

**Nowoczesne Systemy Zarządzania**  
Zeszyt 18 (2023), nr 2 (kwiecień-czerwiec)  
ISSN 1896-9380, s. 13-26  
DOI: 10.37055/nsz/176536

**Modern Management Systems**  
Volume 18 (2023), No. 2 (April-June)  
ISSN 1896-9380, pp. 13-26  
DOI: 10.37055/nsz/176536

Instytut Organizacji i Zarządzania  
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania  
Wojskowa Akademia Techniczna  
w Warszawie

Institute of Organization and Management  
Faculty of Security, Logistics and Management  
Military University of Technology  
in Warsaw



## Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej na przykładzie Krajowej Administracji Skarbowej

### Human resources management in public administration as an example of the National Revenue Administration

**Janusz Sarnowski**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperiego w Józefowie  
sarnowski.janusz@gmail.com; ORCID: 0009-0006-2165-8647

**Abstrakt.** Zarządzanie zasobami ludzkimi stanowi bardzo ważny element funkcjonowania i rozwoju każdej organizacji. Kwestia ta jest szczególnie istotna w odniesieniu do organów administracji publicznej. Od ich bowiem sprawnego funkcjonowania zależy efektywna realizacja zadań publicznych przez państwo. Podstawowe cechy zarządzania zasobami ludzkimi w administracji skarbowej w zasadzie nie różnią się w sposób istotny od innych podmiotów administracji publicznej. W odróżnieniu od sektora prywatnego na proces zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej ma wpływ wiele aktów prawnych różnej rangi. Ponadto kluczową rolę w procesie zarządzania zasobami ludzkimi odgrywa szef służby cywilnej. Mimo istotnej reformy przeprowadzonej w roku 2017 efektywność funkcjonowania w Krajowej Administracji Skarbowej w porównaniu z innymi krajami nie jest wysoka.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie zasobami ludzkimi, strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, efektywność funkcjonowania administracji skarbowej

**Abstract.** Human resources management in the National Revenue Administration (NRA), as in other government administration institutions, is regulated by numerous legal acts. The key role here is played by the head of the civil service, establishing (and supervising) the basic framework for human resources management. The features and elements of the human resources management strategy in NRA are therefore very similar to other government administration institutions. It differs only in adapting certain areas to the specific tasks of this office. The analysis carried out by the author confirmed the thesis put forward in the introduction to the study that the effectiveness of NRA functioning is not favorable compared to other European Union countries. So the fundamental question arises: is this caused? After all, NRA staff is well-educated (over 80% have higher education), is relatively well remunerated, has a fairly long seniority and low fluctuation. Is the problem of relatively low NRA effectiveness due to the dysfunction of any of the elements of HRM or other management areas of this organization?

**Keywords:** human resources management, human resource management strategy in the civil service, effectiveness of NRA functioning

## Wstęp

Dobór odpowiednich kadr i zarządzanie nimi to podstawowe czynniki sprawności organizacyjnej. W administracji publicznej szczególną rolę odgrywa administracja skarbowa. Wynika to z faktu, iż determinantą realizowania podstawowych funkcji państwa są zgromadzone z danin publicznych środki finansowe, za gromadzenie których odpowiedzialna jest właśnie wyodrębniona część administracji rządowej – administracja skarbowa.

Do tej pory powstało bardzo niewiele publikacji poświęconych zarządzaniu zespołami ludzkimi w administracji publicznej, a w przypadku administracji skarbowej w zasadzie to ich brak. Autor podjął więc próbę pewnego uzupełnienia istniejącej luki w tej dziedzinie wiedzy.

Celem opracowania jest analiza zarządzania zasobami ludzkimi w Krajowej Administracji Skarbowej. Ze względu na istotną reformę administracji skarbowej w roku 2016 badaniami objęto lata 2017-2021.

Przyjętą przez autora tezą jest: zarządzanie zespołami ludzkimi w administracji skarbowej wymaga dalszej istotnej poprawy. Efektywność funkcjonowania KAS w porównaniu z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej nie przedstawia się korzystnie.

Głównymi źródłami informacji były:

- obowiązujące akty prawne regulujące organizację, zadania i cele administracji skarbowej;
- strategie, raporty i opracowania Krajowej Administracji Skarbowej;
- roczne sprawozdania szefa służby cywilnej;
- literatura przedmiotu;
- opracowania zagraniczne;
- obserwacje autora poczynione w trakcie pracy w Krajowej Szkole Skarbowości.

