

Marcin Kaliński

Rozwój zasobów ludzkich w administracji podatkowej

W celu sprawnego i niezależnego funkcjonowania nowoczesne państwo powinno dysponować odpowiednimi zasobami ludzkimi – urzędnikami profesjonalnie wykonującymi powierzone zadania. Administracja podatkowa odpowiedzialna jest za pobór danin na rzecz Skarbu Państwa oraz bezpieczeństwo finansowe państwa. Na niej spoczywa więc szczególna odpowiedzialność za tworzenie warunków oraz kreowanie rozwoju w skali lokalnej, regionalnej i krajowej. Istotne jest zatem także przygotowanie pracowników administracji podatkowej, którzy będą służyć społeczeństwu i gwarantować istotne funkcje państwa. Celem artykułu jest diagnoza ważnego elementu funkcji personalnej, jakim jest rozwój zasobów ludzkich w administracji podatkowej, oraz wskazanie dysfunkcji w tym obszarze i możliwych sposobów ich eliminowania.

Słowa kluczowe: rozwój zasobów ludzkich (*HR development*), administracja podatkowa (*tax administration*), kompetencje (*competence*)

Wprowadzenie

W ciągu ostatnich kilku lat zauważa się w Polsce wzrost zainteresowania rozwojem zasobów ludzkich w administracji publicznej, w tym również w administracji podatkowej. W obszarze działania administracji podatkowej zasadna wydaje się zatem próba odpowiedzi na pytanie o inwestycje w zasoby ludzkie, które realizują strategiczne zadania publiczne związane z poborem podatków. Administracja ta zabezpiecza bowiem interesy finansowe budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetu krajowego i budżetu Unii Europejskiej. Skuteczność tej funkcji jest istotnie zdeterminowana potencjałem kadrowym w administracji podatkowej. Przygotowanie merytoryczne pracowników tej administracji umożliwia zatem wykonywanie zadań i obowiązków skutkujących wpływami do budżetu, z którego zaspokajane są potrzeby wszystkich obywateli. Nie bez znacze-

nia pozostaje także ich stosunek do klientów administracji podatkowej, który powinien budować klimat zaufania do państwa i jego organów, a przez to dobrowolne i rzetelne regulowanie obowiązków podatkowych.

Cel pracy, tezy i problemy badawcze

Celem niniejszego artykułu jest diagnoza ważnego elementu funkcji personalnej, jakim jest rozwój zasobów ludzkich w administracji podatkowej, oraz wskazanie dysfunkcji w tym obszarze i możliwych sposobów ich eliminowania, a stwarzających tym samym podstawę do ustalenia kierunków usprawnień i rekomendacji rozwiązań praktycznych.

W świetle przedstawionego powyżej celu sformułowano dwie tezy badawcze. Pierwsza z nich: rozwój zasobów ludzkich w administracji podatkowej jest istotnym i złożonym obszarem funkcji personalnej, w dużym stopniu zdeterminowanym specyfiką służby cywilnej i wielkością urzędów skarbowych. Teza druga: w praktyce rozwoju zasobów ludzkich w administracji podatkowej występuje wiele wewnętrznych ograniczeń i zewnętrznych barier powodujących niepełne wykorzystanie instrumentarium rozwoju zasobów ludzkich.

Sformułowane problemy badawcze stanowiły uszczegółowienie celu badań i usytuowane zostały na gruncie dotychczasowych osiągnięć badaczy polskich i zagranicznych w omawianym obszarze funkcji personalnej. Dotyczyły one następujących zagadnień: oceny kompetencji zawodowych pracowników na stanowiskach do spraw kadr i szkoleń w urzędach skarbowych z punktu widzenia realizacji procesu rozwoju zasobów ludzkich, identyfikacji mocnych i słabych stron elementów kompetencji pracowników w poszczególnych grupach stanowisk administracji podatkowej, opracowania modelu kompetencyjnego pracownika tej administracji, określenia wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju zasobów ludzkich w administracji podatkowej oraz oceny wykorzystania instrumentów rozwoju zasobów ludzkich w praktyce tej administracji.

Na podstawie przeprowadzonych badań, w tym analizy nadwyżek i niedoborów elementów kompetencji pracowników, podjęto próbę stworzenia modelu kwalifikacyjnego dla wszystkich pięciu grup stanowisk w administracji podatkowej.

Niniejszy artykuł oparty jest na badaniach przeprowadzonych w 34 urzędach skarbowych. Badaniem objęto wszystkie urzędy zlokalizowane na terenie województwa dolnośląskiego, jako jednego z ważniejszych województw na mapie podatkowej kraju pod względem liczby zatrudnionych w administracji podatkowej, liczby podległych urzędów i obsługiwanych podatników, a tym samym wielkości wygenerowanych wpływów podatkowych. Badania przeprowadzono w drugiej połowie 2008 roku, według stanu prawnego na dzień 31 grudnia 2007 r., czyli pod rządami ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej.

Metodyka badań

Administrację podatkową tworzą – w znaczeniu węższym – urzędy skarbowe działające na poziomie lokalnym. Tworzą ją również izby skarbowe działające na poziomie regionalnym, ale w badaniach zdecydowano się na zawężenie pola badawczego wyłącznie do urzędów skarbowych z uwagi na odmienny charakter i specyfikę realizowanych przez nie zadań. Urzędy skarbowe w Polsce (401 urzędów) stanowią ponad 96% administracji podatkowej, natomiast izby skarbowe (16 izb) stanowią niecałe 4% tej administracji. Urzędy skarbowe zajmują się poborem, egzekucją i obsługą należności podatkowych oraz bezpośrednią obsługą podatników, a izby skarbowe sprawują nadzór nad działalnością urzędów skarbowych i są organem odwoławczym (II instancja) od decyzji wydawanych przez urzędy skarbowe (I instancja). Administracja podatkowa jest częścią administracji rządowej, w której działa korpus służby cywilnej ustanowiony w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa.

