

Konrad RACZKOWSKI

Wykorzystanie zarządzania wiedzą w rządowej administracji danin publicznych

Streszczenie: Daniny publiczne, jako pewna forma świadczeń osobistych, rzeczowych lub pieniężnych pobieranych na rzecz państwa znane są od pierwszych form organizacji życia społecznego. Rządowa administracja danin publicznych, jako część administracji finansów publicznych odnosząca się do aktualnej administracji podatkowej, kontroli skarbowej oraz administracji celnej pełni ważną rolę w wymiarze, poborze oraz wydatkowaniu należności daniowych. Wszelkie próby przedstawienia owej administracji poprzez pryzmat prakseologicznych możliwości zastosowania koncepcji zarządzania wiedzą, stanowią głos w dyskusji na temat możliwości kształtowania jej sprawności w przyszłości.

Refleksje ogólne na temat zarządzania, sprawności i wiedzy

Zarządzanie wiedzą, utożsamiane z próbą jak najlepszego jej wykorzystania, to wciąż jedna z najnowszych koncepcji zarządzania organizacją. Wiedza to siła, wiedza to władza, wiedza to więcej niż informacje, wiedza jest przypisana do człowieka i tylko za jego zgodą może zostać wykorzystana. Duży, a niewykorzystany przez innych potencjał wiedzy zgromadzonej w umyśle danego pracownika czy grupy pracowników, to duże zagrożenie dla organizacji i otoczenia w którym działa. W pierwszym rzędzie jest to świadome przyzwolenie na ponoszenie strat i prowadzenie mniej sprawnych działań przez całą organizację. W prakseologii sprawność organizacji jest kojarzona ze skutecznością, ekonomicznością, korzystnością czy racjonalnością działań indywidualnych oraz zbiorowych. T. Kotarbiński utożsamia sprawność z dobrą robotą wykonaną w jak najwyższym wymiarze¹. Dobra robota stanowi z kolei synonim pojęcia „lepiej”, używanego jako termin uniwersalny w wielu sytuacjach działalności człowieka².

Sprawność w ogóle, a zwłaszcza administracji publicznej nie powstaje „ad hoc” w sposób autonomiczny. *Władze państwowe, tj. przywódcy polityczni, kadra zarządzająca instytucji publicznych, urzędnicy oraz agendy rządowe, muszą troszczyć się o wyniki i aktywnie szukać sposobów ich poprawy. Muszą wyjść poza cztery kąty swoich gabinetów i stale analizować wydarzenia zachodzące we współczesnym świecie, by móc rozpoznać nadchodzące zmiany, które spychają do lamusa dotychczasowe sposoby działania, a jednocześnie tworzą nowe możliwości*³. Zbyt wielu ekspertów zajmujących się zarządzaniem oraz prakseologią jest zgodna, iż „poważnie ułomna jest instytucja, w której zbyt wielu pracowników, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych, cechuje brak intelektualnej dojrzałości, brak elementarnych zasad etyki pracy i postaw obywatelskich. Instytucja taka nie wykaże dostatecznych starań o to, by jej funkcjonowanie było oparte na racjonalnych zasadach prakseologii. W takim stanie rzeczy, w warunkach niesprawności i nieskuteczności działania, w instytucji pojawia się nieporządek, nieprawość i chaos. Zachodzi niemoralna potrzeba zatajanie błędów oraz kłamliwe usprawiedliwianie „obiektywnych trudności” braku deklarowanych osiągnięć⁴.

W drugim rzędzie jest to zagrożenie wynikające z wykluczenia pracowników obdarzonych wiedzą po za krąg dyskusji merytorycznej czy decyzyjny. Jest to często wykluczenie z normalnej aktywności zawodowej na rzecz egzystencji w aktualnym miejscu pracy, z zadaniami o niskim stopniu trudności, których wykonywanie ma zmusić do dobrowolnego odejścia z organizacji. Taka sytuacja degradacji wiedzy (pracowników posiadających wiedzę) prowadzi do buntu wewnętrznego, który wyrażony w działaniu jest w stanie zmienić panujący porządek, wywołując często następstwo działań odwetowych. Nie są to działania usprawniające organizację, ale nie sposób zarzucić, że są to działania irracjonalne czy pozbawione

logiki sprawczej. Każde bowiem działanie poprzedzone jest mniej lub bardziej wnikliwym procesem myślowym. Myślenie jest rozważaniem w zakresie przyszłego działania, odwołując się do refleksji na temat działania z przeszłości. *Jeżeli nawet rozważa się coś czysto teoretycznie, to teorię na określony temat uznaje się za poprawną, o ile działanie zgodne z jej warunkami może doprowadzić do przewidywanego przez nią skutku. I: nieistotne jest, czy logicznie rzecz biorąc, takie działanie jest realne, czy nie*⁵.

