

Sebastian Gadomski

ASPEKTY ORGANIZACYJNO-PRAWNE SYSTEMU INFORMACYJNEGO RZĄDOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

1. Wstęp

We współczesnym świecie informacja jest jednym z podstawowych zasobów organizacji, zasobem strategicznym, decydującym o sprawności działania instytucji oraz o możliwościach świadomego podejmowania decyzji. W dobie szybkich przemian gospodarczych zwiększyło się zainteresowanie systemami informacyjnymi organizacji i instytucji. W niniejszym artykule zawężono rozpatrywanie tego obszernego tematu do zagadnień związanych z aspektami organizacyjno-prawnymi systemu informacyjnego rządowej (terenowej) administracji skarbowej (si ras).

W literaturze przedmiotu pojęcie systemu informacyjnego jest interpretowane w różny sposób; często występują bliskoznaczne określenia tego samego przedmiotu badań, np. „system informacji ekonomicznej”, „system informacji gospodarczej”, a także pojęcia zbliżone i używane czasem jako równorzędne – „system informatyczny” lub w węższym zakresie „system informatyczny zarządzania”.

Nie istnieje zatem – jak dotąd – jedna, powszechnie przyjęta i akceptowana definicja systemu informacyjnego. Dzieje się tak dlatego, że same pojęcia wyjściowe – systemu i informacji – nie są zdefiniowane w sposób jednoznaczny, a także ze względu na różnorodność równoprawnych ich ujęć w zależności od potrzeb i kontekstu sytuacyjnego, w jakim się ich używa [Flakiewicz 1987, s. 132-133].

W niniejszym artykule przyjęto za A. Nowickim założenie, iż system informacyjny (si) jest to wyróżniony przestrzennie i uporządkowany czasowo zbiór informacji, nadawców informacji, odbiorców informacji, kanałów informacyjnych (drogi przekazu, drogi porozumiewania się) oraz technicznych środków przesyłania i przetwarzania informacji, których funkcjonowanie służy do sterowania obiektem gospodarczym [Nowicki 1999, s. 17]¹.

¹ Porównaj też [Chajtmman 1986, s. 19, 32-37; Kisielnicki 1993, s. 15; O'Brien 1993, s. 6].

Wszystkie powyższe elementy si w granicach administracji skarbowej są określone przez jej formalną strukturę organizacyjną, procedury oraz nieformalne więzi między jej poszczególnymi jednostkami skarbowymi (js) oraz jej otoczeniem. Utożsamianie struktury organizacyjnej rządowej administracji skarbowej (ras) z jej system informacyjnym byłoby błędem, gdyż si charakteryzuje się znacznie gęstszą siatką powiązań. Jednak struktura organizacyjna, pozwalająca wstępnie identyfikować system informacyjny rządowej administracji skarbowej, jest jednym z kluczowych czynników wpływających na kształt si, ponieważ właśnie przez nią określa się m.in. podział pracy, zależności organizacyjne (relacje, stosunki, więzi, związki, sprzężenia), rozpiętość kierowania i zakres kontroli, rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych itp.