W przyjętej procedurze badawczej zastosowano metodologiczną regułę triangulacji (wielowymiarowości badań), polegającą na jednoczesnym wykorzystaniu wielu technik i źródeł zdobywania informacji w celu uzyskania wnikliwego i wielostronnego opisu zagadnienia badawczego, a także umożliwiającą pełniejszy ogląd badanej rzeczywistości [Chęłpa, 2006]. W szczególności dotyczyła ona triangulacji technik badawczych, czyli spożytkowania w prowadzonym badaniu zestawu narzędzi badawczych wyrastających z różnych założeń metodologicznych.

Zgodnie z postulatem triangulacji wykorzystano następujące techniki (narzędzia) badawcze: badania ankietowe, wywiady swobodne, obserwację uczestniczącą oraz analizę dokumentów organizacyjnych.

W badaniach ankietowych wykorzystano dwa rodzaje kwestionariuszy do badania rozwoju zasobów ludzkich, które zostały skierowane do osób zatrudnionych na stanowiskach pracy ds. kadr i szkoleń oraz pracowników urzędów skarbowych w pięciu grupach stanowisk: średniego szczebla zarządzania, koordynujących, samodzielnych, specjalistycznych i wspomagających. Pierwszy z kwestionariuszy przesłano do 34 urzędów skarbowych, a ankiety wypełniło 100% respondentów z działów kadrowych. Natomiast drugi przekazano do wybranych urzędów, uwzględniając ich zróżnicowanie pod względem wielkości, z czego otrzymano 68 ankiet wypełnionych (zwrot na poziomie 36%).

Odpowiedzi uzyskane z kwestionariuszy nie były wyczerpującym źródłem informacji na temat procesu rozwoju zasobów ludzkich w administracji podatkowej. W celu weryfikacji i pogłębienia ich wyników przeprowadzono 40 wywiadów swobodnych z pracownikami badanych urzędów skarbowych zajmujących stanowiska mieszczące się we wszystkich pięciu grupach stanowisk, zarówno wykonawczych, jak i kierowniczych.

Wyniki badań rozwoju zasobów ludzkich w dolnośląskiej administracji podatkowej

Charakterystyka zasobów ludzkich w administracji podatkowej

Dolnośląską administrację podatkową tworzą 34 urzędy skarbowe, które podzielono ze względu na liczbę zatrudnionych na 13 małych (do 60 osób), 12 średnich (pow. 60 do 130 osób) oraz 9 dużych (pow. 130 osób). W dużych urzędach zatrudnionych było 48,8% pracowników, w średnich 32,4%, a w małych 18,8%.

W tej administracji podatkowej w roku 2007 zatrudnionych było 3294 osób w pięciu grupach stanowisk: średniego szczebla zarządzania (2,3%), koordynujących (4,1%), samodzielnych (7,7%), specjalistycznych (68,1%) i wspomagających (17,8%). Pierwsze trzy grupy stanowisk (ok. 14%) tworzą tzw. korpus kierowniczy, natomiast dwie ostatnie (ok. 86%) tzw. korpus wykonawczy.

Pracownicy służby cywilnej, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę w służbie cywilnej, stanowili 99% zatrudnionych, a tylko 1% to urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie mianowania, w wyniku postępowania kwalifikacyjnego, sprawdzającego wiedzę i umiejętności przydatne w tej służbie.

Urzędy skarbowe są sfeminizowane, ponieważ 79,2% pracowników stanowiły kobiety, natomiast mężczyźni tylko 20,8%. Mimo że zatrudnienie nie zapewnia wysokiego poziomu wynagrodzeń, nie występuje tam zagrożenie zwolnieniami i płaca jest gwarantowana przez państwo. Może to być atrakcyjniejsze dla kobiet ceniących bardziej od mężczyzn stabilizację zawodową.

Tylko 13,0% zatrudnionych było w wieku do 29 lat, a 32,5% w wieku od 30 do 39 lat, natomiast 54,5% w wieku powyżej 40 lat. Stosunkowo niski odsetek osób w przedziale wiekowym do 29 lat może świadczyć z jednej strony o tym, że urzędy nie są atrakcyjnym miejscem pracy dla ludzi młodych, z drugiej zaś szczególnie urzędy w miastach powiatowych pozostają „zamknięte”, gdyż fluktuacja kadr jest na bardzo niskim poziomie. Większość zatrudnionych to osoby w wieku tzw. niemobilnym (powyżej 40 lat), co świadczy o ustabilizowanej załodze.

Wykształcenie wyższe posiadało 67,3% zatrudnionych, z czego 45% legitymowało się wykształceniem ekonomicznym, a około 30% prawniczym lub administracyjnym.

Stażem pracy w administracji podatkowej do 4 lat legitymowało się 16,6% pracowników, od 5 do 9 lat – 16,9%, od 10 do 19 lat – 57,9%, a powyżej 20 lat – 8,6%. Stan taki skutkować może negatywnymi zjawiskami w postaci skostnienia struktury organizacyjnej, nienadążania za zmianami, braku otwartości na zmiany i dopływu tzw. świeżej krwi.

Kompetencje pracowników na stanowiskach ds. kadr i szkoleń w administracji podatkowej

Łącznie 47 osób (1,4% ogółu zatrudnionych) zajmowało się sprawami kadr i szkoleń, obsługując 3294 pracowników. Statystycznie na jednego pracownika ds. kadr i szkolenia przypadało więc średnio 70 pracowników do obsługi kadrowo-szkoleniowej. Funkcja personalna w urzędzie skarbowym umiejscowiona jest zazwyczaj w komórce organizacyjnej ds. ogólnych, gdzie realizowane są również zadania związane z zapewnieniem funkcjonowania urzędu, np. zamówienia publiczne, obsługa sekretarska i materiałowa urzędu czy też prowadzenie archiwum zakładowego. Najczęściej jest to jedno – w ramach tej komórki – stanowisko zajmujące się kadrami. Zadania na tym stanowisku sprowadzone są głównie do wypełniania obowiązków związanych z prowadzeniem akt osobowych, ewidencją czasu pracy, sprawami socjalnymi i wypełnianiem dokumentów w sprawie skierowania na szkolenia. Usytuowanie komórek kadrowych w strukturach organizacyjnych urzędów oraz zakres i stopień specjalizacji zadań tam podejmowanych świadczą o niskiej randze, jaką nadaje się funkcji personalnej, a w węższym zakresie również rozwojowi zasobów ludzkich. Działalność tych komórek jest doraźna i akcyjna, a ich pracownicy nie są przekonani o realizacji polityki zarządzania zasobami ludzkimi, która została opracowana na szczeblu centralnym dla całej służby cywilnej.