Ze względu na ograniczoną objętość publikacji oraz trudności z dostępnością wszystkich niezbędnych informacji w analizie elementów zarządzania zasobami ludzkimi skupiono się głównie na jednej z podstawowych grup zatrudnionych – służbie cywilnej, a w niewielkim stopniu służbie celno-skarbowej (wyodrębnionej w ramach KAS, umundurowanej i uzbrojonej formacji).

## Ustalenia terminologiczne

### Zarządzanie zasobami ludzkimi

Mówiąc o zarządzaniu zasobami ludzkimi (dalej: zzl), trzeba mieć świadomość, że zakres znaczeniowy tego pojęcia nie jest jasno zdefiniowany w literaturze przedmiotu. Można spotkać się z wyrażeniami podobnymi do terminu „zarządzanie zasobami ludzkimi”, takimi jak „gospodarowanie zasobami ludzkimi”, „zarządzanie potencjałem społecznym” czy „zarządzanie kadrami”.

„Gospodarowanie zasobami ludzkimi” definiowane jest jako działania organizacji nastawione na przyciąganie, rozwój i utrzymywanie efektywnie działającej siły roboczej (Griffin, 2000, s. 419), natomiast „zarządzanie potencjałem społecznym” rozumiane jest jako funkcja polegająca na rekrutacji i selekcji uczestników organizacji, ich nagradzaniu, karaniu i rozwoju (Kozłowski, Piotrowski, 1994, s. 315). Z kolei „zarządzanie kadrami” określane jest jako zbiór działań i decyzji związanych z ludźmi, ukierunkowanych na osiągnięcie celów organizacji i zaspokojenie potrzeb pracowników (Listwan, 2004, s. 2).

Zdefiniowanie terminu „zarządzanie zasobami ludzkimi” wymaga wyjaśnienia pojęcia zasobu ludzkiego. Należy przyjąć, że ludzie nie są zasobem, lecz dysponują zasobem, czyli ogółem cech i właściwości ucieleśnionych w nich, które umożliwiają pełnienie różnych ról w organizacji. Do najważniejszych składników zasobu ludzkiego należą: wiedza, zdolności, umiejętności, zdrowie, postawy i wartości oraz motywacja (Pocztowski, 2003, s. 36).

„Zarządzanie zasobami ludzkimi” jest określoną koncepcją zarządzania w obszarze funkcji personalnej przedsiębiorstw, w której zasoby ludzkie postrzega się jako składnik aktywów firmy i źródło konkurencyjności (Pocztowski, 2003, s. 36). Podobnie objaśnia to pojęcie M. Armstrong (2000, s. 19), postrzegając je jako strategię i spójne podejście do zarządzania najwyższymi stojącymi w hierarchii aktywów organizacji – pracownikami, których priorytetem są cele jej samej.

Badacze w Polsce na ogół definiują zarządzanie zasobami ludzkimi jako logicznie uporządkowany zbiór działań uwzględniających potrzeby i potencjał rozwojowy poszczególnych osób, podejmowanych w celu zapewnienia organizacji odpowiedniego pod względem jakościowym i ilościowym kapitału ludzkiego (Rostkowski, 2012, s. 15).

Na proces zarządzania zasobami ludzkimi składają się następujące czynności:

- planowanie zasobów ludzkich;
- nabór pracowników i selekcja kandydatów;
- wdrożenie i adaptacja nowo przyjętego pracownika;
- ocenianie efektów pracy;
- szkolenie i rozwój pracownika;
- nagradzanie pracowników (związane z ich motywowaniem).

## Administracja publiczna – istota, cechy

W praktyce występują różne definicje administracji publicznej, W ujęciu funkcjonalnym termin „administracja publiczna” oznacza bezpośrednie, praktyczne wykonywanie zadań państwa w szerszym znaczeniu (zadań publicznych). W tym ujęciu administracja publiczna może, przybierając charakter organizatorski, wykraczać poza wykonywanie ustaw, a zarazem łączyć się z zarządzaniem zasobami publicznymi, służącymi wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej. W ujęciu podmiotowym administracja publiczna to zespół osób, które wchodzi w skład instytucji wyodrębnionych w strukturze organizacyjnej państwa w szerszym znaczeniu, utworzonych w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej; instytucje te stanowią podmioty administracji publicznej (Itrich-Drabarek, 2022).