Jednym z punktów wyjścia w procesie myślowym zakładającym konieczność degradacji „wiedzy”, jest przeświadczenie decydenta, iż posiadacz wiedzy jest jego zagrożeniem. Ktoś, kto szczególnie w służbie publicznej traktuje wiedzę jako zagrożenie i prowadzi do jej izolacji dzięki posiadanym uprawnieniom władczym, nie powinien pełnić żadnej funkcji w administracji publicznej. Jego działania są same w sobie szkodliwe, a z punktu widzenia postawy – niedojrzałe intelektualnie.

Daniny publiczne i administracja danin publicznych

Daniny publiczne, jako pewna forma świadczeń osobistych, rzeczowych lub pieniężnych na rzecz państwa znane są od czasów pierwszych form organizacji życia społecznego. Daniny osobiste świadczone były zazwyczaj w postaci obowiązku odbycia służby wojskowej, świadczenia określonego typu usług czy wykonywania pracy. Daniny rzeczowe w zasadzie mogły dotyczyć wszystkich dóbr, jakie ktoś mógł posiadać, np.: plody rolne, majątek trwały (najczęściej zabudowania gospodarczo-mieszkalne) czy środki transportu (np.: konie, pojazdy kołowe). Zarówno daniny osobiste, jak i rzeczowe z reguły były nakładane w sytuacjach tzw. nadzwyczajnych, jak chociażby działania wojenne czy zagrożenia naturalne oraz cywilizacyjne. Trzecią formą danin ukształtowaną naj-

Lp.	Kryterium podziału	Podział	Uwagi
1.	Podmiotowe	<ul style="list-style-type: none"> • pobierane od osób fizycznych. • pobierane od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej 	Odmienne sposoby poboru dochodów, inny rodzaj zwolnień.
2.	Budżetowe	<ul style="list-style-type: none"> • dochody budżetu państwa • dochody samorządu terytorialnego 	Podział uzasadniony prawnym przypisaniem środków finansowych np.: gminom do przydzielonych zadań.
3.	Funkcyjne	<ul style="list-style-type: none"> • dochody zasadnicze • dochody uboczne 	Dochody zasadnicze odnoszą się w pierwszej kolejności do funkcji fiskalnej (podatki, opłaty, cła). Dochody uboczne pochodzą np.: z kar pieniężnych – funkcja prewencyjna i represyjna.
4.	Ostatecznego pobrania	<ul style="list-style-type: none"> • bezzwrotne • zwrotne 	Bezzwrotne – np.: podatki, opłaty cła. Zwrotne – np.: kredyty, pożyczki.
5.	Wzajemności świadczeń	<ul style="list-style-type: none"> • odpłatne • nieodpłatne 	Odpłatny dochód – wzajemne świadczenie. Nieodpłatny – brak świadczenia wzajemnego ze strony państwa (np.: w poborze podatków).
6.	Egzekwowanie	<ul style="list-style-type: none"> • przymusowe • dobrowolne 	Przymusowe – mogą być pobrane w drodze egzekucji administracyjnej. Dobrowolne – np.: darowizny.
7.	Możliwości poboru	<ul style="list-style-type: none"> • obligatoryjne • fakultatywne 	Jeżeli przepisy prawne nakazują pobranie dochodu (obligatoryjny) lub dają możliwość poboru (fakultatywny).
8.	Okoliczności pobrania	<ul style="list-style-type: none"> • zwyczajne • nadzwyczajne 	Daniny nadzwyczajne mogą być pobierane w szczególnych sytuacjach np.: klęski żywiołowej czy wojny.
9.	Czasu poboru	<ul style="list-style-type: none"> • powtarzalne • sporadyczne 	Sporadyczność świadczenia – w przypadku czynności prawnej np.: darowizny, spadku.
10.	Źródła poboru	<ul style="list-style-type: none"> • pochodzące z kraju • pochodzące z zagranicy 	Rozróżniane ze względu na źródło lokalizacji dochodu publicznego.
11.	Pochodzenia	<ul style="list-style-type: none"> • dochody własne • dochody zasilające 	Podatki i opłaty lokalne, majątek komunalny – tzw. dochody własne. Zasilające – np.: dotacje, subwencje.