Poziom wykształcenia pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. kadr i szkoleń, istotny z punktu widzenia realizacji procesu rozwoju zasobów ludzkich w urzędach, był następujący:

- wykształcenie wyższe posiadało 85,1% tych pracowników, policealne – 8,5%, a średnie – 6,4%;
- najliczniej reprezentowane kierunki wykształcenia to: administracja (36,1%) i ekonomia (34,0%), a znacznie rzadziej: pedagogika (6,4%), socjologia, prawo lub historia (po 4,3%), politologia, finanse i bankowość oraz energetyka (po 2,1%);
- wykształcenie podyplomowe posiadało 34% pracowników, w tym tylko 17% bezpośrednio związane z wykonywaną pracą.

W samoocenie kompetencji 88,2% tych pracowników wskazywało, że dostosowanie ich do wymagań na stanowisku pracy było odpowiednie, dla 5,9% było powyżej wymagań i dla takiej samej liczby było poniżej wymagań. Można sądzić, iż tak wysokie oceny dotyczą w dużej mierze administrowania kadrami, czyli realizacji zadań wynikających z przepisów prawa pracy.

Mocne strony ich kompetencji wiązały się najczęściej ze znajomością organizacji i funkcjonowania aparatu skarbowego, długoletnim stażem pracy w urzędzie oraz posiadaniem wykształcenia wyższego. Pomimo wysokiej samooceny wskazywano także na słabe elementy kompetencji związanych głównie z brakiem wiedzy teoretycznej w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i umiejętności stosowania w praktyce nowoczesnych

metod zarządzania zasobami ludzkimi, w tym w zakresie instrumentarium rozwoju pracowników (tab. 1).

Tabela 1. Mocne i słabe strony kompetencji pracowników ds. kadr i szkoleń w dolnośląskich urzędach skarbowych

Elementy kompetencji		Udział w %	Charakterystyka mocnych i słabych stron kompetencji według badanych
Mocne strony	doświadczenie zawodowe	58,8	znajomość organizacji i funkcjonowania aparatu skarbowego, długoletni staż pracy w urzędzie, praca w innych komórkach organizacyjnych urzędu na różnych stanowiskach, staż pracy poza urzędem, doświadczenie zawodowe w pracy kadrowej w urzędzie i poza nim, znajomość problemów zawodowych pracowników urzędu
	wiedza	35,3	wykształcenie wyższe administracyjne, ekonomiczne lub pedagogiczne, kierunkowe wykształcenie uzupełniające (podyplomowe), wielokierunkowe wykształcenie, wiedza prawnicza, bogata wiedza ogólna i specjalistyczna związana z praktyką na zajmowanym stanowisku pracy, znajomość innych dziedzin nauki ułatwiających pracę, np. psychologii
	cechy osobowe	20,6	uczciwość, postępowanie etyczne, sumienność, pracowitość, dyskrecja, empatia, asertywność
	umiejętności	8,8	umiejętność obsługi klienta wewnętrznego i zewnętrznego, umiejętność obsługi komputera i programów kadrowych, umiejętność współpracy, negocjowania, rozwiązywania konfliktów i proponowania nowych rozwiązań, umiejętność pracy w zmieniających się warunkach i dostosowywania się do zmian
Słabe strony	wiedza	58,8	brak aktualnej wiedzy (metody, instrumenty) z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, brak wykształcenia uzupełniającego (podyplomowego) dotyczącego prawa pracy, ubezpieczeń społecznych i zarządzania zasobami ludzkimi, nieuzupełnianie wiedzy lub wykształcenia, niedostateczna znajomość przepisów o ubezpieczeniu społecznym pracowników i ich rodzin
	umiejętności	26,5	brak umiejętności stosowania w praktyce nowoczesnych metod (narzędzi) zarządzania zasobami ludzkimi, brak znajomości metod (technik) rozwoju zasobów ludzkich, błędy popełniane w selekcji, rekrutacji i rozwoju pracowników w związku z brakiem podstaw teoretycznych, problemy w zaawansowanej obsłudze programów kadrowo-płacowych, brak dostatecznych umiejętności w zakresie negocjacji umów i psychologii

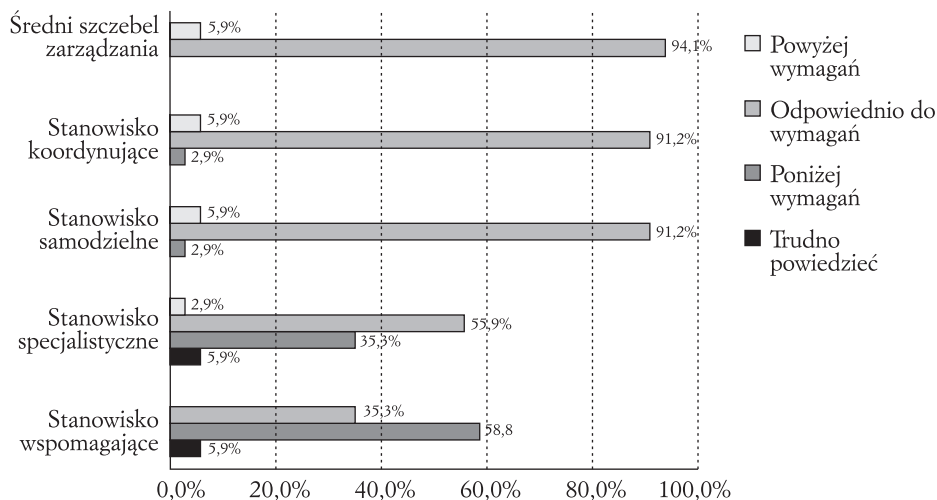
Słabe strony	doświadczenie zawodowe	11,8	brak doświadczenia z pracy w dużej firmie stosującej nowoczesne narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi, brak odpowiedniego doświadczenia zawodowego do pracy na stanowisku ds. kadr i szkoleń, brak znajomości procedur wewnętrznych obowiązujących na stanowisku pracy
	cechy osobowe	5,9	brak postawy asertywnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych

Kompetencje pozostałych pracowników administracji podatkowej

Ocena dostosowania kompetencji pracowników urzędów skarbowych w grupie stanowisk kierowniczych do wymagań związanych ze stanowiskiem pracy, dokonana przez pracowników ds. kadr i szkoleń, pozwala na stwierdzenie, że większość tych pracowników (91,2%-94,1%) spełnia te wymagania w stopniu odpowiednim do opisu stanowiska pracy. Z kolei w grupie stanowisk wykonawczych (specjalistycznych i wykonawczych) kompetencje są wystarczające dla 55,9% i 35,3% pracowników, a poniżej wymagań dla odpowiednio 35,3% i 58,8% (wykres 1).

Wykres 1. Ocena kompetencji pracowników dolnośląskich urzędów skarbowych w pięciu grupach stanowisk



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych

Mocne i słabe strony kompetencji pracowników urzędów skarbowych w pięciu grupach stanowisk ocenione przez pracowników na stanowiskach ds. kadr i szkoleń wraz z procentowym udziałem odpowiedzi przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Mocne i słabe strony kwalifikacji pracowników dolnośląskich urzędów skarbowych w pięciu grupach stanowisk

Mocne i słabe strony kompetencji	Grupy stanowisk w administracji podatkowej											
	Średniego szczebla zarządzania	Koordynujące	Samodzielne	Specjalistyczne	Wspomagające	Udział w %	Średniego szczebla zarządzania	Koordynujące	Samodzielne	Specjalistyczne	Wspomagające	Udział w %
Mocne strony	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	41,2	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	35,3
	wiedza	wiedza	wiedza	wiedza	wiedza	20,6	wiedza	wiedza	wiedza	wiedza	wiedza	5,9
	umiejętności	umiejętności	umiejętności	umiejętności	umiejętności	11,8	umiejętności	umiejętności	umiejętności	umiejętności	umiejętności	5,9
	cechy osobowe	cechy osobowe	cechy osobowe	cechy osobowe	cechy osobowe	2,9	cechy osobowe	cechy osobowe	cechy osobowe	cechy osobowe	cechy osobowe	2,9
	umiejętności	umiejętności	umiejętności	umiejętności	umiejętności	26,5	umiejętności	umiejętności	umiejętności	umiejętności	umiejętności	50,0
Słabe strony	wiedza	wiedza	wiedza	wiedza	wiedza	20,6	wiedza	wiedza	wiedza	wiedza	doświadczenie zawodowe	35,3
	cechy osobowe	cechy osobowe	cechy osobowe	wiedza	cechy osobowe	2,9	cechy osobowe	cechy osobowe	cechy osobowe	cechy osobowe	cechy osobowe	52,9
	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	2,9	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	doświadczenie zawodowe	cechy osobowe	38,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych

W grupie stanowisk kierowniczych podkreślano w szczególności niedobory tzw. miękkich kwalifikacji związanych głównie ze sferą zarządzania, w tym organizacji pracy. Natomiast w grupie stanowisk wykonawczych podkreślano w szczególności niedobory tzw. twardych kwalifikacji związanych z poziomem wykształcenia, znajomością prawa ogólnego i podatkowego oraz znajomością funkcjonowania aparatu skarbowego. Na szczycie hierarchii stanowisk kierowniczych wyraźnie występuje luka miękkich kwalifikacji, umiejętności oraz brak odpowiednich cech osobowych. Z kolei w grupie stanowisk wykonawczych zaznacza się wyraźna luka twardych kwalifikacji: wiedzy i doświadczenia zawodowego.

Uwarunkowania rozwoju zasobów ludzkich w administracji podatkowej

Mając na uwadze zasadność likwidowania zagrożeń w realizacji bieżących i przyszłych zadań administracji podatkowej, zidentyfikowano wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju zasobów ludzkich.

Wewnętrzne uwarunkowania rozwoju zasobów ludzkich w dolnośląskiej administracji podatkowej związane są głównie z:

- wielkością urzędu (w małych i średnich urzędach wielofunkcyjne stanowiska, nadmierne obciążenie pracą i płaska struktura organizacyjna ograniczająca awans pionowy, a w dużych urzędach zwiększona fluktuacja kadr);
- realizacją tradycyjnych elementów funkcji personalnej i niedocenianiem obszaru zadaniowego w tej funkcji, jakim jest w szczególności rozwój zasobów ludzkich;
- brakiem motywacji pracowników do rozwoju;
- podejściem naczelnego i liniowego kierownictwa, które nie jest przygotowane do wypełniania obowiązków kadrowych, jakie formułuje literatura przedmiotu i praktyka organizacji będących na wyższym stopniu rozwoju.

Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju zasobów ludzkich w dolnośląskiej administracji podatkowej związane są przede wszystkim ze:

- „sztywnymi” i generalnymi regulacjami prawnymi funkcji personalnej w całym korpusie służby cywilnej (szerokie i różnorodne spektrum rodzajów działalności urzędów);
- ograniczeniami finansowymi w działalności urzędów;
- polityką kadrową prowadzoną przez jednostki nadrzędne w resorcie finansów.