Na potrzeby dalszych rozważań przyjęto, iż administracja publiczna to ogół instytucji publicznych realizujących zadania z zakresu zarządzania państwem. Podmioty wchodzące w skład administracji publicznej to:

- administracja państwowa:
  - naczelne i centralne organy administracji rządowej:
    - ◆ instytucje naczelne i centralne;
  - terenowe organy administracji rządowej zespolonej;
  - terenowe organy administracji rządowej niezespolonej;
  - niektóre agencje państwowe (np. Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa);
- administracja samorządowa;
- samorządowe kolegia odwoławcze.

Podmioty wchodzące w skład Krajowej Administracji Skarbowej (izby administracji skarbowej, urzędy skarbowe, urzędy celno-skarbowe) zaliczają się do terenowych organów administracji rządowej niezespolonej.

Przeciętne zatrudnienie w administracji publicznej w roku 2020 (w etatach) wyniosło 430 392 osoby, z tego w administracji państwowej 176 944 osoby (41,1%), w tym administracja skarbową 60 688 osób (14,1%), a w administracji samorządowej 253 448 osób (58,9%). Wbrew obiegowym opiniom zatrudnienie w administracji publicznej w latach 2010–2020 nie zwiększyło się, lecz zmalało o 10 297 etatów (*Rocznik Statystyczny RP*, 2021, s. 135).

Istotny wpływ na modele i strategie zarządzania, w tym zarządzania zasobami ludzkimi, ma specyfika administracji publicznej w porównaniu z administracją prywatną. Dla dalszych rozważań przyjęto, iż:

- administracja prywatna – zarządzanie i organizacja firm prywatnych. Jest wykonywana przez osoby prywatne lub grupę w celu osiągnięcia zysku;

- administracja publiczna – zarządzanie i organizacja organów publicznych. Jest zwykle prowadzona przez zorganizowaną publiczną biurokrację niepolityczną, funkcjonującą w ramach prawnych i regulacyjnych w celu realizowania funkcji państwa na rzecz zaspokojenia potrzeb obywateli.

Tabela 1. Podstawowe różnice między administracją publiczną i prywatną

Kryterium	Administracja publiczna	Administracja prywatna
Cele działania	Szerokie	Wąskie
Charakter działań	Zewnętrzne	Wewnętrzne
Motywacja działania	Ochrona interesu publicznego	Ochrona interesu indywidualnego
Kto wyznacza cele?	Państwo	Rynek
Podstawa prawna	Prawo administracyjne	Prawo cywilne i handlowe
W imieniu kogo jest prowadzona?	Państwa	Prywatnego podmiotu
Dochód	Podatki, opłaty, cła itp.	Zyski
Orientacja	Orientacja na dobrostan	Orientacja na zyski
Trwałość	Trwała, stała	Przejściowa, związana z właścicielem

Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z zestawienia zamieszczonego w tabeli 1, administracja publiczna znacznie się różni od administracji prywatnej, biorąc pod uwagę kryteria, takie jak cele działania, motywacja działania, podstawa prawna, orientacja czy trwałość. Generalnie należy stwierdzić, iż celem administracji publicznej, w odróżnieniu od administracji prywatnej, która nastawiona jest na zysk, jest zaspokojenie potrzeb publicznych. Spektrum działania administracji publicznej jest szerokie, a jej cele wyznacza państwo, a nie rynek. Okres funkcjonowania administracji publicznej jest trwały/stały, a nie przejściowy, związany z właścicielem, jak to jest w przypadku administracji prywatnej.

## Organizacja i zadania Krajowej Administracji Skarbowej

Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową, do której zadań należą m.in. (Ustawa, 2016, art. 1 ust. 1-2):

- realizacja dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa;
- ochrona obszaru celnego Unii Europejskiej;

- obsługa i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych;
- obsługa i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych.

W ramach KAS funkcjonuje Służba Celno-Skarbowa, będąca jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze.

Funkcjonującą do 28 lutego 2017 r. strukturę terenową tworzyły trzy niezależne od siebie pionry:

- administracja podatkowa (16 izb skarbowych oraz 400 urzędów skarbowych);
- służba celna (16 izb celnych, 45 urzędów celnych wraz ze 143 oddziałami celnymi);
- kontrola skarbowa (16 urzędów kontroli skarbowej – UKS, 8 zamiejscowych ośrodków UKS).

