

# Grażyna Piechota

---

## Wykorzystanie kapitału ludzkiego w polskiej administracji podatkowej

---

Zarządzanie Publiczne nr 6 (4), 19-31

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Grażyna Piechota

## Wykorzystanie kapitału ludzkiego w polskiej administracji podatkowej

Artykuł prezentuje wyniki badań przeprowadzonych w lipcu i sierpniu 2008 r. we wszystkich izbach skarbowych w Polsce. Celem badań, przeprowadzonych metodą ankietową, było zaprezentowanie, jakim kapitałem ludzkim dysponuje administracja podatkowa w Polsce oraz jak ten kapitał jest wykorzystywany w procesach zarządzania administracją. W artykule przeanalizowano udział urzędników służby cywilnej w procesie zarządzania administracją podatkową na szczeblu izb i urzędów skarbowych w Polsce z uwzględnieniem zmian, jakie nastąpiły w administracji w ciągu ostatnich pięciu lat. Dla potrzeb badań jako miernik kapitału przyjęto posiadanie przez pracowników oraz kadrę kierowniczą administracji podatkowej statusu urzędnika służby cywilnej.

Słowa kluczowe: zarządzanie w administracji podatkowej, kapitał ludzki.

### 1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie wykorzystania kapitału ludzkiego, mierzonego kryterium uwzględniania w procesach zarządzania i kierowania strukturami administracji podatkowej pracowników posiadających status urzędników służby cywilnej. Status ten można uzyskać dzięki zdaniu egzaminu organizowanego przez Urząd Służby Cywilnej (po likwidacji Urzędu Służby Cywilnej w 2006 r. – Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów)<sup>1</sup> albo ukończeniu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej KSAP). Analiza poniższa została opracowana na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych w polskiej administracji podatkowej na szczeblu izb skarbowych, jednak obejmujących także dane dotyczące osób kierujących urzędami skarbowymi (naczelników urzędów skarbowych), uwzględniono zmiany w ciągu ostatnich 5 lat.

Administracja podatkowa należy do administracji publicznej, a jej pracownicy są pracowni-

kami korpusu służby cywilnej. Zdanie egzaminu nadającego status urzędnika służby cywilnej „przenosi” pracownika administracji podatkowej do grupy urzędników służby cywilnej. Jest to zatem awans rozumiany jako potwierdzenie kwalifikacji merytorycznych oraz intelektualnych. Od 2006 r. do 2008 r., czyli w okresie obowiązywania ustawy o Państwowym Zasobie Kadrowym, urzędników służby cywilnej zaliczono do tego zasobu, a zatem zostali z mocy prawa uznani za urzędników, którymi powinno się obsadzać stanowiska związane z procesami zarządzania i kierowania administracją publiczną, w tym podatkową.

Rosnąca od wielu lat rola administracji publicznej w strukturach zarządzania sprawami publicznymi skłania do refleksji – czy w sposób należyty wykorzystuje się kapitał, którym dysponuje administracja, oraz za pomocą jakich mechanizmów należy weryfikować wartość tego kapitału. Jak pisze I. Macek:

„Administracja publiczna jest głównym łącznikiem między społeczeństwem a decydentami i ona także – w pewnym, choć przecież ograniczonym zakresie – wpływa na kształt publicznego interesu, którego wyrazem jest wola polityczna zawarta w decyzjach centrum politycznego. Nowoczesne systemy mogą funkcjonować dzięki nowej i nowoczesnej formule działania administracji, nakładającej na nią wiele nowych

Katedra Stosowanych Badań Społecznych, Wydział Nauk Humanistycznych, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie.

<sup>1</sup> Ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 z dn. 23 grudnia 2008 r.) zlikwidowano Państwowy Zasób Kadrowy.

obowiązków, ale jednocześnie przypisującej jej bardziej aktywną i kreatywną rolę. Nowoczesna administracja stała się prawdziwym partnerem zarówno dla sfery politycznej, jak i dla sfery społeczeństwa obywatelskiego. Aby osiągnąć taki stan, należało unowocześnić struktury, często poszerzyć kompetencje, określić nowe zasady organizacyjne i zadbać o odpowiednich ludzi. Ci ostatni są ważnym czynnikiem, który może przesądzać o kształcie administracji i jej odbiorze społecznym. Jak złe struktury i złe zasady działania mogą zniechęcić i zdeprawować najlepszych ludzi, tak jest i odwrotnie. Najlepiej określona reforma administracji publicznej nie powiedzie się bez odpowiedniego zaplecza kadrowego” (Macek 1999, s. 125).