Tab. 1. Ogólna klasyfikacja danin publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Wojtowicz, *Daniny publiczne*, op.cit., s. 16-21.

później są daniny pieniężne⁶. Pojawiły się wraz z pieniądzem kruszcowym metali nieszlachetnych żelaza, miedzi czy brązu, a w dalszym okresie metali szlachetnych srebra, złota czy platyny czy wreszcie bilonów oraz banknotów, jako prawnych środków płatniczych.

Aktualnie daniny publiczne można uznać za synonim pojęć dochodów publicznych czy środków publicznych⁷, choć zwraca się uwagę, że obydwie terminy nie są tożsame. Wynika to z faktu, iż nie wszystkie środki wpływające na rachunki budżetu państwa stanowią dochód budżetowy. Z tego względu należy uznać, iż środki publiczne są pojęciem szerszym od dochodów publicznych, gdyż w myśl art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U., Nr 157, poz. 1240 ze zm.) środkami publicznymi są:

- dochody publiczne,

- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) wraz z innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi,
- przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłaty pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów, z innych operacji finansowych,
- przychody jednostek sektora finan-

sów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł⁸.

Można zatem przyjąć, iż daniny publiczne są pojęciem szerszym od znaczeniowej treści dochodów publicznych, jak i środków publicznych. Z tego względu daniny publiczne stanowią dochody budżetu państwa i składają się z:

1. dochody podatkowe i niepodatkowe
 - a. dochody podatkowe:
 - podatki pośrednie (podatek od towarów i usług VAT, podatek akcyzowy, podatek od gier),
 - podatek dochodowy od osób prawnych (CIT),
 - podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT),
 - podatek tonażowy
 - b. dochody niepodatkowe:
 - dywidendy,
 - cło,

- opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe,
 - wpłaty jednostek samorządu terytorialnego
2. Środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi.

W literaturze finansowo-prawnej za dochody publiczne przyjmuje się często wszystkie wpływy pieniężne uzyskane przez państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego, bez względu od rodzaju i źródła wpływów. Z tego względu do czasu wypracowania wspólnych obszarowo definicji nie powinno być błędem używanie zamiennie pojęć daniny publiczne, środki publiczne oraz dochody publiczne – pamiętając jednak, iż występuje pomiędzy nimi pewna różnica. Termin daniny publiczne zawiera w sobie zarówno środki publiczne, oraz daniny publiczne i z tego względu jest pojęciem najszerszym.

Zatem definicyjne określenie danin publicznych i ich klasyfikacja (rys. 1) dotyczy najważniejszej części dochodów publicznych o zasadniczym charakterze, cechujących się formą pieniężną poboru, bezzwrotnością, przymusowością i jednostronnością ustalenia przez podmiot prawa publicznego⁹. Należy jednak zaznaczyć, iż zdaniem S. Owsiaika, z którym identyfikuje się autor, włączenie pożyczek do dochodów budżetowych nie wydaje się być trafnym rozwiązaniem klasyfikacji z punktu widzenia ekonomicznej treści źródła¹⁰.

Z tego względu administracją danin publicznym można nazwać administrację, której przedmiot zainteresowania dotyczy wszelkich danin, zwłaszcza tych odnoszących się do podatków państwowych (wskazanych w ogólnej formie powyżej) oraz samorządowych (m.in. podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek leśny, podatek rolny, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn czy podatek dochodowy od osób fizycznych płacony w formie karty podatkowej)¹¹.

Jak wskazuje J. Kulicki w rozważaniach na temat prawnych podstaw budowania modelu administracji danin publicznych, tego typu administrację można określić poprzez odwołanie do funkcji publicznej realizującej działalność organizatorską państwa w dziedzinie gromadzenia środków publicznych¹². Jest to administracja zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego.