2. Struktura organizacyjna administracji skarbowej

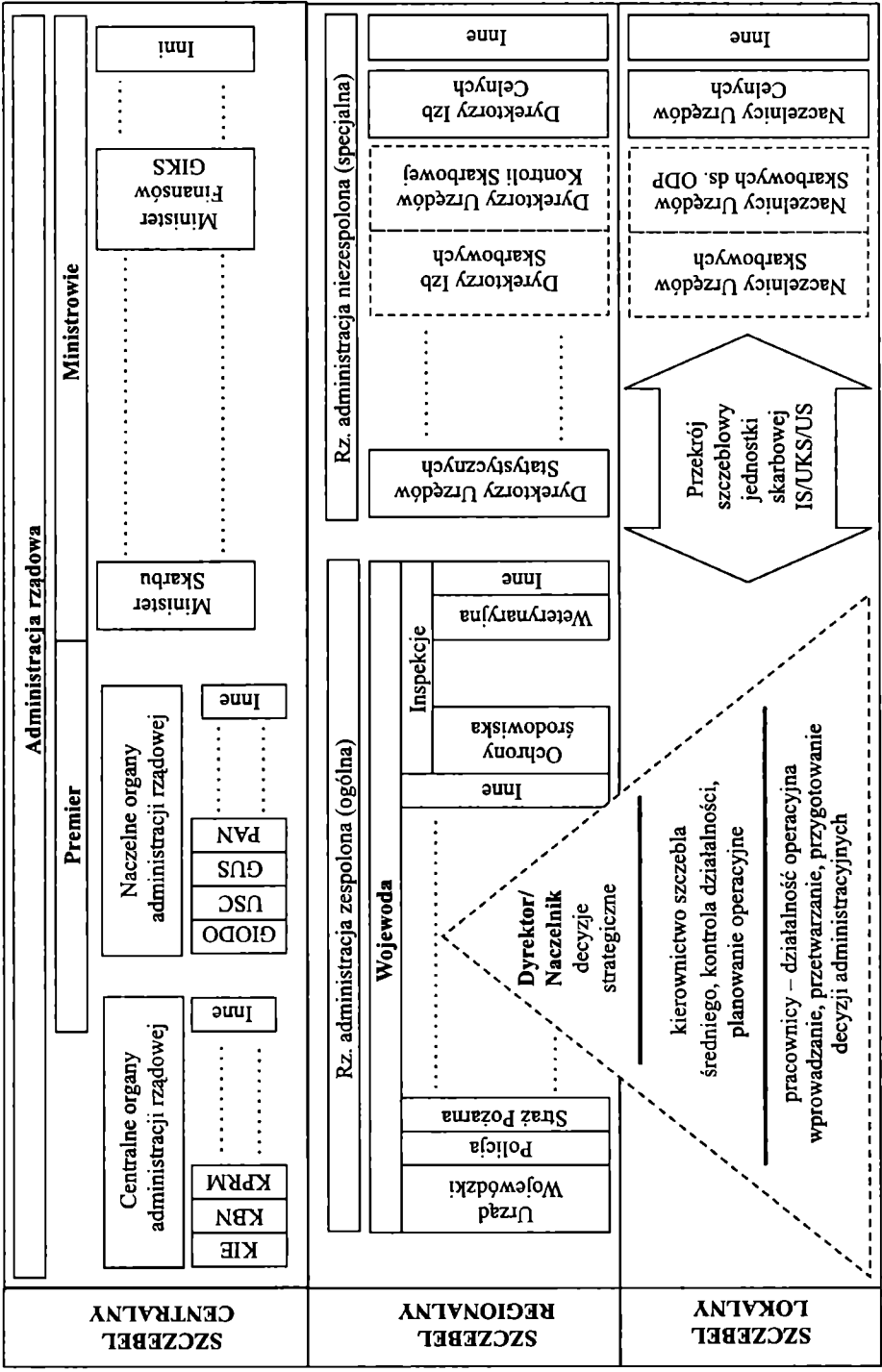
W systemie administracji publicznej² w Polsce można wyróżnić administrację państwową (rządową) oraz administrację samorządową. Obie te grupy instytucji mają na celu wykonywanie administracji publicznej, natomiast istnieje cały szereg elementów o charakterze strukturalnym, organizacyjnym, kompetencyjnym itp., wyrażnie je od siebie oddzielających. Ze względu na terytorialny zasięg działania organów administracji państwowej dzieli się je na grupę organów naczelnych i centralnych oraz grupę organów terenowych [Knosala, Zacharko, Matan 2002, s. 19].

Konieczność tworzenia struktur administracji państwowej w terenie wynika z zadań nakładanych na administrację przez przepisy prawa. Ograny naczelne i centralne nie są w stanie wykonywać je w skali całego państwa, co powoduje rozbudowę aparatu administracyjnego. Jak zauważa Z. Leoński [1979, s. 113], „z reguły racjonalnej organizacji pracy wynika jednocześnie, iż rozbudowa administracji winna być oparta na zasadach ułatwiających wykonanie zadań przez administrację. Temu celowi służy szczeblowa (stopniowa) budowa administracji państwowej (rys. 1). Wyznacza ona dla poszczególnych szczebli odrębne zadania, wiąże (a zarazem i ogranicza) zadania organów poszczególnych stopni z odpowiednią jednostką podziału terytorialnego, jak wreszcie wprowadza pewną hierarchię w budowie administracji, zapewniając spójność między poszczególnymi szczeblami systemu”.

Od 1 stycznia 1999 r. w specjalnych podziałach terytorialnych funkcjonują jedynie organy administracji określone w załączniku do Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU 2001 nr 80, poz. 872). Zwierzchnikiem zespolonej³ administracji rządowej w województwie jest wojewoda,

² Należy tu jednoznacznie odróżnić organizacje publiczne od instytucji administracji publicznej. Organizacje publiczne są to podmioty pozarządowe. W Polsce działa ponad 30 tys. pozarządowych organizacji publicznych. Do nich zalicza się m.in. stowarzyszenia, fundacje, związki zawodowe, komitety społeczne itp. (więcej pod adresem: www.ngo.pl).

³ Zespolenie przejawia się w kilku płaszczyznach: organizacyjnej, osobowej, kompetencyjnej, por. [Knosala, Zacharko, Matan 2000, s. 22-23].



Rys. 1. Struktura i podział administracji rządowej w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

który kieruje nią i koordynuje jej działalność, zapewnia m.in. warunki do skutecznego działania, ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania (art. 23 cyt. ustawy).

Zgodnie z tą ustawą (art. 5, p. 1), ustanowienie organów administracji niezespolonej może następować jedynie wtedy, gdy jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa, jednak **wyłącznie w drodze ustawy**. Aktualny wykaz organów administracji niezespolonej działających w ramach nowego podziału terytorialnego kraju został zamieszczony w załączniku tejże ustawy.

Organami administracji **niezespolonej** są (art. 9, p. 3 cyt. ustawy):

1) terenowe organy administracji rządowej podporządkowane bezpośrednio właściwemu ministrowi oraz

2) kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa.