Uwzględnianie statusu urzędnika służby cywilnej w powoływaniu do pełnienia funkcji kierowniczych stanowi jedno z kryteriów, które mogą być brane pod uwagę w awansowaniu pracowników. Jednocześnie jest to kryterium na tyle istotne, że warto, zdaniem autora, poddać analizie znaczenie potwierdzanych (przez zdany egzamin albo ukończenie KSAP) kwalifikacji profesjonalnego urzędnika służby cywilnej w procesie zarządzania wyspecjalizowaną administracją publiczną, tym bardziej że dotychczas w administracji rządowej nie wykreowano innych, niezależnych i bezstronnych kryteriów, których spełnienie potwierdzałoby posiadanie wiedzy i kwalifikacji niezbędnych do kierowania i zarządzania. Stanowiska naczelników urzędów skarbowych oraz dyrektorów izb skarbowych powinny być obsadzane w wyniku konkursów organizowanych przez Ministerstwo Finansów. Jak jednak pokazują ostatnie lata, takich konkursów nie było, natomiast wprowadzano faktyczne zmiany i odwoływano ze stanowisk, na to miejsce awansując inne osoby bez zachowania jakichkolwiek procedur weryfikujących umiejętności czy predyspozycje. I. Macek twierdzi, że: „Dzisiejsze tempo rozwoju wymusza też szybkie i daleko idące zmiany zarówno w administracji, jak i w każdej organizacji ze sfery prywatnej czy publicznej. Nowe możliwości, które dała nam dzisiejsza technika, spowodowały zapotrzebowanie na nowy typ administratora, bardziej wszechstronnego, obdarzonego inicjatywą, kreatywnego menedżera, który nie tylko będzie się trzymał przepisów, ale też zatroszczy się o efek-

tywne wydawanie publicznego grosza i będzie współdziałał ze sferą społeczeństwa obywatelskiego” (Macek 1999, s. 130):

Co do pozostałych stanowisk kierowniczych nie istnieje jednolita procedura awansu; jest on w dużej mierze uzależniony od czynników, których obiektywnie nie można zweryfikować, zatem decyzje zależą od uznaniowości przełożonych, a nie obiektywnych, weryfikowalnych kryteriów. Nawet odbywające się formalnie konkursy wewnątrz izb czy urzędów skarbowych nie mają spójnych, jednolitych kryteriów właściwych dla wszystkich stanowisk.

Materia podlegająca egzaminowaniu podczas ubiegania się o status urzędnika służby cywilnej to kwalifikacje z zakresu wiedzy ogólnej oraz wiedzy prawnej, zasad funkcjonowania administracji publicznej i potencjału intelektualnego badanego testami na inteligencję, wiedzy na temat zarządzania i zdolności kierowniczych. Dodatkowo posiadanie statusu urzędnika służby cywilnej jest równoznaczne z uzyskaniem kwalifikacji komunikowania się w językach obcych, zgodnie w wymogami określonymi w Unii Europejskiej.

Potraktowanie statusu urzędnika służby cywilnej jako miernika potwierdzającego umiejętności i kwalifikacje do pełnienia funkcji kierowniczych i zarządczych, jak wspomniano wyżej, stanowi jedno z kryteriów, według którego możliwe jest awansowanie pracownika. Z drugiej strony można użyć tego statusu jako miernika analizy kapitału ludzkiego, którym dysponuje administracja publiczna. Badania mają zatem na celu wskazanie, jakim kapitałem ludzkim dysponuje administracja podatkowa oraz jak ten kapitał (mierzony posiadanym przez pracowników statusem urzędnika służby cywilnej) jest wykorzystywany w procesach zarządzania administracją podatkową.

## 2. Metodologia badań

Badania ilościowe przeprowadzono metodą ankietową. Wykorzystano ankietę zawierającą w sumie 14 pytań, z czego 8 dotyczyło kadry kierowniczej izb skarbowych, a pozostałe 6 kadry zarządzającej urzędów skarbowych, jedno pytanie miało charakter porządkowy, dotyczy-

ło ilości urzędów skarbowych podległych każdej z izb skarbowych. Zastosowano pytania zamknięte, sformułowano je w taki sposób, aby każda odpowiedź zawierała określenie liczby pracowników lub wyjątkowo w jednym z pytań liczby urzędów. Ankieta została skierowana do wszystkich 16 izb skarbowych na terenie kraju. Pytania zawarte w treści ankiety obejmowały analizę danych dotyczącą pełnej kadry zarządzającej danej izby skarbowej oraz naczelników podległych każdej izbie urzędów skarbowych (nie poddawano analizie pozostałej kadry zarządzającej w urzędach skarbowych).

W pytaniach uwzględniono uzyskanie statusu urzędnika służby cywilnej zarówno dzięki zdaniu egzaminu, jak i ukończeniu Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (które kwalifikuje pracownika jako profesjonalnego urzędnika służby cywilnej). W konstrukcjach pytań nie rozdzielano, czy uzyskanie statusu nastąpiło na skutek zdania egzaminu, czy ukończenia KSAP.

W prezentowanych poniżej danych założono, że część respondentów może być ujęta w kilku miejscach, z uwagi na uwzględnienie w badaniach okresu 5 lat i dokonywanie w tym czasie zmian kadrowych (np. osoba będąca pracownikiem Izby Skarbowej, posiadająca status urzędnika służby cywilnej, w ostatnich pięciu latach awansowała najpierw na stanowisko kierownicze w Izbie Skarbowej, a potem została przeniesiona na stanowisko naczelnika urzędu skarbowego). W prezentowanych danych taka osoba zatem będzie ujęta co najmniej dwukrotnie. Jednocześnie w pytaniu dotyczącym zmian kadrowych na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych uwzględniono zmiany, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich pięciu lat, co oznacza, że w niektórych przypadkach liczba wymienionych naczelników była w sumie wyższa niż liczba urzędów podległych danej izbie skarbowej. Świadczy to o znacznej rotacji na stanowiskach osób odpowiedzialnych za zarządzanie administracją podatkową, a zatem także o poczuciu tymczasowości w zarządzaniu urzędami skarbowymi.