Administracja (rządowa) danin publicznych jest tylko częścią sektora finansów publicznych. W myśl art. 9 ustawy o finansach publicznych do tego sektora zaliczamy: *a) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, b) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, c) jednostki budżetowe, d) samorządowe zakłady budżetowe, e) agencje wykonawcze, f) instytucje gospodarki budżetowej, g) państwowe fundusze celowe, h) ZUS i zarządzane przez niego fundusze, KRUS i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS, i) Narodowy Fundusz Zdrowia, j) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, k) uczelnie publiczne, l) PAN i jej jednostki organizacyjne, m) państwowe i samorządowe instytucje kultury i instytucje filmowe, n) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne z wyłączeniem instytutów badawczych, przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego*¹³.

Można zatem przyjąć, iż **rządowa administracja danin publicznych jest to działalność organizatorska państwa w dziedzinie wymiaru, poboru oraz wydatkowania należności daniowych i innych środków pieniężnych związanych z bezpieczeństwem ekonomiczno-społecznym zarządzania finansami publicznymi**. Składa się z funkcjonujących niezależnie, lecz kompatybilnie w ramach jednego resortu finansów administracji podatkowej, administracji celnej oraz kontroli skarbowej wraz z właściwymi merytorycznie komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów.

Organami rządowej administracji danin publicznych¹⁴ (rozstrzygającymi w pozasądowym modelu stosowania prawa) są Minister Finansów, szef Służby Celnej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, dyrektorzy izb skarbowych oraz dyrektorzy izb celnych, naczelnicy urzędów skarbowych oraz naczelnicy urzędów celnych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej. Wymiar i pobór podatków, należności celnych oraz innych danin publicznych należy do podstawowej funkcji organów administracji danin publicznych. W zależności od sprawowanej funkcji mogą pełnić rolę organu egzekucyjnego, celnego, podatkowego czy organu finansowego w postępowaniu przygotowawczym¹⁵.

Rządowa administracja danin publicznych przestrzegać powinna nie tylko ustalonych norm wewnętrznych w zakresie funkcjonowania lecz także standardów Unii Europejskiej określonych m.in. w:

- art. 41 Karty Praw Podstawowych UE, przyjętej w Nicei w 2000 r., a wskazującej prawo do dobrej administracji,
- Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (The European Code of the Good Administration Behaviour)¹⁶ przyjętym przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.,
- Zielonej Księdze na temat usług użyteczności publicznej (w skład których wchodzi usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym)¹⁷,
- Komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie oceny skutków regulacji (zasady poprawności jakości oraz spójności przygotowywanych regulacji prawnych)¹⁸.

Minister Finansów jest „kierującym” całym pionem rządowej administracji danin publicznych. Konstytucyjnie odpowiada za wymiar, pobór i kontrolę danin publicznych, jak też za całe bezpieczeństwo ekonomiczno-społeczne związane z wykonywanymi zadaniami. Z tego względu posiada szerokie prerogatywy odnoszące się do pełnienia funkcji:

- organu podatkowego w I instancji (w myśl przepisów prawa podatkowego),
- organu podatkowego w II instancji (jako organ odwoławczy od decyzji wydanych przez siebie w I instancji),
- naczelnego organu kontroli skarbowej,
- naczelnego organu informacji finansowej,
- organu wykonującego koordynację kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych,
- jest odpowiedzialny za zapewnienie systemu kontroli zarządczej w ministerstwie oraz w dziale administracji rządowej¹⁹,
- organu sprawującego nadzór w sprawach podatkowych i celnych,
- organu nadzorującego wykonanie czynności przez organy egzekucyjne w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych,
- organu sprawującego nadzór w sprawach karnych skarbowych,
- organu rozstrzygającego spory o właściwość między naczelnikami urzędów

dów skarbowych działającymi na obszarze właściwości miejscowych różnych dyrektorów izb skarbowych i izb celnych,

- organu współdziałającego w kształtowaniu polityki celnej państwa,
- organu prowadzącego postępowania w sprawach celnych określone w przepisach odrębnych²⁰.