Do pierwszej grupy zalicza się m.in. rządową administrację (terenową) skarbową. Według *Leksykonu podatkowego* [Kulicki, Krawczyk, Sokół 1998, s. 10] administrację skarbową w ujęciu szerszym tworzy ogół instytucji związanych z finansami publicznymi, w ujęciu węższym – ogół instytucji i organów zajmujących się wymiarem, kontrolą, egzekucją zobowiązań podatkowych oraz prowadzeniem dochodzeń i orzekaniem w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.

Przed 1 stycznia 1999 r. terenowa struktura administracji skarbowej składała się z 49 izb skarbowych, 355 urzędów skarbowych oraz 49 urzędów kontroli skarbowej. Po wprowadzeniu 1 stycznia 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (gminy, powiaty i województwa), zakładającego istnienie 16 regionów (województw), dokonano redukcji liczby izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej oraz stosownych modyfikacji zasięgu terytorialnego działania urzędów skarbowych.

W związku z wejściem w życie z **dniem 1 września 2003 r.** Ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (DzU 2003 nr 137, poz. 1302) niżej wymienione zadania:

- wymiar i pobór podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów,
- szczególnie nadzór podatkowy,
- wymiar i pobór podatku akcyzowego,
- kontrola w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów,

przeszły z zakresu działania urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej do zadań służb celnych.

Obecna administracja skarbowa w Polsce składa się z dwóch zasadniczych części:

1) z **rządowej administracji skarbowej** (w tym częściowo administracji celnej – od 1 stycznia 2003 r.) zorganizowanej na trzech poziomach:

a) **centralnym** – Ministerstwo Finansów (MF), Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (GIKS),

b) **regionalnym** (wojewódzkim) – 16 izb skarbowych (IS), 16 urzędów kontroli skarbowej (UKS), 20 urzędów skarbowych ds. obsługi dużych podmiotów (USdsDP), 15 izb celnych (do spraw podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług z importu) oraz wojewódzkie kolegia skarbowe, których jednym z zadań jest zapewnienie koordynacji działań służb skarbowych na obszarze danego województwa,

c) **lokalnym** – 380 urzędów skarbowych (US) oraz 51 urzędów celnych (do spraw podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług z importu);

2) z **organów jednostek samorządu terytorialnego**, w skład którego wchodzi:

a) wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast (przewodniczący zarządu jednostek samorządu terytorialnego – organy gminy),

b) samorządowe kolegia odwoławcze,

c) urzędy gminne.

Instytucjonalna rozpiętość kierowania poszczególnych izb skarbowych w stosunku do urzędów skarbowych jest sumą kolumn 5 i 7 (tab. 1). Średnia rozpiętość wynosi 25 urzędów skarbowych na izbę skarbową.

Tabela 1. Liczba i rozmieszczenie jednostek skarbowych w Polsce

Nr	Województwo	Izba skarbową	OZIS	US	POPUS	USdsDP	UKS	OZUKS
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Dolnośląskie	Wrocław	3	33	2	1	1	3
2	Kujawsko-pomorskie	Bydgoszcz	1	22	2	1	1	1
3	Lubelskie	Lublin	1	21	2	1	1	1
4	Lubuskie	Zielona Góra	1	13	3	1	1	1
5	Łódzkie	Łódź	2	28	2	1	1	2
6	Małopolskie	Kraków	2	27	0	1	1	2
7	Mazowieckie	Warszawa	4	47	2	3	1	4
8	Opolskie	Opole	brak	12	brak	1	1	brak
9	Podkarpackie	Rzeszów	1	22	1	1	1	1
10	Podlaskie	Białystok	1	14	2	1	1	1
11	Pomorskie	Gdańsk	1	20	3	1	1	1
12	Śląskie	Katowice	2	35	2	2	1	2
13	Świętokrzyskie	Kielce	brak	14	2	1	1	brak
14	Warmińsko-mazurskie	Olsztyn	1	15	4	1	1	1
15	Wielkopolskie	Poznań	3	38	3	2	1	3
16	Zachodniopomorskie	Szczecin	1	19	4	1	1	1
Razem		16	24	380	35	20	16	24
Średnia instytucjonalna rozpiętość kierowania: 400 US (kol. 5 + kol. 7)/16-25								

Źródło: opracowanie własne.

Miejsca siedzib urzędów kontroli skarbowych pokrywają się z miejscami siedzib izb skarbowych. Liczba ośrodków zamiejscowych urzędów kontroli skarbowych (OZUKS) jest w poszczególnych województwach taka sama jak liczba ośrodków zamiejscowych izb skarbowych (OZIS).

Struktura organizacyjna każdej instytucji odzwierciedla się formalnie w dokumentacji organizacyjnej. Jej zasadniczymi dokumentami są schemat organizacyjny oraz regulamin organizacyjny. Schemat organizacyjny jest graficznym odzwierciedleniem struktury organizacyjnej, przedstawiającym komórki organizacyjne instytucji oraz linie powiązań między szczeblami kierowniczymi. Liczba i rodzaj komórek organizacyjnych w poszczególnych instytucjach zależy przede wszystkim od wielkości i złożoności jego zadań, zastosowanego systemu zarządzania oraz przyjętych granic nadzoru (rozpiętości kierowania) [Wojewnik 1984, s. 60].