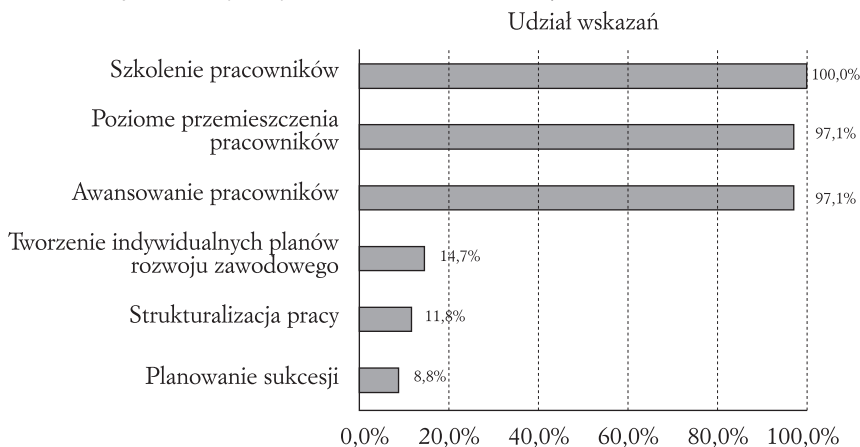
Administracja podatkowa funkcjonuje w ściśle określonych ramach prawnych i zastanym, często mało funkcjonalnym z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi, kontekście instytucjonalnym. Funkcja personalna w tej administracji w odróżnieniu od sektora prywatnego jest bardziej określona ramami regulacji prawnych zewnętrznych i wewnętrznych. Zasada legalizmu działań urzędniczych przejawia się zarówno w za-

kresie nakreślania obowiązków pracownika, jak i w poszczególnych obszarach funkcji personalnej.

Wykorzystanie instrumentów rozwoju zasobów ludzkich w administracji podatkowej

Wykorzystanie instrumentów rozwoju zasobów ludzkich w praktyce administracji podatkowej w opinii pracowników nie zajmujących stanowisk ds. kadr i szkoleń jest niedostateczne względem potrzeb tej administracji i pracowników. Stosowane w administracji podatkowej rozwiązania w rozwoju zasobów ludzkich są tradycyjne i stanowią swego rodzaju relikty, ukierunkowane raczej na administrowanie kadrami niż na tworzenie wartości dodanej (wykres 2).

Wykres 2. Wykorzystanie instrumentów rozwoju zasobów ludzkich



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych

Zdiagnozowano następujące niedomagania w obszarze wykorzystania instrumentów owego rozwoju w administracji podatkowej:

- brak strategii personalnej i strategii rozwoju zawodowego we wszystkich urządach niezależnie od ich wielkości;
- brak formalizacji zasad polityki szkoleniowej w 82,4% badanych urzędów;
- brak formalizacji zasad awansowania w 97,1% urzędów;
- brak możliwości rozwoju kariery zawodowej w urzędzie (w opinii 53,9% ankietowanych urzędy zapewniają długoterminowe zatrudnienie, ale nie długoterminową karierę zawodową);
- szkolenia nie są traktowane jako cykl działania zorganizowanego, składającego się z etapu planowania, organizowania, realizacji i kontroli; dotyczy to zwłaszcza etapu planowania (w większości badanych urzędów);

- brak planów szkoleń w połowie badanych urzędów, a więc przynajmniej w połowie urzędów działalność w tym obszarze jest doraźna i akcyjna;
- w 35,3% urzędów potrzeby szkoleniowe pracowników nie są badane, a więc szkolenia prowadzone są bez identyfikacji i dostatecznej znajomości tych potrzeb;
- podstawowym czynnikiem doboru treści szkolenia jest zmiana przepisów prawnych oraz oferty ośrodków szkoleniowych w administracji skarbowej, a nie analiza potrzeb szkoleniowych;
- potrzeby szkoleniowe zgłaszane w grupie stanowisk kierowniczych związane są głównie z tzw. szkoleniami miękkimi (przywództwo, zarządzanie zasobami ludzkimi, negocjacje, etyka), natomiast w grupie stanowisk wykonawczych głównie z tzw. szkoleniami twardymi (uzupełnianie kluczowych kwalifikacji związanych w szczególności z obszarem prawno-podatkowym, potrzebnych do pełnienia obowiązków na stanowisku pracy oraz w zakresie umiejętności obsługi podatnika).

Potrzeby szkoleniowe w administracji podatkowej

W urzędach, w których badane są potrzeby szkoleniowe pracowników, zaspokojenie tych potrzeb w poszczególnych grupach stanowisk w administracji podatkowej, w opinii pracowników nie zajmujących stanowisk ds. kadr i szkoleń, jest zróżnicowane (tab. 3).

Tabela 3. Zaspokojenie potrzeb szkoleniowych w poszczególnych grupach stanowisk w administracji podatkowej

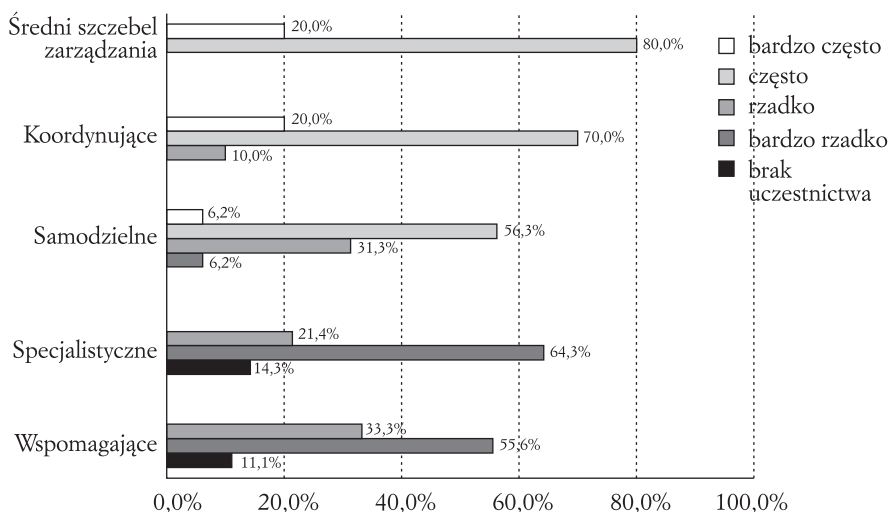
Zaspokojenie potrzeb szkoleniowych	Grupy stanowisk w administracji podatkowej				
	Średni szczebel zarządzania	Koordynujące	Samodzielne	Specjalistyczne	Wspomagające
	Udział w %				
Bardzo dobre	20,6	11,8	11,8	11,8	2,8
Dobre	64,7	64,7	55,9	38,2	32,4
Dostateczne	11,8	20,6	29,4	29,4	32,4
Niedostateczne	2,9	2,9	2,9	20,6	32,4
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych

Począwszy od stanowisk średniego szczebla zarządzania w dół hierarchii analizowanych stanowisk (do stanowisk wspomagających), zauważa się spadek ocen stopnia zaspokojenia potrzeb szkoleniowych. Lepiej zaspokojone są potrzeby w grupie stanowisk kierowniczych, a znacznie słabiej potrzeby w grupie stanowisk wykonawczych.