### 3. Wyniki badań

Wypełniona ankieta została odesłana przez wszystkie 16 izb skarbowych. Zasadniczo dane

zostały podane kompletnie. Wyjątki dotyczyły danych jednostkowych, których konkretna izba skarbowa nie podała danych albo zadeklarowała ich brak.

Wyniki badań przedstawiono w tabelach na następujących stronach.

Z danych przekazanych przez izby skarbowe wynika, że średnio co dziesiąty pracownik izb skarbowych jest urzędnikiem służby cywilnej. Na 4005 pracowników izb skarbowych 528 osób (bez danych z Rzeszowa, których nie podano) pełni funkcje kierownicze, co stanowi 13,74% wszystkich pracowników (wskaźnik procentowy został obliczony bez danych z Rzeszowa, zarówno co do ogólnej liczby pracowników, jak i liczby kadry kierowniczej).

Wśród kadry kierowniczej wskaźnik liczby pracowników pełniących funkcje kierownicze i posiadających status urzędnika służby cywilnej w stosunku do liczby pracowników pełniących funkcje kierownicze wynosi 20,26% (nie ujęto danych z Rzeszowa zarówno w ogólnej liczbie pracowników na stanowiskach kierowniczych, jak i liczbie pracowników na stanowiskach kierowniczych, którzy uzyskali status urzędników służby cywilnej).

Najwyższe wskaźniki udziału urzędników służby cywilnej w kadrze kierowniczej izb skarbowych zanotowano w Izbach Skarbowych w Opolu (60%), Szczecinie (52,17%) oraz Białymstoku (50%), najniższe zaś w Izbach Skarbowych w Gdańsku (6,25%), Bydgoszczy (6,45%) i Warszawie (7,5%). Dane te potwierdzają się także, jeśli chodzi o wskaźnik liczby pracowników posiadających status urzędników służby cywilnej w stosunku do ogólnej liczby pracowników izb skarbowych. I tak najwyższy jest w Izbach Skarbowych: w Białymstoku (34,90%), w Szczecinie (27,17%) oraz w Opolu (17,77%). Analogicznie najniższy wskaźnik występuje w Izbach Skarbowych w: Warszawie (1,98%), Bydgoszczy (3,06%) oraz Gdańsku (5,99%).

Dane w tabeli 2 zawierają zestawienie liczby pracowników awansowanych do pełnienia funkcji kierowniczych w ciągu ostatnich pięciu lat (przez awansowanie do pełnienia funkcji kierowniczych rozumiano i brano pod uwagę awans ze stanowiska szeregowego pracownika do stanowiska kierowniczego, czyli związane go z zarządzaniem pracownikami, podejmowa-

Tab. 1. Udział pracowników służby cywilnej w liczbie pracowników ogółem oraz udział kadry kierowniczej izb skarbowych posiadającej status urzędnika służby cywilnej\* w kadrze kierowniczej ogółem

Lp.	Izba Skarbowa	Liczba pracowników służby cywilnej ogółem	Liczba urzędników służby cywilnej (procentowy udział liczby pracowników posiadających status urzędnika sc w liczbie pracowników ogółem)	Liczba pracowników zaliczanych do kadry kierowniczej Izby Skarbowej**	Liczba pracowników kadry kierowniczej posiadających status urzędników sc (procentowy udział kadry kierowniczej posiadającej status urzędnika sc w kadrze kierowniczej ogółem)
1	Białystok	106	37 (34,90%)	20	10 (50%)
2	Bydgoszcz	294	9 (3,06%)	31	2 (6,45%)
3	Gdańsk	217	13 (5,99%)	32	2 (6,25%)
4	Katowice	518	62 (11,97%)	66	8 (12,12%)
5	Kielce	98	15 (15,30%)	19	5 (26,31%)
6	Kraków	291	30 (10,30%)	41	11 (26,82%)
7	Lublin	180	27 (15%)	25	7 (28%)
8	Łódź	300	26 (8,66%)	48	9 (18,75%)
9	Olsztyn	140	20 (14,28%)	19	5 (26,31%)
10	Opole	90	16 (17,77%)	15	9 (60%)
11	Poznań	448	55 (12,27%)	46	10 (21,73%)
12	Rzeszów	163	12 (7,36%)	Danych nie podano	4 (liczby nie ujęto w obliczonym wskaźniku procentowym)
13	Szczecin	184	50 (27,17%)	23	12 (52,17%)
14	Warszawa	553	11 (1,98%)	80	6 (7,5%)
15	Wrocław	302	27 (8,94%)	41	8 (19,51%)
16	Zielona Góra	121	8 (6,61%)	22	3 (13,63%)
	Łącznie	4005	418 (10,43%)	528	111 (20,26%)

\* Dalej określanych także „urzędnikiem sc”.