Powodowało to rozproszenie i powielanie niektórych zadań, związanych z poborem podatków i cel, co utrudniało lub uniemożliwiało spójne i skuteczne wykonywanie tych zadań. Ponadto funkcjonujące wtedy przepisy prawa w odmienny sposób regulowały kwestie kontroli, przeprowadzanych przez organy podatkowe, kontroli skarbowej oraz celne. Struktury sprzed reformy funkcjonowały w tym kształcie w Polsce, z pewnymi modyfikacjami, od ponad trzydziestu lat. Dlatego należało je dostosować do aktualnych realiów globalnej gospodarki i oczekiwań klientów. Reforma pozwoliła na optymalne wykorzystanie dostępnej kadry oraz zasobów organizacyjnych i finansowych.

Nową, skonsolidowaną KAS tworzą następujące jednostki organizacyjne:

- izby administracji skarbowej (16);
- urzędy skarbowe (400);
- urzędy celno-skarbowe (16, wraz z delegaturami – 43 i oddziałami celnymi – 135);
- Krajowa Informacja Skarbowa;
- Krajowa Szkoła Skarbowości (siedziba w Warszawie i 7 filii).

W przyjętej strategii KAS na lata 2021-2024 ustalono następujące kierunki działań oraz w ramach nich cele szczegółowe (*Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2020 roku*, 2013, s. 2):

#### **Kierunek 1: Zapewnienie stabilnych finansów publicznych**

**Cel:** Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych.

#### **Kierunek 2: Klientocentryczność**

**Cele:**

- nowoczesna, przyjazna, bezpieczna i wielokanałowa obsługa podatnika;
- automatyzacja i digitalizacja usług;
- podnoszenie świadomości oraz wiedzy obywateli i przedsiębiorców w zakresie podatków.

**Kierunek 3: Wspieranie rozwoju krajowego systemu finansowego**

**Cel:** Wspieranie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

**Kierunek 4: Wzmocnienie zdolności organizacji do skutecznej realizacji zadań**

**Cele:**

- poprawa skuteczności i efektywności działania organizacji;
- digitalizacja Krajowej Administracji Skarbowej;
- wzmocnienie kompetencji analitycznych;
- nowoczesne i przyjazne miejsce pracy i służby.

**Kierunek 5: Wspieranie rozwoju krajowego systemu finansowego**

**Cel:** Wspieranie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

**Kierunek 6: Wzmocnienie zdolności organizacji do skutecznej realizacji zadań**

**Cele:**

- poprawa skuteczności i efektywności działania organizacji;
- digitalizacja Krajowej Administracji Skarbowej;
- wzmocnienie kompetencji analitycznych;
- nowoczesne i przyjazne miejsce pracy i służby.

Jak wynika z powyższego, w przyjętej strategii nie ma żadnej wzmianki o strategii zarządzania zasobami ludzkimi.

## **Rola szefa służby cywilnej w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji publicznej**

Kluczową rolę w systemie służby cywilnej odgrywa szef służby cywilnej, powoływany przez premiera. Odpowiada m.in. za koordynację zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej, gromadzi informacje na temat korpusu służby cywilnej, organizuje szkolenia centralne i przygotowuje projekty aktów normatywnych dotyczących służby cywilnej. Jest on odpowiedzialny za opracowanie i wdrożenie *Standardów zarządzania zasobami ludzkimi* oraz *Wieloletniej strategii zarządzania zespołami ludzkimi*. Ustalenia szefa służby cywilnej dotyczą także korpusu służby cywilnej Krajowej Administracji Skarbowej.

Standardy zarządzania zasobami ludzkimi (standardy zzl) w służbie cywilnej zostały wprowadzone w 2012 r., a zaktualizowane w 2020 r., aby podnieść jakość zarządzania w administracji rządowej. Stanowią one zbiór fakultatywnych zaleceń oraz obligatoryjnych wytycznych. Mają one m.in. ujednoczyć narzędzia i procedury stosowane w służbie cywilnej w zakresie zarządzania. Zawierają cele oraz wytyczne działań w sześciu obszarach procesu zarządzania (Zarządzenie, 2020, s. 3-17):

- organizacja procesów zarządzania ludźmi;
- nabór, zatrudnienie i wprowadzenie do pracy;

- motywowanie;
- narzędzia *work-life balance*;
- rozwój i szkolenia;
- rozwiązanie stosunku pracy.