Struktura organizacyjna jednostek skarbowych również jest regulowana przepisami prawnymi, poprzez wzorcowe statuty dotyczące ich organizacji, wydawane w formie zarządzeń Ministra Finansów i publikowana w Dzienniku Urzędowym. Na ich podstawie kierownicy jednostek skarbowych (naczelnicy/dyrektorzy/Minister Finansów) wydają wewnętrzne regulaminy organizacyjne i regulaminy pracy, które z kolei stają się podstawą do wydawania pozostałych zarządzeń, dotyczących instrukcji obiegu dokumentów, zasad obsługi klientów itp.

Istotnym czynnikiem kształtującym strukturę jednostek skarbowych ras jest liczba pracowników danej jednostki. Liczba zatrudnionych pracowników determinuje powoływanie drugiego i trzeciego zastępcy naczelnika/dyrektora, co wiąże się z istotnymi zmianami w strukturze danej jednostki skarbowej (utworzeniem nowego pionu organizacyjnego, zmianami w systemie zarządzania, w systemie obiegu dokumentów i informacji, delegowania uprawnień decyzyjnych oraz rozpiętością kierowania itp.). Organizacja determinowana jest również przez takie czynniki, jak: cele, zasoby rzeczowe i organizacyjne, specyfika usług, charakter i liczebność bazy klientów, skuteczność i szybkość podejmowania decyzji itp.

Tabela 2. Kategoria urzędu skarbowego według kryterium liczby zatrudnionych pracowników

Kryterium	Urząd mały	Urząd średni	Urząd duży
Liczba zatrudnionych pracowników	do 100 pracowników	powyżej 100 pracowników	powyżej 200 pracowników
Liczba zastępców	jeden zastępca naczelnika	dwa zastępców naczelnika	trzech zastępców naczelnika

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia Ministra Finansów nr 68 z dnia 15 października 1996 r. w sprawie wprowadzenia ramowego regulaminu pracy dla izb i urzędów skarbowych (DzUrz Min. Fin. nr 22, poz. 111 ze zm.).

Poniżej zaprezentowano kilka kryteriów tworzenia struktur w jednostkach skarbowych. W tabeli 2 przedstawiono warunki powoływania zastępców naczelnika urzędu skarbowego według kryterium liczby pracowników zatrudnionych w danym urzędzie

skarbowym, natomiast w tab. 3 zaprezentowano formy (nazewnictwo) oraz kryteria tworzenia komórek organizacyjnych w jednostkach skarbowych. Każda instytucja składa się z instytucji niższego rzędu, tzn. z indywidualnych stanowisk pracy oraz zorganizowanych zespołów ludzkich (np. departamentów, wydziałów, oddziałów, działów, referatów). Na najniższym szczeblu następuje dalsze uszczegółowienie zadań polegające na podziale ilościowym i jakościowym między poszczególnych wykonawców: komórki organizacyjne, stanowiska pracy.

Tabela 3. Formy tworzenia komórek organizacyjnych (k.o.) w jednostkach skarbowych

Rodzaj komórki (k.o.)	Stanowisko kierujące k.o.	Jednostki organizacyjne (j.o.)				
		urząd skarbowy	izba skarbową	urząd kontroli skarbowej	GIKS	Ministerstwo Finansów
Departamenty	dyrektor	nie występuje	nie występuje	nie występuje	występuje	występuje
Biura	dyrektor	nie występuje	nie występuje	nie występuje	występuje	występuje
Wydziały	naczelnik (n.)	nie występuje	co najmniej 20 os. wraz z n.	co najmniej 20 os. wraz z n.	występuje	występuje
Oddziały	Kierownik (k.)	nie występuje	co najmniej 10 os. wraz z k.	co najmniej 10 os. wraz z k.	występuje	występuje
Działy	Kierownik (k.)	co najmniej 10 os. wraz z k.	nie występuje	nie występuje	nie występuje	nie występuje
Referaty	Kierownik (k.)	co najmniej 5 os. wraz z k.	co najmniej 5 os. wraz z k.	co najmniej 5 os. wraz z k.	występuje	występuje
Wieloosobowe stanowiska pracy (sekcje w UKS)	Koordynator (ko.)	co najmniej 2 os. wraz z ko.	co najmniej 2 os. wraz z ko.	co najmniej 2 os. wraz z ko.	co najmniej 2 os. wraz z ko.	co najmniej 2 os. wraz z ko.
Jednoosobowe stanowiska pracy	Jednoosobowe stanowiska pracy, np. stanowisko radcy prawnego lub ds. kadr i szkolenia, pełnomocnicy					
Stanowisko kierującego j.o.	naczelnik	dyrektor	dyrektor	GIKS	Minister Finansów	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia Ministra Finansów nr 68 z dnia 15 października 1996 r. w sprawie wprowadzenia ramowego regulaminu pracy dla izb i urzędów skarbowych (DzUrz Min. Fin. nr 22, poz. 111 ze zm.).