\*\* W ankiecie do kadry kierowniczej w izbach skarbowych zaliczono następujące stanowiska: dyrektor Izby Skarbowej, wicedyrektorzy Izby Skarbowej, naczelnicy wydziałów, kierownicy samodzielnych oddziałów i referatów, kierownicy oddziałów i referatów.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Awanse pracowników w izbach skarbowych

Lp.	Izba Skarbowa	Liczba pracowników awansowanych w ciągu ostatnich 5 lat do pełnienia funkcji kierowniczych	Liczba awansowanych pracowników posiadających w chwili awansu status urzędnika sc	Liczba pracowników uzyskujących status urzędnika sc będących w kierownictwie Izby Skarbowej – w ciągu ostatnich 5 lat
1	Białystok	3	2 (66,66%)	7
2	Bydgoszcz	1	1 (100%)	0
3	Gdańsk	9	3 (33,33%)	2
4	Katowice	23	3 (13,04%)	7
5	Kielce	5	1 (20%)	5
6	Kraków	9	4 (44,44%)	5
7	Lublin	6	2 (33,33%)	9
8	Łódź	4	4 (100%)	3
9	Olsztyn	12	3 (25%)	4
10	Opole	4	4 (100%)	0
11	Poznań	10	6 (60%)	6
12	Rzeszów	3	Brak danych	3
13	Szczecin	13	5 (38,46%)	12
14	Warszawa	6	5 (83,33%)	2
15	Wrocław	11	6 (54,54%)	3
16	Zielona Góra	2	2 (100%)	Brak danych
	Łącznie	121	51 (43,22%)	68

Źródło: opracowanie własne.

niem decyzji oraz reprezentowaniem w granicach upoważnień urzędu na zewnątrz). W ciągu ostatnich pięciu lat we wszystkich izbach skarbowych awansowano w ten sposób łącznie 121 pracowników, z czego w chwili awansu status urzędników służby cywilnej posiadało 51 pracowników. To oznacza, że 43,22% osób awansowanych legitymowało się statusem urzędników

służby cywilnej. Z przekazanych danych wynika, że w Izbach Skarbowych w Opolu, Zielonej Górze, Łodzi wszystkie osoby awansowane miały status urzędników służby cywilnej. Natomiast w Izbie Skarbowej w Katowicach, gdzie liczba awansów była najwyższa, jednocześnie najniższy był wskaźnik pracowników posiadających status w chwili awansu – 13,04%.

W okresie ostatnich 5 lat 68 pracowników spośród kadry kierowniczej izb skarbowych uzyskało status urzędnika służby cywilnej w drodze zdanych egzaminów albo ukończenia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Obecnie 111 urzędników służby cywilnej pełni funkcje kierownicze w izbach skarbowych. Liczba zmian na stanowiskach kierowniczych w izbach skarbowych w ciągu ostatnich pięciu lat wyniosła 22,91% (przy zestawieniu ogólnej

Tab. 3. Zmiany na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych\*

Lp	Izba Skarbowa	Liczba urzędów skarbowych podlegających Izbie Skarbowej (tożsama z określeniem województwa)	Liczba osób wymienionych na stanowisku naczelnika w ciągu ostatnich 5 lat*
1	Białystok	15	12 (80%)
2	Bydgoszcz	23	20 (86,95%)
3	Gdańsk	21	12 (57,14%)
4	Katowice	37	35 (94,59%)
5	Kielce	15	18 (120%)
6	Kraków	28	39 (139,28%)
7	Lublin	22	43 (195,45%)
8	Łódź	29	14 (48,27%)
9	Olsztyn	16	13 (81,25%)
10	Opole	13	2 (15,38%)
11	Poznań	40	41 (102,5%)
12	Rzeszów	23	Brak danych
13	Szczecin	20	22 (110%)
14	Warszawa	51	33 (64,79%)
15	Wrocław	34	18 (52,94%)
16	Zielona Góra	14	5 (35,71%)
	Łącznie	401	327 (86,50%) – nie ujęto danych z Rzeszowa

\* W tej analizie proszono o wskazanie, ile razy w ciągu ostatnich 5 lat wymieniono osoby na stanowiskach naczelników w urzędach skarbowych podległych danej izbie skarbowej (bez względu na przyczyny). Wskazanie większej liczby osób wymienionych w stosunku do ogólnej liczby urzędów skarbowych wskazuje, że w badanym okresie osoby na stanowisku naczelnika w urzędach skarbowych wymieniano przeciętnie częściej niż raz.

Źródło: opracowanie własne.

liczby stanowisk kierowniczych w izbach z liczbą awansowanych pracowników w ciągu ostatnich pięciu lat), co oznacza, że ponad 3/4 kierownictwa pełni swoje funkcje w izbach dłużej niż 5 lat.

Powyższe zestawienie (tab. 3) potwierdziło, że w niektórych regionach Polski zmiany na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych następowały bardzo często. W niektórych województwach, w okresie pięcioletnim, naczelników wymieniano kilkakrotnie. Takie sytuacje zdarzyły się w Izbach Skarbowych w Lublinie (195,45%), Krakowie (139,28%), Kielcach (120%), Szczecinie (110%) i Poznaniu (102,5%). Natomiast najmniejsze rotacje na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych przeprowadzono w Izbach Skarbowych w Opolu (15,38%),

Zielonej Górze (35,71%), Łodzi (48,27%), Wrocławiu (52,94%), Gdańsku (57,14%).