W przyjętej strategii zarządzania zespołami ludzkimi do roku 2020 określono (*Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2020 roku*, 2013, s. 11-13):

- wizję służby cywilnej – ciesząca się zaufaniem społecznym służba cywilna gwarantuje efektywną realizację kluczowych działań umożliwiających funkcjonowanie państwa;
- misję służby cywilnej – służąc obywatelom odpowiedzialnie wykonujemy zadania państwa. Działamy profesjonalnie, rzetelnie, bezstronnie i neutralnie politycznie;
- cel główny – zwiększenie skuteczności i efektywności działań członków korpusu służby cywilnej;
- cele szczegółowe – wzmocnienie zarządzania w służbie cywilnej; Zwiększenie profesjonalizmu członków korpusu służby cywilnej;
- priorytety i kierunki działań – wzmacnianie właściwych postaw etycznych, etosu i poczucia służebności oraz poprawa wizerunku służby cywilnej; upowszechnienie stosowania skutecznych i efektywnych metod zarządzania; wspieranie rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej; tworzenie skutecznych mechanizmów motywacji i systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej.

Na lata 2021-2024 w zakresie zarządzania zespołami ludzkimi przyjęto **два cele strategiczne** (*Sprawozdanie szefa służby cywilnej za 2021 rok*, 2021, s. 17-22):

**Cel I:** Zwiększenie atrakcyjności pracy w służbie cywilnej:

- wzmocnienie finansowania służby cywilnej;
- nowelizacja przepisów ustawowych w obszarach naboru, czasu pracy i komisji dyscyplinarnych;
- uruchomienie nowej platformy rekrutacyjnej: [rekrutacje.gov.pl](https://rekrutacje.gov.pl);
- promocja pracy w służbie cywilnej;
- wzmacnianie pozytywnego wizerunku służby cywilnej na arenie międzynarodowej.

**Cel II:** Wzmocnienie nowoczesnego zarządzania w służbie cywilnej i zwiększenie profesjonalizmu członków korpusu służby cywilnej:

- podniesienie jakości zarządzania ludźmi;
- budowa kultury uczciwości i wzmocnienie etosu służby cywilnej;
- promocja mianowania;
- poprawa dostępności urzędów.



Odpowiedzialność za wdrożenie strategii spoczywa na szefie Służby Cywilnej, dyrektorach generalnych urzędów oraz Krajowej Szkole Administracji Publicznej (KSAP). Rola szefa Służby Cywilnej jest kluczowa, gdyż odpowiada on za upowszechnienie i aktualizację, a także koordynację wdrożenia i realizacji strategii. Dyrektorzy generalni odpowiadają natomiast za operacyjne wdrożenie działań strategicznych w kierowanych urzędach. Rolą KSAP jest podejmowanie działań określonych w strategii i wspieranie realizacji jej celów w ramach ustawowo lub statutowo określonych zadań.

### **Wybrane elementy procesu zarządzania zasobami ludzkimi w KAS**

**Planowanie zasobów ludzkich** ma na celu zapewnienie organizacji odpowiedniej liczby pracowników o właściwych cechach, na wyznaczonych stanowiskach pracy, w odpowiednim czasie i w ramach określonych środków finansowych. Za ogólną politykę zatrudnienia odpowiada szef KAS, natomiast w konkretnej jednostce organizacyjnej KAS jest to kierownik.

Punktem wyjścia, przy kalkulacji zapotrzebowania na nowych pracowników jest liczba posiadanych w danej jednostce etatów, fluktuacje (odejścia) pracowników, a także nakreślony zakres zadań jednostki w danym okresie. Planowanie zatrudnienia w aspekcie jakościowym polega na tym, iż kierownik jednostki organizacyjnej KAS określa potrzeby szkoleniowe zatrudnionych, biorąc pod uwagę poziom kwalifikacji, miejsce pracy oraz poziom zaawansowania danego pracownika.

**Nabór, zatrudnienie i wprowadzenie do pracy.** Zapotrzebowanie na nowych pracowników wynika m.in. z wysokości wskaźnika fluktuacji (odejść) rocznie. Liczba pracowników, którzy odeszli z pracy w KAS, zawierała się w granicach od 6464 osób (2017 r.) do 4078 osób (2020 r.).