Opis rządowej administracji skarbowej w świetle obowiązujących przepisów prawnych, które w istotny sposób kształtują jej system informacyjny zaprezentowano w tab. 4.

Tabela 4. Prawne podstawy działania jednostek skarbowych

Urząd skarbowy (US)	Izba skarbowa (IS)	Urząd kontroli skarbowej (UKS)
Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Konstytucja RP, art. 7 (DzU 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.). Na podstawie Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (DzU 2001 nr 80, poz. 872 ze zm. oraz Załącznik do ustawy – organy administracji niezespolonej), dyrektorzys US, naczelnicys US oraz dyrektorzys UKS są organami administracji niezespolonej, do których zaliczają się terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi wykonujące zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa. Organy te są wymienione w Załączniku do ww. ustawy i pozostają poza zwierzchnictwem wojewody. US jest organem podległym izbie skarbowej i Ministrowi Finansów; jest instytucją o charakterze pomocniczym dla organu podatkowego, którym jest naczelnik US. IS jest organem podległym Ministrowi Finansów; jest instytucją o charakterze pomocniczym dla organu podatkowego i nadzoru, którym jest dyrektor IS. IS oraz UKS mogą tworzyć gospodarstwa pomocnicze.		
Status prawny urzędów oraz izb skarbowych regulują: • Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (DzU 1996 nr 106, poz. 489 ze zm.) • Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (DzU 1997 nr 137, poz. 926, ze zm.) • Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu wojewódzkich kolegiów skarbowych oraz zmianie niektórych ustaw regulujących zadania, kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (DzU 2003 nr 137, poz. 1302 ze zm.) • Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie właściwości organów podatkowych (DzU 2002 nr 240, poz. 2069 ze zm.) • Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych (DzU 2003 nr 209, poz. 2027 ze zm.) • Zarządzenie nr 68 Ministra Finansów z dnia 15 października 1996 r. w sprawie wprowadzenia ramowego regulaminu pracy dla izb i urzędów skarbowych (DzU 1996 nr 22, poz. 111 ze zm.) • Zarządzenie nr 86 Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (DzU 1996 nr 25, poz. 135 ze zm.), załączniki do niniejszego zarządzenia stanowią wzorcowy statut odpowiednio: – Załącznik nr 1 – dot. urzędów skarbowych – Załącznik nr 2 – dot. izb skarbowych • Regulamin organizacyjny jednostek skarbowych nadane odpowiednio przez naczelnika i dyrektora danej jednostki skarbowej.		
Status prawny urzędu kontroli skarbowej regulują: • Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jednolity: DzU 1999 nr 54, poz. 572 ze zm.) • Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (DzU 1997 nr 137, poz. 926 ze zm.) • Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu wojewódzkich kolegiów skarbowych oraz zmianie niektórych ustaw regulujących zadania kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (DzU 2003 nr 137, poz. 1302 ze zm.) • Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zasięgu działania urzędów kontroli skarbowej (DzU 1998 nr 153, poz. 995 ze zm.) • Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie organizacji urzędów kontroli skarbowej (DzU 2002 nr 96, poz. 856) załącznik do tego rozporządzenia stanowi wykaz ośrodków zamiejscowych. • Załączniki nr 1 (zasięg działania) i nr 2 (statut) Zarządzenia nr 15 Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 1998 r. w sprawie organizacji urzędów kontroli skarbowej oraz nadania im statutów (DzU 1998 nr 26, poz. 106 ze zm.). • Zarządzenie nr 15 Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu urzędów kontroli skarbowej (DzU 2002 nr 9, poz. 46) • Regulamin organizacyjny urzędu kontroli skarbowej nadany przez dyrektora urzędu na podstawie powyższego zarządzenia; regulaminy organizacyjne urzędów kontroli skarbowej podlegają zatwierdzeniu przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.		

Źródło: opracowanie własne na podstawie uregulowań prawnych.

3. Próba identyfikacji systemu informacyjnego rządowej administracji skarbowej

Przyjmując rządową administrację skarbową za koherentny system wyższego rzędu, można w nim wyróżnić następujące systemy:

- **System zarządzania** – zapewniający realizację zadań, dobór metod i środków działania oraz podejmowanie decyzji umożliwiających uruchomienie i regulowanie procesów zachodzących w systemie wykonawczym.
- **System wykonawczy** – przetwarzający materiały przy użyciu odpowiedniego instrumentarium; system zarządzania oddziałuje informacyjnie i zmierza do powiązania i zharmonizowania pracy zespołów ludzkich i środków pracy w sposób pozwalający na najbardziej efektywne osiągnięcie założonego celu.
- **System informacyjny** – pełniący specyficzną rolę, polegającą na zapewnieniu sprzężenia informacyjnego między wymienionymi systemami, a także między ras a otoczeniem zewnętrznym (dalszym i celowym). Bez niego nie mogłyby działać wcześniej wymienione systemy, a sprawność jego funkcjonowania wywiera bezpośredni wpływ na wyniki działalności całej administracji skarbowej.