Z analizy danych ujętych w tabelach 3 i 4 wynika, że na 401 urzędów skarbowych w Polsce, w ciągu ostatnich pięciu lat wymieniono 327 kierujących urzędami, czyli 86,5% tych osób, które były powołane na stanowiska naczelników albo powierzono im pełnienie obowiązków naczelników urzędów skarbowych. Stwierdzono, że w okresie, kiedy przeprowadzono badania, co piąty naczelnik legitymował się statusem urzędnika służby cywilnej, co stanowi 19,95% ogólnej liczby osób kierujących urzędami skarbowymi. Jednocześnie w ciągu ostatnich pięciu lat osoby, które powoływano na stanowiska albo do pełnienia obowiązków, w 49 przypadkach posiadały status urzędnika służby cywilnej w chwili powo-

Tab. 4. Liczba naczelników urzędów skarbowych posiadających status urzędnika sc

Lp	Izba Skarbowa	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc (w chwili badania)*	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc w chwili powołania (dane za ostatnie 5 lat)**	Liczba naczelników, którzy uzyskali status urzędnika sc w trakcie pełnienia obowiązków (dane za ostatnie 5 lat)
1	Białystok	8	4	3
2	Bydgoszcz	1	1	0
3	Gdańsk	2	2	1
4	Katowice	11	5	6
5	Kielce	1	2	1
6	Kraków	9	6	8
7	Lublin	22	11	5
8	Łódź	2	2	1
9	Olsztyn	0	0	1
10	Opole	3	1	2
11	Poznań	7	5	2
12	Rzeszów	6	3	6
13	Szczecin	5	5	0
14	Warszawa	0	0	0
15	Wrocław	3	2	1
16	Zielona Góra	0	0	0
	Łącznie	80	49	37

\* Dane wskazane dotyczą daty przeprowadzenia badania, czyli przełomu lipca i sierpnia 2008 r.

\*\* Dane dotyczą stanu obecnego, ale także uwzględniają zmiany, jakie nastąpiły w przeciągu ostatnich 5 lat, stąd liczba wskazana w tej rubryce może różnić się od liczby wcześniejszej, gdyż ta obejmuje tylko stan bieżący.

Źródło: opracowanie własne.



Tab. 5. Wskaźnik procentowy liczby naczelników posiadających status urzędnika sc w chwili powołania w stosunku do ogólnej liczby naczelników urzędów skarbowych

Lp	Izba Skarbowa	Liczba urzędów skarbowych podlegających Izbie Skarbowej	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc w chwili powołania (dane za ostatnie 5 lat)	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc w chwili powołania w stosunku do ogólnej liczby naczelników (zmiany w ciągu ostatnich 5 lat)
1	Białystok	15	4	26,66%
2	Bydgoszcz	23	1	4,34%
3	Gdańsk	21	2	9,52%
4	Katowice	37	5	13,51%
5	Kielce	15	2	13,33%
6	Kraków	28	6	21,42%
7	Lublin	22	11	50%
8	Łódź	29	2	6,89%
9	Olsztyn	16	0	0%
10	Opole	13	1	7,69%
11	Poznań	40	5	12,5%
12	Rzeszów	23	3	13,04%
13	Szczecin	20	5	25%
14	Warszawa	51	0	0%
15	Wrocław	34	2	5,88%
16	Zielona Góra	14	0	0%
	Łącznie	401	49	12,21%

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 6. Wskaźnik procentowy liczby naczelników posiadających status urzędnika sc nabyty w trakcie pełnienia obowiązków lub funkcji naczelnika w stosunku do ogólnej liczby naczelników urzędów skarbowych

Lp	Izba Skarbowa	Liczba urzędów skarbowych podlegających Izbie Skarbowej	Liczba naczelników, którzy uzyskali status urzędnika sc w trakcie pełnienia obowiązków albo funkcji (dane za ostatnie 5 lat)	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc nabyty w trakcie pełnienia obowiązków lub funkcji w stosunku do ogólnej liczby naczelników (zmiany w ciągu ostatnich 5 lat)
1	Białystok	15	3	2%
2	Bydgoszcz	23	0	0%
3	Gdańsk	21	1	4,76%
4	Katowice	37	6	16,21%
5	Kielce	15	1	6,66%
6	Kraków	28	8	28,57%
7	Lublin	22	5	22,72%
8	Łódź	29	1	3,44%
9	Olsztyn	16	1	6,25%

Tab. 6. – cd.

Lp	Izba Skarbową	Liczba urzędów skarbowych podlegających Izbie Skarbowej	Liczba naczelników, którzy uzyskali status urzędnika sc w trakcie pełnienia obowiązków albo funkcji (dane za ostatnie 5 lat)	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc nabyty w trakcie pełnienia obowiązków lub funkcji w stosunku do ogólnej liczby naczelników (zmiany w ciągu ostatnich 5 lat)
10	Opole	13	2	15,38%
11	Poznań	40	2	5%
12	Rzeszów	23	6	26,08%
13	Szczecin	20	0	0%
14	Warszawa	51	0	0%
15	Wrocław	34	1	2,94%
16	Zielona Góra	14	0	0%
	Łącznie	401	37	9,22%

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 7. Wskaźnik procentowy liczby wymienionych w ciągu ostatnich 5 lat naczelników urzędów skarbowych do liczby naczelników powołanych na stanowisko lub do pełnienia obowiązków i posiadających status urzędnika służby cywilnej