Pracownikiem służby cywilnej (w tym KAS) może zostać każda osoba, która spełnia wymagania (Ustawa, 2008, art. 4): jest obywatelem polskim (odstępstwa od tej zasady określa art. 5 ustawy), korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiada kwalifikacje wymagane na dane stanowisko pracy, cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Praca w KAS od wielu lat budzi dość duże zainteresowanie, o czym świadczy fakt, iż w latach 2017-2021 średnia liczba kandydatów w naborach na stanowiska niebędące wyższymi stanowiskami była dość wysoka, gdyż wynosiła 18 osób na jedno wolne miejsce.

Do urzędniczej kariery skłania kandydatów perspektywa stałych i relatywnie dość wysokich zarobków. Informacja o naborze pracowników do KAS musi być publicznie dostępna (Ustawa, 2008, art. 28 ust. 1). Dyrektor generalny urzędu

(w tym wypadku szef KAS) ma obowiązek upowszechniać informacje o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie ogłoszenia o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu oraz biuletynach informacji publicznej.

**Wdrożenie (adaptacja pracownika).** Pracownicy nowo przyjęci i z niewielkim stażem pracy są objęci tzw. służbą przygotowawczą. Służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż 4 miesiące i kończy się nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika. Ma ona na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej do należytego wykonywania obowiązków służbowych (Ustawa, 2008, art. 36). W KAS pracownicy nowo przyjęci objęci są tzw. systemem szkoleń początkowych. Szkolenia teoretyczne realizowane są w formie e-learningowej oraz stacjonarnej. Szkolenie praktyczne odbywa się natomiast w miejscu pracy. Służba przygotowawcza kończy się egzaminem. Osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę podlega pierwszej ocenie, która jest dokonywana nie wcześniej niż po upływie 8 miesięcy od nawiązania stosunku pracy i nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa o pracę ocenianego (Ustawa, 2008, art. 38). Po dokonaniu oceny, w przypadku przyznania oceny pozytywnej, kierujący komórką organizacyjną wnioskuje do szefa KAS o zawarcie z ocenionym umowy o pracę na czas nieokreślony. W roku 2020 pierwszej ocenie poddano w KAS 2092 osoby, z czego jedynie 31 osób (1,5% ocenianych) uzyskało ocenę negatywną.

**Ocenianie efektów pracy.** W czasie trwania stosunku pracy urzędnik służby cywilnej oraz pracownik służby cywilnej zatrudniony w KAS na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony podlega ocenie okresowej dokonywanej przez bezpośredniego przełożonego. Ocena okresowa dotyczy wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy. Ocenę okresową sporządza się co 24 miesiące. Ocena okresowa zawiera wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego (Ustawa, 2008, art. 81). Procedury oraz techniki związane z oceną okresową pracowników służby cywilnej reguluje odpowiednie rozporządzenie (Rozporządzenie, 2016). Wykaz kryteriów oceny jest określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Ocenę sporządza się na arkuszu oceny, zwanym dalej „arkuszem”, odpowiednim dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego. W roku 2017 w KAS sporządzono oceny okresowe dla 32 656 osób, natomiast w roku 2020 dla 10 561 osób. W analizowanym okresie odsetek osób, które uzyskały ocenę negatywną, był niewielki, gdyż zawierał się w przedziale 0,2-1,5% ogółu ocenianych (*Sprawozdanie szefa służby cywilnej za 2021 rok*, 2021, s. 106).

**Szkolenie i rozwój pracownika.** Udział w szkoleniach jest dla pracowników i urzędników KAS obowiązkowy i bezpłatny. Bezpośredni przełożony ustala, odrębnie dla każdego podwładnego, indywidualny program rozwoju zawodowego, stanowiący podstawę do skierowania na szkolenia. System szkolenia w KAS obejmuje: szkolenia początkowe – skierowane do pracowników nowo przyjętych i z niewielkim stażem

pracy, szkolenia profilowane – przypisane do sześciu profili zawodowych: obsługa klienta; pobór i egzekucja administracyjna; orzecznictwo; kontrola; zwalczanie przestępczości oraz wsparcie, szkolenia informatyczne – z obsługi systemów informatycznych oraz oprogramowania biurowego, szkolenia interpersonalne – rozwijające umiejętności psychospołeczne, szkolenia językowe – dla kadr posługujących się językiem obcym w realizacji zadań, szkolenia BHP wstępne, okresowe i specjalistyczne, szkolenia menedżerskie – kształtujące i podnoszące kompetencje kadry kierowniczej, specjalistyczne studia podyplomowe – realizowane we współpracy ze szkołami wyższymi (*System szkolenia kadr Krajowej Administracji Skarbowej*, 2018, s. 9). Proces szkolenia realizowany jest na poziomie centralnym przez Krajową Szkołę Skarbowości, a na poziomie regionalnym przez jednostki organizacyjne KAS.