Badani pracownicy urzędów skarbowych wskazywali na zróżnicowaną częstotliwość uczestnictwa w szkoleniach (wykres 3). Im stanowisko znajduje się niżej w hierarchii, tym maleje odsetek wypowiedzi na temat bardzo dobrego i dobrego zaspokojenia potrzeb szkoleniowych. Pracownicy zajmujący stanowiska średniego szczebla zarządzania i koordynujące często uczestniczyli w szkoleniach (80% i 70% wskazań). Ponad 55% pracowników na stanowiskach samodzielnych również często uczestniczyło w szkoleniach, ale ponad 30% wskazało, że rzadko. W grupie stanowisk specjalistycznych blisko 65% bardzo rzadko uczestniczyło w szkoleniach, przeszło 20% rzadko, a blisko 15% w nich nie uczestniczyło. Natomiast w grupie stanowisk wspomagających ponad 55% bardzo rzadko uczestniczyło w szkoleniach, ponad 30% rzadko, a ponad 10% w ogóle nie brało udziału. Częstotliwość uczestnictwa w tym podstawowym instrumencie rozwoju zasobów ludzkich w opinii pracowników nie zajmujących stanowisk ds. kadr i szkoleń jest zatem coraz mniejsza przy przechodzeniu na niższe poziomy hierarchii stanowisk pracy.

Wykres 3. Ocena częstotliwości uczestnictwa w szkoleniach w latach 2005-2007



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych

Z przeprowadzonych badań wynika, że w dalszych etapach procesu szkoleniowego występują następujące nieprawidłowości:

- w 14,7% badanych urzędów nie przeprowadza się szkoleń z udziałem trenerów wewnętrznych, choć 97,1% badanych oceniło, że szkolenia wewnętrzne są przydatne;
- w zdecydowanej większości badanych urzędów (82,4%) nie dokonuje się formalnej oceny efektywności szkoleń; ocena ta ogranicza się jedynie do poziomu reakcji i uczenia się, a do rzadkości należy diagnozowanie poziomu zachowań i efektów;

- ocena jakości szkoleń organizowanych przez ośrodki szkoleniowe administracji skarbowej dokonana przez pracowników na stanowiskach ds. kadr i szkoleń jest przeciętna (55,9% – 67,6%), gdyż w ich realizacji występują nieprawidłowości merytoryczne i organizacyjne;
- ze szkoleń zewnętrznych prowadzonych przez instytucje szkoleniowe poza administracją skarbową korzysta się sporadycznie, głównie z uwagi na wysokie koszty i tematykę szkoleń niedostosowaną do potrzeb i specyfiki (realiów) pracy urzędów skarbowych.

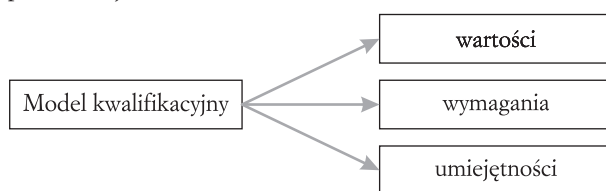
Model kompetencyjny pracownika administracji podatkowej

Na podstawie przeprowadzonych badań, w tym analizy nadwyżek i niedoborów elementów kompetencji pracowników, podjęto próbę stworzenia modelu kompetencyjnego dla wszystkich pięciu grup stanowisk w administracji podatkowej.

W opracowanym modelu wykorzystano elementy koncepcji Woodruffe'a i Diltsa [Woodruffe, 2003], w której to model poziomów logicznych analizy rzeczywistości społecznej nadaje warstwom (poziomom) społecznym pewną hierarchię i uwidacznia zależności, przez co sprawdza się w zarządzaniu organizacją. Wyróżnione poziomy wpływają na siebie, a zmiany na poziomie wyższym mają wpływ na to, co się dzieje na poziomach niższych.

Model ten stanowi zestaw trzech kryteriów: wartości, wymagań i umiejętności, których spełnienie będzie potwierdzało przynależność pracownika urzędu skarbowego – członka korpusu służby cywilnej – do określonej grupy stanowisk (rys. 1).

Rysunek 1. Części składowe modelu kwalifikacyjnego pracownika administracji podatkowej



Źródło: opracowanie własne

Wartości są fundamentem dla całego modelu i rozumiane są jako nadrzędne cele służby cywilnej i administracji podatkowej, jakimi powinni kierować się pracownicy urzędów skarbowych. Wartości te nie muszą być tożsame z indywidualnymi systemami wartości poszczególnych osób. Istotna tu wydaje się zatem świadomość pracowników, że podczas wykonywania zadań kierują się przyjętym przez administrację podatkową zestawem wartości. Wymagania rozumiane są jako określone warunki niezbędne do peł-

nienia służby cywilnej, gdyż bez ich spełnienia kandydat nie może wstąpić do korpusu służby cywilnej w urzędach skarbowych. Wymagania formalne zostały w większości opisane w ustawie o służbie cywilnej. Wymagania obejmują także pożądane postawy, oparte na cechach osobowych i obserwowanych zachowaniach. Umiejętności to skłonność do zachowywania się w określony sposób, którą powinni posiadać urzędnicy skarbowi. Umiejętności uniwersalne umożliwiają efektywne wykonywanie ogółu zadań i wszyscy pracownicy powinni nimi dysponować, zaś umiejętności zarządcze gwarantują efektywną realizację wyspecjalizowanych zadań w ramach stanowiska kierowniczego i pełnienia określonych funkcji zawodowych (tab. 4).