Lp	Izba Skarbową	Liczba naczelników urzędów skarbowych wymienionych w ciągu ostatnich 5 lat	Liczba naczelników posiadających status urzędnika sc w chwili powołania (dane za ostatnie 5 lat)	Wskaźnik procentowy liczby wymienionych w ciągu ostatnich 5 lat naczelników urzędów skarbowych do liczby naczelników powołanych na stanowisko lub do pełnienia obowiązków i posiadających status urzędnika sc
1	Białystok	12	4	33,33%
2	Bydgoszcz	20	1	5%
3	Gdańsk	12	2	16,66%
4	Katowice	35	5	14,28%
5	Kielce	18	2	11,11%
6	Kraków	39	6	15,38%
7	Lublin	43	11	25,58%
8	Łódź	14	2	14,28%
9	Olsztyn	13	0	0%
10	Opole	2	1	50%
11	Poznań	41	5	12,19%
12	Rzeszów	brak danych	brak danych	–
13	Szczecin	22	5	22,72%
14	Warszawa	33	0	0%
15	Wrocław	18	2	11,11%
16	Zielona Góra	5	0	0%
	Łącznie	327	44	14,38%

Źródło: opracowanie własne.

łania, co w zestawieniu z liczbą zmian (327) stanowi 14,98% ogólnej liczby zmian.

Analizując dane w podziale na poszczególne województwa, można stwierdzić, że istnieją znaczne różnice w zakresie powoływania na stanowiska naczelników osób posiadających status urzędnika służby cywilnej. W części województw na stanowiskach naczelników albo pełniących obowiązki naczelników nie ma w ogóle osób legitymujących się takim statusem, np. w Warszawie na 51 naczelników nie ma ani jednego. Podobnie w Olsztynie i Zielonej Górze. W niektórych województwach liczba naczelników posiadających status urzędnika służby cywilnej jest nieznaczna np. Bydgoszcz – 4,34%, Wrocław – 5,88%, Łódź – 6,89%. Z kolei najwyższy wskaźnik odnotowano w Lublinie – 50%, Białymstoku – 26,66% oraz Szczecinie – 25%. Średnio w całym kraju wynosi on 12,21%.

Dane zaprezentowane w tabeli 6 stanowią zestawienie ogólnej liczby naczelników urzędów skarbowych w stosunku do liczby naczelników, którzy w ciągu ostatnich pięciu lat nabyli status urzędnika służby cywilnej na skutek zdania egzaminu albo ukończenia KSAP. W tym zestawieniu, podobnie jak w poprzednim, rysują się znaczne rozbieżności pomiędzy tymi województwami, gdzie żaden naczelnik nie uzyskał statusu w ciągu ostatnich 5 lat – dotyczy to naczelników podległych Izdom Skarbowym w Bydgoszczy, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze. Z kolei największa liczba naczelników, którzy nabyli status urzędnika służby cywilnej jest w urzędach podległych Izdom w: Krakowie – 28,57%, Rzeszowie – 26,08%, Lublinie – 22,72%. Średni wskaźnik dla całego kraju wynosi 9,22%.

Tabela 7 pokazuje zestawienie liczby zmienionych w ciągu ostatnich pięciu lat naczelników urzędów skarbowych w stosunku do liczby powołanych naczelników, którzy w chwili powołania posiadali status urzędnika służby cywilnej. Wskaźnik ten przeciętnie wynosi 14,38%. Jest on nieznacznie wyższy od wskaźnika obliczonego z zestawienia ogólnej liczby naczelników do liczby powołanych w ciągu ostatnich pięciu lat legitymujących się statusem urzędnika służby cywilnej – 12,21% (w powyższej tabeli jednak nie uwzględniono danych z Rzeszowa, w odpowiedzi na ankietę nie podano bowiem liczby naczelników, którzy zostali odwo-

łani w ciągu ostatnich pięciu lat). Trudno zatem przy nieznacznej różnicy danych wnioskować, że zmiany dokonywane na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych mają związek z obsadzaniem na stanowiskach osób o kompetencjach potwierdzonych posiadaniem statusu urzędnika służby cywilnej.

#### 4. Podsumowanie

Podsumowując przedstawione wyniki badań, można wskazać, że w administracji podatkowej, jako wyspecjalizowanej administracji publicznej o charakterze rządowym liczba urzędników służby cywilnej nie jest znaczna. Zaprezentowane dane potwierdzają istotne zróżnicowanie w poszczególnych województwach, jeśli chodzi o liczbę urzędników służby cywilnej oraz ich wykorzystanie w procesach zarządzania na szczeblach izb skarbowych, jak również zróżnicowanie w posiadaniu statusu urzędników służby cywilnej wśród naczelników urzędów skarbowych – od województw, w których 50% naczelników legitymuje się tym statusem, jak to ma miejsce w województwie lubelskim, do województw, w których żaden z naczelników go nie ma, jak w woj. mazowieckim. Oznacza to, że w skali kraju brakuje jednolitej, spójnej i skoordynowanej polityki zarządzania kadrami i wykorzystywania kapitału ludzkiego, mimo że jest to administracja centralnie zarządzana przez struktury Ministerstwa Finansów. Ponadto z analiz wynika także, że status urzędnika służby cywilnej nie jest traktowany w administracji podatkowej jako kryterium, według którego określa się standardy awansowania pracowników. Jednocześnie brak zewnętrznej analizy wartości awansowanych pracowników za pomocą stworzenia jednolitych kryteriów weryfikujących merytoryczne lub intelektualne zdolności do pełnienia funkcji kierowniczych. Czy za takie można uznać, jeśli się okresowo odbywają, konkursy wewnętrzne na stanowiska dyrektorów izb skarbowych lub naczelników urzędów skarbowych, organizowane przez struktury Ministerstwa Finansów? Należy mieć wątpliwości, bo takie postępowania nie są prowadzone przez podmioty zewnętrzne i niezależne od bieżącego administrowania i politycznego podporządkowania, co powoduje, że konkursy przeprowadzane przez Ministerstwo Finansów mogą