W kierunku zarządzania wiedzą w rządowej administracji daninowej

Rządowa administracja danin publicznych składa się z blisko 64,3 tys. pracowników (służby cywilnej, funkcjonariuszy, inspektorów kontroli skarbowej czy personelu o innym statusie pracowniczym). Dysponuje 687 jednostkami organizacyjnymi, zlokalizowanymi na terenie całego kraju (oraz komórkami organizacyjnymi – departamentami obsługującymi Ministra Finansów). Biorąc pod uwagę zakres wykonywanych zadań związanych z wymiarem, poborem oraz wydatkowaniem danin publicznych, kontrolą międzynarodowego obrotu towarowego czy zwalczaniem gospodarki nieoficjalnej stanowi ważny sektor administracji publicznej w Polsce. Sektor ten podobnie jak pozostałe z administracji publicznej potrzebuje nowej jakości świadczonych usług, uwzględniającej paradygmaty nowoczesnych modeli zarządzania. Biorąc pod uwagę fakt, iż wiedza stanowi współcześnie najcenniejszy kapitał niematerialny, który można zmaterializować z korzyścią dla organizacji, wydaje się, iż właśnie wykorzystanie koncepcji zarządzania wiedzą może być jednym z antidotum na zwiększenie sprawności działania oraz jakości świadczonych usług względem interesariuszy tejże administracji.

Asumpt do podjęcia tematyki zarządzania wiedzą w rządowej administracji danin publicznych, wynika z wniosków, jakie było można wysunąć w wyniku analizy badań zarządzania wiedzą w administracji celnej, jakie przeprowadził autor w latach 2006-2010. Powyższe konkluzje w pełnym zestawieniu koncepcji zarządzania wiedzą, wraz z przedstawieniem pożądanego modelu zarządzania wiedzą w administracji celnej zostały zawarte w wydanej w grudniu 2010 r. publikacji pt. *Zarządzanie wiedzą w administracji celnej w systemie bezpieczeństwa ekonomiczno-społecznego*. Proces badawczy w finalnej fazie badań ilościowych przeprowadzonych w 2009 roku objął 1044 pracowników

administracji celnej z 16 izb celnych oraz Ministerstwa Finansów, w którym uczestniczyło 180 osób na stanowiskach kierowniczych (nie przyjęto kryterium różnicowania stanowisk kierowniczych, w związku z czym za takie należy uznać każde stanowisko kierownicze, jakie występuje w administracji celnej np.: kierownik, naczelnik, dyrektor, szef Służby Celnej). **Okazało się, iż największą barierą w zarządzaniu wiedzą jest panująca kultura organizacyjna (39%) oraz przełożony (17%).** Jednocześnie 17% nie potrafiło wskazać tej bariery, co może oznaczać, iż albo dany respondent nie wiedział z czym się wiąże koncepcja zarządzania wiedzą lub odpowiedź nie mieściła się w żadnym z zaproponowanych kryteriów wyboru.

Najbardziej brakującymi informacjami okazały się te z zakresu wykonywanych zadań (32%), przepisów prawa (29%) oraz analiz i prognoz (22% w ogólnej populacji i aż 41% w Ministerstwie Finansów). Za najbardziej pożądanym elementem zarządzania wiedzą uznano jej wykorzystanie (36% w całej populacji i 44% w Ministerstwie Finansów) oraz rozwijanie (23%)²¹. Jak wykazano w dalszej części badań, samo podnoszenie kwalifikacji które jest jednym z narzędzi rozwijania wiedzy w ramach koncepcji zarządzania wiedzą nie jest nagradzane, a organizacja nie stwarza warunków aprecjacji wiedzy. Zasadniczym elementem przemawiającym in minus w całej ocenie możliwości wdrożenia pożądanego modelu zarządzania wiedzą w tym pionie administracji daninowej jest wdrożenie na przestrzeni lat 2010-2011 deprecjonującego wiedzą modelu rozwoju zawodowego. Parafrazując słowa W. Kieżuna opisującego wady biurokratycznego modelu zarządzania i nawołującego do sprawnościowego modelu działania administracji można wskazać, iż zastosowana w tym wydaniu „arogancja władzy”, jako jeden z elementów prawa „czterech jeźdźców apokalipsy”²² znalazła wymierne ujście. Zablokowano bowiem ścieżkę rozwoju zawodowego warunkującą poziomy awans stanowiskowy, uzależniając możliwość ubiegania się o stanowisko nie kierownicze od wakatu w danej komórce. W przypadku stanowisk kierowniczych sytuacja wygląda podobnie, gdzie ustawodawca z góry założył konieczność zdobycia wieloletniego stażu pracy, który przy zało-