Tabela 4. Charakterystyka części składowych modelu kompetencyjnego

Wartości	Wymagania	Umiejętności
1. Ma na uwadze dobro publiczne 2. Działa z osobistą odpowiedzialnością 3. Działa w poszanowaniu prawa 4. Działa z szacunkiem dla innych 5. Nieustannie dąży do rozwoju kwalifikacji	1. Wykształcenie zgodne z wymaganiami 2. Wiedza specjalistyczna z konkretnej dziedziny, warunkująca odpowiedni poziom merytoryczny realizowanych zadań 3. Doświadczenie zawodowe 4. Cechy osobowe 5. Neutralność polityczna 6. Niekaralność i nieposzlakowana opinia	Uniwersalne: 1. Organizacja pracy i osiągnięcie rezultatów 2. Współpraca z klientem wewnętrznym/wewnętrznym 3. Dostosowywanie się do zmian 4. Umiejętności analityczne 5. Efektywna komunikacja 6. Umiejętność stosowania odpowiednich przepisów 7. Asertywność 8. Radzenie sobie ze stresem Zarządcze: 1. Przywództwo 2. Kierowanie 3. Rozwiązywanie problemów i odpowiedzialne podejmowanie decyzji 4. Negocjacje

Źródło: opracowanie własne

Model ma postać „trójkąta rotującego”, w którym umiejętności i ich rotacja tworzą ścieżkę rozwoju zawodowego. Spośród wszystkich umiejętności niezbędnych w danej grupie stanowisk wyróżniono jedną z nich jako kluczową (najważniejszą), dwie jako priorytetowe (ważne, niezbędne) i kilka wspomagających (mniej ważne, pożądane). Umiejętność kluczowa oddaje charakterystykę i cel istnienia stanowiska. W każdej grupie stanowisk określono umiejętność kluczową jako najważniejszą (znajduje się szczycie trójkąta). Określona umiejętność kluczowa przypisana jest tylko jednej grupie stanowisk, to znaczy, że nie występuje już w innej grupie. Umiejętności priorytetowe określają

umiejętności niezbędne do działania w najważniejszych zakresach stanowiska (znajdują się w podstawie trójkąta). W każdej grupie stanowisk określono dwie umiejętności priorytetowe jako fundamenty modelu. Umiejętności wspomagające są zbiorem umiejętności pożądaných, których istnienie jest ważne dla stanowiska, lecz nie priorytetowe. Umiejętności wspomagające ułożone są w porządku malejącym.

W modelu przyjęto regułę odzwierciedlającą ideę rozwoju kwalifikacji i awansowania. Według tej reguły umiejętność kluczowa z niższej grupy stanowisk staje się priorytetowa w wyższej grupie, czyli schodzi niżej o jeden stopień ważności, a w jej miejsce pojawia się nowy priorytet, związany z nowym rodzajem zadań. Umiejętność kluczowa z wyższej grupy nie występuje w zestawie umiejętności dla niższej grupy. Powoduje to zmniejszanie się listy umiejętności wspomagających im niżej znajduje się dane stanowisko w hierarchii stanowisk. Powyższa reguła przedstawiona graficznie ma postać rotującego trójkąta, obracającego się o jeden bok w prawo. Widoczna jest w całym szeregu stanowisk (zob. rys. 2).

W każdej z grup stanowisk (grupa 1 – stanowiska średniego szczebla zarządzania, grupa 5 – stanowiska wspomagające) jedne umiejętności są ważniejsze od innych, a więc występuje zróżnicowane umiejętności pod względem ważności. Zestawy umiejętności odzwierciedlają podstawowe funkcje danej grupy (model rangowania). Strzałki w trójkącie rotującym wyznaczają hierarchię ważności danej umiejętności i kierunek rozwoju zawodowego oraz nabywania kwalifikacji. Oznaczają też, na czym pracownik ma się koncentrować, podążając ścieżką własnego rozwoju. Każdej grupie stanowisk odpowiada określony poziom kwalifikacji, których ustalono pięć. Im wyższy poziom w hierarchii stanowisk, tym wyższy poziom kwalifikacyjny do spełnienia. Poziomy kwalifikacji są hierarchicznym układem kwalifikacji odzwierciedlającym stopień złożoności, odpowiedzialności i trudności zadań zawodowych oraz związanych z nim wymagań kompetencyjnych. Dla poszczególnych grup stanowisk zaproponowano minimalny, obligatoryjny moduł rozwojowy na dany rok z uwzględnieniem tzw. miękkich i twardych szkoleń. Liczba obligatoryjnych szkoleń powinna zawierać się od 2 do 5 w zależności od stanowiska. Im stanowisko znajduje się wyżej w hierarchii stanowisk, tym większą liczbę szkoleń tzw. miękkich powinno się proponować. Natomiast udział tzw. szkoleń twardych powinien być dostosowany do funkcji związanych z wykonywaniem lub nadzorowaniem zadań na stanowisku pracy.

Propozycje usprawnień procesu rozwoju zasobów ludzkich w administracji podatkowej

Wyniki badań, w tym zdiagnozowane dysfunkcje w obszarze rozwoju zasobów ludzkich, umożliwiły sformułowanie propozycji usprawnień procesu rozwoju pracowników:

- utworzenie odrębnej od służby cywilnej służby podatkowej realizującej dochody budżetowe oraz ustanowienie wyspecjalizowanego egzaminu do tej służby (aplikacja podatkowa);
- wprowadzenie trójstopniowego modelu awansu zawodowego (urząd skarbowy – izba skarbowa – Ministerstwo Finansów) na wzór awansu w wymiarze sprawiedliwości;
- wprowadzenie kadencyjności (rotacji) na stanowiskach naczelników urzędów skarbowych wraz ze zmianami procedury egzaminu dla kandydatów na te stanowiska; obecnie egzaminy (konkursy) sprawdzają głównie twardą wiedzę merytoryczną z zakresu prawno-podatkowego; wydaje się, że powinny uwzględniać również zagadnienia związane z przywództwem, zarządzaniem zasobami ludzkimi, komunikacją, negocjacjami czy umiejętnościami reprezentowania urzędu;
- opracowanie strategii rozwoju zasobów ludzkich, jako elementu strategii personalnej w administracji podatkowej;
- opracowanie strategii szkoleniowej w administracji podatkowej na wzór strategii szkoleniowej w służbie cywilnej;
- zmiany treści kształcenia na kierunku administracja na poziomie uniwersyteckim (utworzenie „szkoły skarbowości”);
- zintensyfikowanie działań na rzecz pozyskiwania dla jednostek organizacyjnych podległych Ministerstwu Finansów środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej, w tym utworzenie w strukturze ministerstwa lub izby skarbowej komórki organizacyjnej ds. wspierania urzędów w pozyskiwaniu tych środków;
- utworzenie na poziomie izby skarbowej komórki organizacyjnej (stanowiska pracy) ds. polityki rozwoju zasobów ludzkich w urzędach skarbowych;
- potraktowanie cyklu szkoleniowego jako działania zorganizowanego, w którym występuje faza planowania, organizowania, realizacji i kontroli;
- poszerzenie zakresu i zwiększenie zróżnicowania form szkoleń specjalistycznych i ogólnych (ze szczególnym uwzględnieniem obsługi podatnika);
- przygotowanie profesjonalnej kadry trenerów wewnętrznych;
- upowszechnienie opracowywania indywidualnych planów rozwoju zawodowego dla administracji podatkowej;
- dokonywanie przeglądu i oceny rozwoju zasobów ludzkich w ramach corocznej analizy i oceny realizacji funkcji personalnej przy udziale kierowników liniowych;

- upowszechnienie systemu ocen pracowniczych w celu wykorzystania w rozwoju zasobów ludzkich;
- przygotowanie merytoryczne pracowników stanowisk ds. kadr i szkolenia do świadczenia usług doradztwa dla pracowników w zakresie rozwoju zasobów ludzkich.

Podsumowanie

W badanych urzędach skarbowych realizowane są podstawowe elementy funkcji personalnej z pominięciem ocen pracowniczych, planowania kariery i controllingu personalnego. Kierownictwo liniowe w urzędach skarbowych nie jest przygotowane do realizacji zadań z zakresu funkcji personalnej i przypisuje jej realizację pracownikom na stanowisku ds. kadr i szkolenia. Kierownictwo naczelne i liniowe tych urzędów deklaratywnie uznaje rozwój zasobów ludzkich za istotny i złożony element funkcji personalnej, jednak praktyka urzędów zaprzecza tej deklaracji, gdyż obszar ten jest niedoceniany i niedofinansowany.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż podstawowym problemem w zakresie realizacji cyklu szkoleniowego w zdecydowanej większości badanych urzędów był brak podejścia systemowego, które wyróżnia dążenie do całościowego i integrującego postrzegania szkoleń w taki sposób, by tworzyły wzajemnie powiązany i oddziałujący na siebie zbiór elementów, ukształtowany dla osiągnięcia określonego celu [Kościński, Listwan, 2005]. W urzędach skarbowych występują zewnętrzne bariery i wewnętrzne ograniczenia, powodujące niepełne wykorzystywanie instrumentarium rozwoju, związane głównie z brakiem środków finansowych, podejściem naczelnego i liniowego kierownictwa, obowiązującymi regulacjami prawnymi w całym korpusie służby cywilnej oraz polityką kadrową w resorcie finansów.

Zaproponowany model kompetencyjny pracownika urzędu skarbowego, jako efekt badań empirycznych autora, może stanowić podstawę do określania wymagań kwalifikacyjnych dla poszczególnych grup stanowisk oraz do planowania rozwoju zawodowego w administracji podatkowej.

Wydaje się, że administracja podatkowa powinna w większym stopniu obserwować kierunki, w jakich zmierzają organizacje na drodze do doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi, czego doskonałym przykładem mogą być kolejne edycje konkursu „Lider Zarządzania Zasobami Ludzkimi” [Urbaniak, Bohdziewicz, 2009]. Pomimo iż diagnoza rozwoju zasobów ludzkich w administracji podatkowej wskazuje na pewne zaniedbania i nieprawidłowości, to jednak istnieje w tym obszarze spory rezerwuarny usprawnień.

Badania rozwoju zasobów ludzkich przeprowadzono wyłącznie na Dolnym Śląsku, jednak wydaje się, że niektóre wnioski z nich wypływające można odnieść też do innych urzędów skarbowych. Kształt rozwiązań normatywnych i regulacje z nich wynikające,

przyjęte w województwie dolnośląskim, nie różnią się bowiem od obowiązujących w innych województwach.

Literatura

- Chelpa S. (2006), *Metody badań problematyki kadrowej*, [w:], T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*, C.H. Beck, Warszawa.
- Kaliński M. (2010), *Rozwój zasobów ludzkich w administracji podatkowej województwa dolnośląskiego*, Rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Koziński J., Listwan T. (2005), *Podstawy zarządzania organizacją*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Wrocław-Poznań.
- Urbaniak B., Bohdziewicz P. (2009), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Kreowanie nowoczesności. Raport 2009*, IPISS, Warszawa.
- Woodruffe C. (2003), *Ośrodki oceny i rozwoju. Narzędzia analizy i doskonalenia kompetencji pracowników*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

The Development of Human Resources in Tax Administration

Summary

For efficient and independent functioning, a modern state should have proper human resources at its disposal—officials who can be entrusted with the professional performance of tasks. The tax administration is responsible for the collection of levies for the state treasury as well as for the ensuring of the state's financial security. It bears particular responsibility for creating conditions for development on the local, regional, and national level. It is for this reason that employees of the tax administration must perform their duties so as to facilitate nationwide tasks as defined in public law, which serve society and guarantee important state functions. Diagnosis of important elements of the personnel function involving the development of human resources in tax administration, the identification of dysfunction, and indications of possible solutions is the purpose of this article.

Marcin Kaliński – doktor nauk ekonomicznych w dyscyplinie nauki o zarządzaniu. Pracownik administracji państwowej. Trener z zakresu zarządzania jakością w polskiej administracji podatkowej oraz przeprowadzania rozmów oceniających w służbie cywilnej. Od 2004 r. członek Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Kadrami.