated by Wiesława Gryniewicz