W tabeli 5 przedstawiono szczeble zarządzania ras według dwóch kryteriów pionu organizacyjnego i wewnętrznej organizacji danej jednostki skarbowej.

Tabela 5. Szczeble zarządzania

Szczebel zarządzania	Kryterium pionu organizacyjnego		Kryterium wewnętrznej organizacji danej jednostki skarbowej				
	pion wymiarowy (podatkowy)	pion kontroli skarbowej	Ministerstwo Finansów	izby skarbowe	urzędy skarbowe	GIKS	urzędy kontroli skarbowej
Strategiczny	Ministerstwo Finansów	Ministerstwo Finansów	minister, wiceministrowie, gł. księgowy, dyrektor generalny	dyrektor, zastępcy, gł. księgowy	naczelnicy, zastępcy, gł. księgowy	Minister Finansów	dyrektor, zastępcy, gł. księgowy
Koordynacyjny (taktyczny)	izby skarbowe	Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej	dyrektorzy, zastępcy departamentów, naczelnicy wydziałów	naczelnicy wydziałów		dyrektorzy, zastępcy departamentów, naczelnicy wydziałów	naczelnicy wydziałów
Operacyjny	urzędy skarbowe	urzędy kontroli skarbowej	kierownicy k.o., koordynatorzy,	kierownicy k.o., koordynatorzy,	kierownicy k.o., koordynatorzy,	kierownicy k.o., koordynatorzy,	kierownicy k.o., koordynatorzy,

Źródło: opracowanie własne.

Na poziomie strategicznym czynności zarządcze mają zwykle charakter długofalowy i znaczny wpływ na funkcjonowanie administracji skarbowej. Decyzje te

rangi muszą być opierane na rzetelnych przesłankach informacyjnych i podejmowane po przeanalizowaniu możliwych wariantów rozwoju sytuacji gospodarczej. Na poziomie operacyjnym systemy są zwykle zintegrowane z systemami ewidencyjnymi i tworzą systemy ewidencyjno-raportujące, określane też jako systemy transakcyjne (tu: system Poltax). Przetwarzanie transakcyjne polega na ewidencji i zestawianiu danych o typowych, elementarnych zdarzeniach gospodarczych (zwanym transakcjami).

Jak już założono na wstępie (za A. Nowickim), system informacyjny jest to wyróżniony przestrzennie i uporządkowany czasowo zbiór informacji, nadawców informacji, odbiorców informacji, kanałów informacyjnych oraz technicznych środków przesyłania i przetwarzania informacji, których funkcjonowanie służy do sterowania organizacją. Ponieważ każdy system posiada strukturę elementową, poszczególne elementy są ze sobą ściśle powiązane i pełnią określone zadania, można podjąć próbę identyfikacji systemu informacyjnego rządowej administracji skarbowej poprzez przypisanie do elementów składowych – występujących w powyższym ujęciu si – sentencji specyficznych dla ras.

System informacyjny rządowej administracji skarbowej jest to mianowicie zbiór informacji:

- **wyróżniony przestrzennie** – ze względu na właściwość terytorialną (miejscową) jednostek skarbowych w skali kraju, czyli ich rozmieszczenie i wzajemne usytuowanie (struktura przestrzenna),
- **i uporządkowany czasowo** – uporządkowany obowiązującymi przepisami prawnymi, tworzący zasoby (zbiory) informacyjne jednostek skarbowych (chodzi tutaj też o rodzaj informacji, w sensie ich treści, które powinny być przekazywane wewnątrz systemu i względem otoczenia, na czas stanowiący prawem (terminy).

Zbiory te można podzielić w następujący sposób:

- ze względu na miejsce w procesie przetworzenia na wejściowe, wewnętrzne, wyjściowe,
- ze względu na stopień przetworzenia na źródłowe, pośrednie, wynikowe (np. zbiory pośrednie przekazywane pomiędzy instytucjami),
- ze względu na typ (formę) na liczbowe, tekstowe, multimedialne,
- ze względu na opis zjawiska na identyfikujące, kwantyfikujące,
- ze względu na poziom zmienności na stałe, względnie stałe, zmienne,

oraz na:

- **zbiór nadawców i odbiorców informacji** – niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania rządowej administracji skarbowej (Ministerstwo Finansów, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, urzędy kontroli skarbowej, izby skarbowe oraz urzędy skarbowe) wraz z ich otoczeniem,
- **zbiór kanałów informacyjnych** – utworzonych między nadawcami i odbiorcami informacji, do których można zaliczyć m.in. drogi przekazywania informacji (np. podatkowej) pomiędzy podmiotami biorącymi udział w systemie podatkowym; są to sformalizowane i niesformalizowane drogi (trasy) przepływów informacyj-

nych, stanowiących ewidencyjne lub informacyjne odwzorowanie przepływów zasileniowych (rzeczowych, finansowych) w obrębie instytucji; określają one również nadawców i odbiorców informacji, miejsca przetwarzania oraz ramy czasowe, wyróżnia się tu kanały informacyjne: pionowe, poziome, sformalizowane, niesformalizowane,

- **zbiór technicznych środków przesyłania i przetwarzania informacji** – stanowiących przez użytą technologię informacyjno-komunikacyjną, czyli algorytmizowane procedury automatycznej (systemy informatyczne) i nieautomatycznej (systemy tradycyjne) obróbki zbiorów informacji, **których funkcjonowanie służy do sterowania organizacją**, jaką jest rządowa administracja skarbową.