być podważone z uwagi na brak obiektywizmu, bezstronności i apolityczności. Co prawda trudno byłoby szukać modelu administracji funkcjonującego w innych krajach, np. UE, który opierałby się na strukturach organizacji administracji według klasycznego Weberowskiego modelu biurokratycznego, zawsze zachodzi bowiem jakaś forma zależności sfery administrowania od sfery politycznej. Nie są to sfery zupełnie od siebie niezależne. Jednak, jak wskazuje B. Kudrycka, pomimo istnienia zależności pomiędzy sferą polityki, w administracji ten stan nie powinien przekładać się na brak neutralności politycznej urzędników. Istnienie neutralności powinno przejawiać się zarówno lojalnością urzędników wobec zmieniającej się władzy, jak i brakiem uprzywilejowania tych, którzy sprzyjają aktualnej opcji politycznej (Kudrycka 1998). Wydaje się, że właśnie w zarządzaniu administracją podatkową odpowiedzialną za realizację dochodów budżetowych i egzekwowanie należności publicznoprawnych wszelkie polityczne konotacje mogą wywoływać podwójnie negatywne skutki. Nie tylko wpływają na negatywny wizerunek administracji, postrzeganej jako narzędzie realizacji zamówień politycznych, lecz także kreują postawy nieufności obywateli zarówno wobec samej administracji podatkowej, jak i wobec aktywności państwa w ogóle (Sztompka 2007, s. 338–339). O braku zaufania będącego wynikiem braku wiarygodności pisze P. Sztompka, twierdząc, że „Przeciętny obywatel nie ma pełnego dostępu do bezpośrednich informacji o bieżącym funkcjonowaniu państwa. Swoją wiedzę na ten temat czerpie tylko z dwóch źródeł. Po pierwsze, poprzez kontakty z tymi, którzy funkcjonują na granicy między polityką a obywatelem, a więc z różnego rodzaju funkcjonariuszami państwowymi czy administracyjnymi, poczynając od urzędników [...]. Drugie źródło poznawcze w ocenie polityki to media, które jednak z samej swojej natury dostarczają informacji cząstkowych [...]. Przede wszystkim przez media obywatel ma dostęp do rekomendacji czy referencji na temat polityki, jaką formułują elity opiniotwórcze. Jeżeli cieszą się one autorytetem, ich głos może być niezmiernie ważny dla ukształtowania zaufania lub przeciwnie: nieufności wobec państwa” (tamże, s. 338–339).

Przeprowadzona w artykule analiza zmian na stanowiskach naczelników urzędów skar-

bowych wskazuje na dużą rotację na tych stanowiskach. W badaniach co prawda nie wyodrębniono grupy dyrektorów izb skarbowych, kierujących administracją podatkową na szczeblu wojewódzkim, uwzględniając liczbę zmian, jakie zaszły w ciągu ostatnich 5 lat, jednak wiadomo, że zmiany obejmowały blisko 100% dyrektorów i były uzależnione od zmian politycznych, jakie następowały po każdym wyborach. W ciągu ostatnich 5 lat dyrektorów wymieniono więc co najmniej dwukrotnie, ale np. dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie czy Szczecinie w ciągu ostatnich 5 lat zmienił się trzykrotnie. To oznacza średni okres pełnienia funkcji krótszy niż dwa lata. Można mieć zatem wątpliwości zarówno co do kryteriów awansowania, jak i motywacji, którymi kierują się zwierzchnicy, dokonując zmian. Brak procedur konkursowych, w których zewnątrzni i bezstronni eksperci weryfikowaliby predyspozycje osób, ubiegających się o kierowanie strukturami administracji na szczeblu lokalnym lub regionalnym, a także brak procedur spójnych w całej administracji może wywoływać wrażenie, że istnieje duża przypadkowość w awansowaniu osób na stanowiska kierownicze albo też uzależnienie obsady tych stanowisk od uwarunkowań politycznych lub towarzyskich. Przeprowadzone w ciągu ostatnich kilku lat dwukrotnie wybory parlamentarne znajdują niestety odzwierciedlenie w dokonywaniu zmian na stanowiskach kierowniczych w administracji podatkowej. To jednak kreuje administrację podatkową nie jako tę, która powinna być apolityczna i profesjonalna, ale administrację podporządkowaną realizacji bieżących interesów politycznych. Cytowane we wstępie postulaty dotyczące wymagań stawianych przed administracją publiczną, a zatem także podatkową, wydają się nie do zrealizowania bez dołożenia staranności we właściwym doborze kadr.