Co roku od kilkudziesięciu tysięcy do stu kilkudziesięciu tysięcy osób bierze udział w różnorodnych formach szkolenia KAS, np. w roku 2017 w szkoleniach wzięło udział 92 981 osób, a w 2021 r. – 184 182 osoby (*Sprawozdanie szefa służby cywilnej za 2021 rok*, 2021, s. 76).

**Nagradzanie pracowników.** Wynagrodzenie to jeden z najmocniejszych czynników określających motywację i zachowanie pracowników. W jednostkach administracji publicznej, a także w KAS systemy motywacji są niezbyt rozbudowane. Z reguły system formalny obejmuje czynniki ekonomiczne oraz pozaekonomiczne. Zatrudnieni otrzymują premie oraz kwartalne i roczne nagrody uznaniowe. Za wieloletnią pracę członek korpusu służby cywilnej otrzymuje nagrodę jubileuszową. Pracownikom udzielane są także pochwały oraz wyróżnienia.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (brutto) zatrudnionych w korpusie służby cywilnej w KAS w roku 2021 wyniosło 7878 zł i było wyższe o 39,1% w porównaniu ze średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej wynoszącym 5662 zł. Średnie wynagrodzenie w KAS w latach 2021-2017 wzrosło o 38,4%. Należy zaznaczyć, iż istnieje i istniała duża rozpiętość w wynagrodzeniach w zależności od zajmowanego stanowiska. I tak w roku 2021 przeciętne wynagrodzenie w grupie wyższych stanowisk wynosiło 13 909 zł i było ponad 2,5-krotnie wyższe w porównaniu z osobami zatrudnionymi na stanowiskach wspomagających. Rozpiętość płacowa między tymi dwiema grupami zatrudnionych się nieco zmniejszyła, gdyż w roku 2017 wynosiła 2,7. System wynagradzania charakteryzuje się jednak pewnymi ułomnościami. Jak wynika z przeprowadzonych badań, w urzędach administracji publicznej, w tym także w KAS, brak przejrzystych zasad awansowania i przeszerogowania pracowników. Brak także wypracowanych sposobów realizacji zasady równego wynagrodzenia za jednakową pracę lub pracę o jednakowej wartości. W rezultacie można zaobserwować duże rozwarstwienie w wynagrodzeniach na tych samych stanowiskach w ramach jednego urzędu, a także w różnych urzędach (*Zróżnicowanie wynagrodzeń w służbie cywilnej i jego uwarunkowania*, 2021, s. 4).

## Efektywność funkcjonowania KAS

W literaturze przedmiotu nie ma wspólnych definicji pomiaru efektywności i skuteczności administracji podatkowej, prezentuje się jedynie fragmentaryczne podejście do jej działania. W analizach porównawczych stosuje się różne miary, m.in. udział kosztów wynagrodzeń w kosztach operacyjnych, koszty poboru podatków, rozmiar zaległości podatkowych czy liczba godzin, które trzeba przeznaczyć na sprawy związane z wypełnieniem obowiązków podatkowych.

Udział wydatków na wynagrodzenia zatrudnionych w administracji celno-podatkowej w relacji do kosztów operacyjnych ogółem w Polsce wynosi 75,2% i w zasadzie jest podobny do wskaźnika w USA – 75%, a także do średniego wskaźnika dla wszystkich 27 państw członkowskich UE – 75,7%. Do krajów o najniższym udziale wydatków na wynagrodzenia w całej UE należą Dania – 45,8% i Włochy – 53,6%, natomiast najwyższy udział tych wydatków występuje w Niemczech – 88,6% oraz we Francji – 89,1% (Tax Administration, 2022).

Następnym wskaźnikiem stosowanym w analizach porównawczych jest koszt poboru podatków rozumiany jako relacja kosztów operacyjnych administracji skarbowej do wpływów podatkowych ogółem (w procentach). Polska charakteryzuje się od wielu lat jednym z najwyższych wskaźników, jeżeli chodzi o koszt poboru podatków, który w roku 2020 wyniósł 1,69, w porównaniu ze średnią 0,98 dla UE-27. Najniższa wartość tego wskaźnika występuje w Estonii – 0,27 oraz w Szwecji – 0,36. Wyższa, w porównaniu z Polską, wartość tego wskaźnika występuje jedynie na Słowacji – 1,77 (Tax Administration, 2022).