żeniu maksymalnej ścieżki awansowej dają możliwość ubiegania się o stanowisko kierownika komórki organizacyjnej, gdy te będzie wolne, najwcześniej po 8 latach pracy (bez względu na rodzaj posiadanego doświadczenia czy kwalifikacje). Rozwiązania takie zastosowane w dłuższej perspektywie powodować mogą zniechęcenie pracą i brakiem perspektyw, stagnację organizacji przybierającą tendencję dryfu wstecznego, konieczność wykonywania zręcznych i ekwilibrystycznych ruchów, których zadaniem jest dozwolone prawnie obejście usztywnionych rozwiązań prawno-organizacyjnych.

Należy zaznaczyć, iż o ile modernizacja administracji celnej, jako części pionu daninowego jest potrzebna i powinna być kontynuowana, to samo jej przeprowadzanie w aktualnej formie wydaje się mieć liczne ułomności i zasadnicze wady. Podstawowa kwestia dotyczy przedmiotowego, a nie indywidualnie-podmiotowego potraktowania pracowników. W procesie nadawania nowych stopni służbowych (listopad 2009 r.), jak i stanowisk (grudzień 2010 r.) na podstawie arbitralnych oraz wątpliwych z punktu widzenia kontroli sądownoadministracyjnej, a zwłaszcza administracyjnej decyzji, dokonano jednostronnej oceny pracowników. Ocena warunkuje dalszy status prawno-materialny danej osoby w organizacji, jednakże trudno w tym postępowaniu dostrzec zasady prakseologii nastawionej na sprawność zarządzania posiadanym kapitałem ludzkim.

Biorąc powyższe pod uwagę można zauważyć, iż w odniesieniu do całej administracji danin publicznych – wykorzystania wiedzy, a przede wszystkim ludzi posiadających wiedzę należy poszukiwać zarówno na poziomie pojedynczej komórki, jednostki, pionu organizacji oraz współpracy w ramach jednej administracji daninowej (rys. 1).

Rozsądnym wydaje się przeanalizowanie zakresu zadań wykonywanych w poszczególnych pionach administracji daninowej i powołanie komórek/departamentów zarządzania wiedzą na szczeblu centralnym (Ministerstwo Finansów) oraz jednostkach terenowych (izby skarbowe, izby celne, urzędy kontroli skarbowej). W tym celu niezbędnym jest znaczna zmiana zachowań działania całej administracji danin publicznych, w której należy poszukiwać ustanowienia nowych

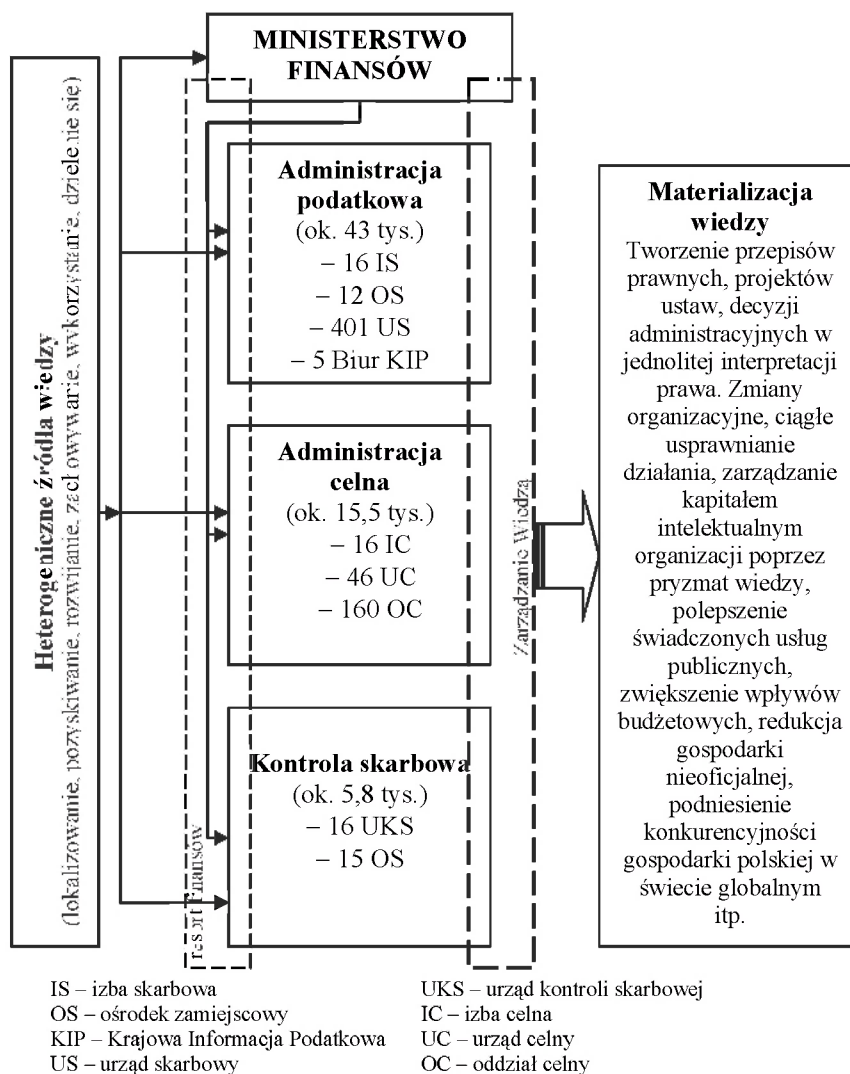
wzorców kultury organizacyjnej ukierunkowanej na wiedzę – a szczególnie dzielenie się wiedzą, możliwość jej rozwijania czy wreszcie materializację (wykorzystanie). Nic bowiem organizacji, a w tym wypadku państwu, nie daje duży zasób wiedzy, który nie jest wykorzystywany.