Brakuje kadencyjności stanowisk, a jednocześnie stosuje się niejasne kryteria awansowania pracowników, włącznie z tymi, którzy pełnią najwyższe funkcje na poszczególnych szczeblach administracji, tj. naczelników urzędów skarbowych oraz dyrektorów izb skarbowych. Może to wywoływać, oprócz braku nowatorskich rozwiązań w procesach zarządzania oraz niedopasowania struktur zarządzania w polskiej administracji podatkowej do tych, jakie funkcjonują w innych

krajach UE, także brak motywacji do wiązania się ze strukturami administracji podatkowej młodych i dobrze wykształconych osób lub też odchodzenia z pracy tych, którzy posiadają status urzędnika służby cywilnej bądź z łatwością mogliby go zdobyć. Trzeba w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że pracownicy administracji podatkowej w Polsce (około 60 tys. osób) stanowią także grupę wyborców, co oznacza, iż obserwują procesy, jakie zachodzą w administracji odnoszą się do oceny tejże administracji nie tylko jako jej pracownicy, lecz także jako obywatele. F. Fukuyama pisze: „W sektorze publicznym mocodawcą jest ogół społeczeństwa” (Fukuyama 2005, s. 65). To oznacza, że oceny wiarygodności i zaufania do działalności administracji podatkowej płyną nie tylko z faktów, których dostarczają media czy opinii, jakie kreowane są przez obywateli stykających się bezpośrednio z działalnością administracji podatkowej, lecz także z przekazów, w części negatywnych, formułowanych przez samych urzędników.

Innym wnioskiem, jaki nasuwa się po analizie wyników badań, jest też i ten, że istnieje rozbieżność w posiadaniu statusu urzędnika służby cywilnej pomiędzy awansowaną kadrą kierowniczą w izbach skarbowych a awansowanymi do pełnienia obowiązków naczelników urzędów skarbowych, w analogicznym okresie. O ile w izbach skarbowych wskaźnik ten (za badany okres 5 lat) wynosi 43,22%, o tyle w urzędach skarbowych wynosi tylko 14,38%. Biorąc pod uwagę, że osoby pełniące funkcje naczelników urzędów skarbowych kierują wydzielonymi, samodzielnymi strukturami odpowiedzialnymi za zespół pracowników, realizację zadań, dyscyplinę budżetową, a więc ich zakres odpowiedzialności jest znacznie większy niż osób na średnim szczeblu kierowniczym w izbie skarbowej, niepokojące może być to, że do potwierdzania ich kwalifikacji i predyspozycji do kierowania i zarządzania przykładą się mniejszą wagę podczas procesu awansowania niż w izbach skarbowych. Drastyczne jest jednocześnie zróżnicowanie stop-

nia posiadania statusu urzędnika służby cywilnej przez naczelników urzędów skarbowych w różnych regionach Polski.

Reasumując powyższe wnioski, należy stwierdzić, że zarządzanie kadrami w administracji podatkowej cechuje się przypadkowością wynikającą z braku jasnych procedur, precyzyjnych i obowiązujących w całej tej administracji. Administracja podatkowa nie wypracowała dotychczas żadnych spójnych mechanizmów, które byłyby stosowane w procesach awansowania pracowników, zarządzania ich kompetencjami, a w rezultacie tworzyłyby jasne dla wszystkich mechanizmy awansu oraz ścieżki kariery. Oznacza to, że w ciągu najbliższych lat niezbędne stanie się albo wypracowanie własnych, ale niezależnie weryfikowalnych, mechanizmów właściwych dla administracji podatkowej, albo uznanie statusu urzędnika służby cywilnej jako potwierdzenia kwalifikacji niezbędnych dla procesów awansowania w administracji podatkowej. Inaczej można przewidywać, że dalej nie powstanie standard administracji wykwalifikowanej i apolitycznej, którego istnienie gwarantuje w demokratycznym państwie przestrzeganie prawa i uwolnienie się od działań bieżących, doraźnych i służebnych wobec określonych kręgów politycznych.

## Bibliografia

- Fukuyama F. (2005). *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. Poznań: Rebis.
- Kudrycka B. (1998). *Neutralność polityczna urzędników*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Macek I. (1999). „Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej”, w: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Piechota G. (2008). „Komunikowanie i Public Relations w administracji podatkowej a budowanie relacji z otoczeniem”, w: J. Legomska, K. Gajdka (red.), *Rzecznicy prasowi a public relations*. Katowice: AWR.
- Sztompka P. (2007). *Zaufanie, fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak.

## **The Employment of Human Capital in Polish Tax Administration**

The paper presents the results of research carried out in July and August 2008 in all tax chambers in Poland, taking into account the changes which took place in tax administration in the last 5 years. The aim of the research, which was carried out with the questionnaire method, was to present what human capital the tax administration in Poland has at its disposal and how this capital is utilized in administration management processes. This paper analyses the participation of civil servants in the process of tax administration management at the levels of tax chambers and tax offices in Poland. The measure of capital assumed for the purposes of the research was a civil servant status enjoyed by tax administration clerks and managerial staff.

Key words: human capital, management in tax administration.