Aby dopełnić charakterystyki si ras, przedstawiono poniżej elementy **podmiotowe i przedmiotowe** tego systemu. Ogólnie można tu wydzielić dwie grupy użytkowników si ras (por. [Kisielnicki, Sroka 1999, s. 52-53]):

- **wewnętrzną:** podmioty tworzące si ras i w nim uczestniczące (tab. 6, kol. 2),
- **zewnętrzną:** podmioty otoczenia celowego i dalszego (tab. 6, kol. 1, 3).

Tabela 6. Elementy podmiotowe si ras

Podmioty prawodawcze i kontrolne si ras	Podmioty tworzące i organizujące si ras	Podmioty uczestniczące w si ras
1	2	3
Do najważniejszych podmiotów można zaliczyć: • sejm • senat • Radę Ministrów • prezesa Rady Ministrów • Najwyższą Izbę Kontroli • Państwową Inspekcję Pracy • Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO) • Trybunał Konstytucyjny	• Ministerstwo Finansów • Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej • urzędy kontroli skarbowej • izby skarbowe • urzędy skarbowe • urzędy skarbowe ds. obsługi dużych podmiotów	Podmioty z otoczenia celowego z sektorów: • C (<i>consumer</i>) osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej • B (<i>business</i>) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, poczta, banki, biura rachunkowe itd. - G (<i>government</i>) administracja (ustawodawcza, sądownicza, wykonawcza publiczna), np. administracja celna, jednostki samorządu terytorialnego, oraz podmioty i instytucje z otoczenia dalszego

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei **przedmiotem** si ras jest przede wszystkim ustalanie zobowiązań podatkowych – w postaci podatku – stanowiących:

- zaliczki na podatki,
- raty podatków, jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach,

- opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe⁴,
- pozostałe czynności regulowane przepisami prawnymi, do których zalicza się:
 - rejestrację i identyfikację podatników/podmiotów,
 - kontrolę podatkową i skarbową,
 - postępowanie egzekucyjne,
 - postępowanie karne skarbowe,
 - monitorowanie pomocy publicznej,
 - kontrolę skarbową środków Unii Europejskiej,
 - wywiad skarbowy,
 - obsługę podatnika/podmiotu (sektorów otoczenia C, B, G).

Jak każdy system informacyjny, si ras jest systemem mającym zadanie gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji w różnych postaciach ich użytkownikom na potrzeby efektywnego zarządzania i funkcjonowania całej administracji skarbowej oraz jej otoczenia. Gromadzenie informacji obejmuje wszystkie zdarzenia mające (lub w jakikolwiek sposób mogące mieć) wpływ na zaistnienie zobowiązania podatkowego. Informacje te można sklasyfikować w następujący sposób:

- informacje dotyczące zaistnienia zdarzenia, z którym przepisy podatkowe wiążą powstanie takiego zobowiązania,
- informacje w formie decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.

Do pierwszej grupy zaliczono informacje docierające z otoczenia dalszego oraz otoczenia celowego. Jest to grupa informacji zewnętrznych. Grupa druga zawiera informacje stanowiące przez jednostki skarbowe. Jest to grupa informacji wewnętrznych. W obu grupach mamy do czynienia ze sformalizowanym ich przekazywaniem między podmiotami. Polega to na tym, że każda informacja tego typu ma określoną przepisami drogę pomiędzy nadawcą i odbiorcą. Droga ta jest normowana przepisami prawnymi (procedurami) obowiązującymi jednostki skarbowe, zajmujące się organizacją poboru podatków, oraz otoczenie, które stanowi źródło informacji. Do przepisów tych zaliczamy głównie ustawy, rozporządzenia i zarządzenia.

Otoczenie zewnętrzne si składa się z dwóch warstw: jednej, nazywanej umownie otoczeniem ogólnym (dalszym; *general environment*), i drugiej, zwanej otoczeniem celowym (bliższym; *specyfic environment*). W otoczeniu ogólnym si ras można wyróżnić umownie siedem wymiarów: ekonomiczny, ekologiczny, technologiczno-techniczny, społeczny, polityczny, międzynarodowy oraz prawny [Penc 1999, s. 21-24].

Rozpatrując **otoczenie prawne** (ze względu na poruszaną tematykę), stwierdza się, że są to warunki ustanowione przez państwo i inne ciała posiadające kompetencje ustawodawcze i dlatego są dla ras wiążące. Prawo określa zadania administracji, organizację, jak też formy działalności administracji. Artykuł 7 Konstytucji RP z 1997 r.