Najcenniejszym zasobem wiedzy jest pracownik. Z tego względu gruntownej zmianie powinny być poddane aktualne działy kadr, które mogą przybrać wiodącą rolę w kadrowym zabezpieczeniu organizacji i doborem osób względem posiadanych kwalifikacji i kompetencji do określonego stanowiska. Przekształcone w równoważnik działów HR (*human resources* – zasoby ludzkie) korporacji biznesowych, powinny stymulować kadrę kierowniczą do poszukiwania inspiracji w podnoszeniu sprawności działania. Celowi temu mogą służyć szczególnie *coaching* czy *benchmarking*, które prowadzone efektywnie nie tylko podniosą samoświadomość osoby szkolonej w dziedzinie wielu aspektów ekonomicznych, organizacyjnych czy prawnych zarządzania, lecz również przyczynią się do ukształtowania właściwych postaw przejawianych w organizacji. Jak mawiał bowiem T. Kotarbiński: *szanuje się i czci otacza postępowanie uczciwe, odważne, ofiarne; gardzi się hańbą, piętnuje nieprawność, tchórzostwo, okrucieństwo*²³.

Z kolei wdrożenie *mentoringu* dla kadry nie kierowniczej może być jednym z najlepszych sposobów wykorzystania wiedzy, pod warunkiem, że zarówno mentor, jak i uczeń zostaną dobrani według funkcji ceiu, któremu *mentoring* ma służyć i zechcą pracować we wspólnym tandemie, zmierzającym w tym samym kierunku, a wspólny ich trud zostanie zmaterializowany.

Żadne narzędzia informatyczne nie zastąpią ludzkiego myślenia i mądrości, które są niezbędnymi elementami w procesie transformacji wiedzy. Dobrze jednak, jak będą właściwie stosowane, gdyż w dobie komunikacji elektronicznej błędem byłoby nie wykorzystywanie zasobów teleinformatycznych na potrzeby zarządzania wiedzą.

Podsumowując ogólne refleksje na temat możliwości zarządzania wiedzą w rządowej administracji danin publicznych należy stwierdzić, iż od strony technicznej może to być najbardziej rozwinięta część administracji publicznej w narzędzia, które można użyć do zarządzania wiedzą (m.in. blisko 300



Rys. 1. Pożądana struktura ogólna zarządzania wiedzą w aktualnym kształcie rządowej administracji danin publicznych w Polsce.

Źródło: opracowanie własne.

systemów informatycznych jednakże o niewielkim stopniu zintegrowania; zaawansowane wdrożenia europejskich systemów informatycznych). Od strony kapitału ludzkiego pozostaje wciąż wiele do zrobienia.