Kolejnym najczęściej stosowanym wskaźnikiem jest końcowy stan zaległości na koniec roku jako procent łącznych zebranych przychodów. Polska, ze wskaźnikiem 39,9%, jest na 8. miejscu na 27 krajów UE pod względem wysokości udziału zaległości podatkowych w łącznej kwocie zebranych przychodów. Aż 19 krajów UE ma sytuację w tym względzie lepszą od naszego kraju. Do krajów o najniższej wartości tego wskaźnika należą Szwecja – 0,4% i Niemcy – 1,6%, natomiast bardzo źle pod tym względem przedstawia się sytuacja we Włoszech – 213,6% i Grecji – 228,3% (Tax Administration 2022).

Ostatnim miernikiem, często wykorzystywanym, jest liczba godzin, które musi przedsiębiorca poświęcić na sprawy związane z wypełnieniem obowiązków podatkowych. Sytuacja w Polsce pod tym względem nie jest najlepsza, gdyż polski przedsiębiorca musi na ten cel przeznaczyć w skali roku 334 godziny. Gorszy wynik od Polski, biorąc pod uwagę 27 krajów UE, notowany jest w Bułgarii – 441 godzin (Doing Business, 2020).

## Podsumowanie

Zarządzanie zasobami ludzkimi (zsl) w Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), podobnie jak w innych instytucjach administracji rządowej, jest uregulowane licznymi aktami prawnymi. Kluczową rolę pełni szef Służby Cywilnej, ustalając (i nadzorując) podstawowe ramy zarządzania zasobami ludzkimi. Cechy i elementy strategii zarządzania zasobami ludzkimi w KAS są więc bardzo podobne do innych instytucji administracji rządowej. Różni ją jedynie dostosowanie pewnych obszarów do specyfiki zadań tego urzędu.

Analiza przeprowadzona przez autora potwierdziła postawioną we wstępie opracowania tezę, iż efektywność funkcjonowania KAS nie przedstawia się korzystnie na tle innych krajów Unii Europejskiej. Zachodzi więc podstawowe pytanie: czym jest to spowodowane? Przecież kadra KAS jest dobrze wykształcona (ponad 80% ma studia wyższe), jest relatywnie dość dobrze wynagradzana, charakteryzuje się dość długim stażem pracy oraz niską fluktuacją. Czy problem relatywnie dość niskiej efektywności KAS wynika z dysfunkcyjności któregoś z elementów zsl czy innych obszarów zarządzania tą organizacją? Wymaga to jednak dalszych analiz i badań.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] ARMSTRONG, M., 2000. *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków: Dom Wydawniczy ABC.
- [2] *Doing Business*, 2020. Washington: World Bank Group.
- [3] GRIFFIN, R.W., 2000. *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- [4] ITRICH-DRABEK, J. (red.), 2022. *Encyklopedia administracji publicznej* [hasło: administracja publiczna], [http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Administracja\\_publiczna](http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Administracja_publiczna) (dostęp: 25.11.2022).
- [5] KOŹMIŃSKI, A.K., PIOTROWSKI, W., 1994. *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- [6] LISTWAN, T. (red.), 2004. *Zarządzanie kadrami*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- [7] POCZTOWSKI, A., 2003. *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa: PWE.
- [8] *Rocznik Statystyczny RP*, 2021. Warszawa: GUS.
- [9] ROSTKOWSKI, T., 2012. *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- [10] ROZPORZĄDZENIE, 2016. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej (Dz.U. poz. 470).
- [11] *Sprawozdanie szefa służby cywilnej za 2021 rok*, 2021. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec.
- [12] *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2020 roku*, 2013. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, wrzesień.
- [13] *System szkolenia kadr Krajowej Administracji Skarbowej*, 2018. Warszawa: Krajowa Szkoła Skarbowości – KAS, czerwiec.

- [14] TAX ADMINISTRATION, 2022. *Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, Paris: OECD.
- [15] USTAWA, 2008. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1691).
- [16] USTAWA, 2016. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. 2020 poz. 505).
- [17] ZARZĄDZENIE, 2020. Zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej z dnia 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.
- [18] *Zróżnicowanie wynagrodzeń w służbie cywilnej i jego uwarunkowania*, 2021. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.