⁴ Przez niepodatkowe należności budżetowe rozumie się nie będące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych.

stanowi: „Organa władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Prawne warunki otoczenia dzielą się na te, które dotyczą obszaru wewnętrznego administracji skarbowej, i te, które wpływają na jej zewnętrzne powiązania. Konsekwencje **wewnętrzne** odzwierciedlają się w postaci np. statutu instytucji, prawa pracy, przepisów bhp, regulaminów. Na **zewnętrzne** stosunki instytucji wpływają szczególnie: ustawy i rozporządzenia dotyczące systemu podatkowego (np. interpretacje sądów i Trybunału Konstytucyjnego), działalności gospodarczej itd. W szerszym ujęciu otoczenie prawne obejmuje również i reguluje: dostęp do informacji publicznej, ochrony danych osobowych, prawo telekomunikacyjne, umowy elektroniczne, prawo autorskie, karnoprawne aspekty komunikacji elektronicznej itd.

Wpływ otoczenia prawnego może zakłócić a niekiedy utworzyć „wąskie gardła” w funkcjonowaniu si ras, np. generując obowiązek składania dużej liczby formularzy podatkowych lub nie koordynując projektów zmian legislacyjnych systemu podatkowego z wydolnością i możliwościami systemu informacyjnego, zwłaszcza jego części informatycznej (Poltax). Złożoność systemu podatkowego pociąga za sobą złożoność systemu informatycznego i informacyjnego, a co za tym idzie, rosną wymagania względem kwalifikacji pracowników oraz odpowiedniego wyposażenia w nowoczesne środki techniczne. Skutkuje to również brakiem możliwości kompleksowej obsługi klienta przez jednego pracownika. Dlatego też system podatkowy oraz system informacyjny si ras winny być względem siebie systemami komplementarnymi. Zmieniając istotnie funkcjonowanie systemu podatkowego, trzeba mieć na względzie to, jakimi zasobami dysponuje si ras, czy będzie mógł sprawnie realizować założenia systemu podatkowego. Otoczenie prawne uzmysławia to, iż nieodzownym warunkiem prawidłowego funkcjonowania si ras jest dokonywanie analiz systemowych, bilansowania możliwości, np. si ras względem systemu podatkowego i *vice versa*, oraz uwzględnianie rozwiązań przyjmowanych w innych gałęziach prawa.

4. Podsumowanie

Aspekty organizacyjne i prawne systemu informacyjnego powinny zapewniać możliwie pełną wzajemną zbieżność, współzależność i harmonię celów indywidualnych i grupowych, celów kadry kierowniczej i wykonawczej oraz celów cząstkowych poszczególnych komórek organizacyjnych z celami globalnymi całej ras.

Reasumując, można stwierdzić, że si ras charakteryzuje się znaczną inercją, która utrudnia dokonywanie zmian, ponieważ cały system administracyjny w Polsce jest nadal ściśle scentralizowany i oparty na przewadze struktur resortowych. Zgodnie ze spojrzeniem resortowym podejmowane są decyzje i tak również przepływają informacje i środki finansowe, co nie ułatwia doskonalenia tego systemu. System informacyjny si ras jest przez to systemem autonomicznym względem pozostałych systemów informacyjnych państwa, zarówno pod względem posiadanych zasobów informacyjnych, jak i braku współpracy pomiędzy systemami na płaszczyźnie elektronicznej.

Literatura

- Chajtman S. (1986), *Systemy i procesy informacyjne*, PWE, Warszawa.
- Flakiewicz W. (1987), *Systemy informacyjne przedsiębiorstw i instytucji*, PWE, Warszawa.
- Kisielnicki J. (1993), *Informatyczna infrastruktura zarządzania*, PWN, Warszawa.
- Kisielnicki J., Sroka H. (1999), *Systemy informacyjne biznesu*, Placet, Warszawa.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A. (2000), *Nauka administracji*, Zakamycze, Kraków.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A. (2002), *Elementy nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Kulicki J., Krawczyk A., Sokół P. (1998), *Leksykon podatkowy*, PWE, Warszawa.
- Leoński Z. (1979), *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa.
- Nowicki A., (1999), *Strategia doskonalenia systemu informacyjnego w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, AE, Wrocław.
- O'Brien J.A. (1993), *Management Information Systems, A Managerial End User Perspective* IRWIN, Sydney 1993.
- Penc J. (1999), *Strategie zarządzania – perspektywiczne myślenie, systemowe działanie*, Placet, Warszawa.
- Skalik J. (1998), *Projektowanie organizacji instytucji*, AE, Wrocław.
- Wojewnik J. (1984), *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa przemysłowego*, PWE, Warszawa.

ORGANIZATION AND LEGAL ASPECTS OF THE INFORMATION SYSTEM OF GOVERNMENTAL REVENUE ADMINISTRATION

Summary

In this article the author defines the information system of governmental revenue administration. The structure and division of revenue administration in Poland has been characterized here. Next an attempt is made to identify the information system of the governmental revenue administration. Here the components as well as some of the user groups of this system have been shown. The environment have been also characterized (with exposing the legal environments), which essentially influence the shape of the information system.