Bez względu na to w jakim kierunku będzie zmierzał realny model zarządzania w administracji daninowej, poważnym błędem byłoby nie wykorzystywanie posiadanej wiedzy, której wykorzystanie lub nie decyduje o sprawach daniowych państwa. W Białej Księdze na temat usług użyteczności publicznej wskazano bowiem konieczność, *aby odpowiednie władze publiczne posiadały do swojej dyspozycji niezbędne instrumenty działania oraz odpowiedni poziom wiedzy*²⁴, który dopiero w materializacji odpowiada koncepcji jej zarządzania. Wszystkie bowiem szumne hasła

głoszące przyjazność, otwartość, nowoczesność, dbałość o pracownika, pozostaną tylko w kręgu ideologicznej teorii zastosowania, jeżeli nie znajdą odzwierciedlenia w praktyce.

Konrad Raczkowski

dr, pracownik resortu finansów, stypendysta rządu Szwecji w zakresie zarządzania dla wyższej kadry kierowniczej, Visiting Fellow in Institute for Security and Development Policy, Stockholm.
e-mail: raczkowski.konrad@gmail.com

Przypisy

- 1 T. KOTARBIŃSKI, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa 1958, s. 131.
- 2 T. KOTARBIŃSKI, *Hasło dobrej roboty*, Warszawa 1995, s. 60.
- 3 A. SCHICK, *Państwo sprawne*, [w:]

- J. CZAPUTOWICZ (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008, s. 25.
- 4 A. FIEKARA, *Kryteria prakseologiczne w ocenie administracji publicznej*, [w:] K. SIKORA, M. DOMAGAŁA, E. JASIUK, (red.), *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2010, s. 23-24.
- 5 L. von Mises, *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2007, s. 153.
- 6 W. Wojtowicz, *Daniny publiczne*, [w:] L. ETEL (red.), *System prawa finansowego*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 15-16.
- 7 Zob. *rodki publiczne*. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- 8 Zob. art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz P. FLIS, *Główne źródła dochodów budżetowych w Polsce*, [w:] G. GOŁBIEWSKI (red.), *Polityka budżetowa*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, BAS, Warszawa 2010, s. 98-99.
- 9 W. Wojtowicz, *Daniny publiczne*, op.cit., s. 16-21.
- 10 S. GWSIAK, *Finanse publiczne - teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 136-137.
- 11 Zob. art. 4 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U z 2008 r., Nr 88, poz. 539 ze zm.).
- 12 J. Kulicki, *Prawne podstawy budowy modelu administracji danin publicznych*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, 5 (30), s. 4.
- 13 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, op.cit.
- 14 W pozasadowym modelu stosowania prawa obok rządowych organów administracji danin publicznych wyróżnia się wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast. Zob. R. KOSIŃSKA, P. WOLTANOWSKI, *Teoretyczny model stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe a jego realizacja w praktyce*, [w:] Z. GIŁOWSKA, H. IZDEBSKI, K. RACZKOWSKI, *Efektowna administracja skarbowa*, Difin, Warszawa 2007, s. 199.
- 15 K. RACZKOWSKI, *Zarządzanie rządów administracji danin publicznych w systemie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, [w:] Public Management 2011, AON, Warszawa 2011.
- 16 Zob. J. WITKIEWICZ, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro RPO, Warszawa 2002.
- 17 Zielona Księżyc na temat usług publicznych, COM (2003)270, 21/5/2004.
- 18 Zob. COM (2002) 276 final. Zob. także Przegląd legislacyjny nr 4(34) z 2002 r. oraz nr 3(37) z 2003 r.
- 19 Zob. Załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (poz. 84).
- 20 K. RACZKOWSKI, *Zarządzanie rządów administracji danin*, op.cit.
- 21 K. RACZKOWSKI, *Zarządzanie wiedzą w administracji celnej w systemie bezpieczeństwa ekonomiczno-społecznego*, Difin, Warszawa 2010.
- 22 W. KIEŃCUN, *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji*, [w:] Master of Business Administration 2/2000 oraz T. STRĄK, *System zarządzania sprawnościami jednostek sektora publicznego*, [w:] T. JUJA (red.), *Wyzwania i dylematy finansów publicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 111.
- 23 T. KOTARBIŃSKI, *Medytacje o życiu godziwym*, Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa 1996, s. 104 i nast.
- 24 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Białą Księżyc na temat usług publicznych, Bruksela, COM(2004) 374 final, s. 6.