



Złożenie pracy online:

2012-05-31 12:29:24

Kod pracy:

7507

Danuta Fecko
(nr albumu: 255/SUM/Z*ZIM/SUM)

Praca magisterska

Ocena efektywności funkcjonowania urzędów skarbowych województwa małopolskiego

Evaluation of the efficiency of inland revenue offices of the Malopolskie Voivodeship

Wydział: Przedsiębiorczości i Zarządzania

Kierunek: Zarządzanie

Specjalność: zarządzanie finansami

Promotor: dr Dariusz Woźniak

Abstrakt

Sprawnie funkcjonujące jednostki administracji skarbowej są podstawą prawidłowego działania systemu podatkowego i poboru podatków, które stanowią główne źródło wpływów budżetu państwa. Praca poświęcona jest więc efektywności, skuteczności i jakości ich działania, na przykładzie administracji skarbowej województwa małopolskiego. Powyższa analiza została wykonana w oparciu o system mierników oceny w zakresie realizacji polityki finansowej państwa z wykorzystaniem współczynnika zmienności oraz statystycznej analizy korelacji.

Efektywność i skuteczność działania urzędów skarbowych w analizowanym okresie 2009-2011, utrzymuje się na bardzo zróżnicowanym poziomie. Cechą charakterystyczną jest duża rozbieżność uzyskiwanych wyników względem badanych cech. W konsekwencji w województwie małopolskim mamy do czynienia zarówno z jednostkami, które reprezentują bardzo wysoki standard, zdecydowanie przekraczając zakładane wartości docelowe jak również występują jednostki, które plasują się daleko, poniżej wartości średnich w skali całego kraju.

Słowa kluczowe: ewaluacja, administracja skarbowa, urzędy skarbowe, efektywność.

Abstract

Efficient tax administration units are the basis of properly functioning tax system and tax collection, which are the main source of revenue for the state budget. The thesis is on the effectiveness and quality of these units using the example of tax administration in Lesser Poland Voivodeship . The analysis was carried out using a system of evaluation of the government's fiscal policies. For the purpose of the above analysis the variability factor and statistical analysis of correlation were applied.

The effectiveness of functioning of inland revenue offices in the analysed period of 2009-2011 is on a varying level. The distinguishing characteristic is a considerable divergence between the results produced and the researched features. Consequently, in Lesser Poland Voivodeship there are units that have a very high standard, units that exceed significantly the intended target value, as well as the ones which are far below the average values throughout the country.

Key words: evaluation, tax administration, inland revenue offices, effectiveness.

Spis treści

Wstęp	6
1 Ewaluacja w Administracji Publicznej	7
1.1 Ewaluacja – standard zarządzania w sektorze publicznym	7
1.2 Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji	8
1.2.1 Definicje ewaluacji.....	8
1.2.2 Funkcje ewaluacji w sektorze publicznym.....	10
1.2.3 Typologia ewaluacji	11
1.3. Kryteria i wskaźniki ewaluacyjne.....	14
1.4 Etapy procesu ewaluacji	17
1.5 Metody i techniki ewaluacji	21
1.5.1 Metodologia badań ewaluacyjnych	21
1.5.2 Kryteria doboru metod i technik ewaluacji	22
2 Polska Administracja Skarbowa	26
2.1 Historia administracji skarbowej	26
2.2 Struktura organizacyjna i funkcja w państwie.....	28
2.3 Zadania i uprawnienia wybranych organów podatkowych	30
2.3.1 Ministerstwo Finansów	30
2.3.2 Izby Skarbowe	31
2.3.3 Urzędy Skarbowe	31
2.3.3.1 Struktura organizacyjna Urzędu Skarbowego	32
2.3.4 Urzędy Skarbowe ds. obsługi dużych podatników.....	34
2.4 Małopolska Administracja Skarbowa.....	36
2.4.1 Województwo małopolskie – struktura administracyjna	36
2.5 Urzędy Skarbowe województwa małopolskiego.....	37

3 Ocena efektywności urzędów skarbowych	47
3.1 Mierniki oceny w zakresie realizacji polityki finansowej państwa.....	47
3.2 Wykonanie mierników za lata 2009, 2010, 2011	48
3.2.1 Wymiar,	48
3.2.2 Rachunkowość podatkowa	53
3.2.3 Kontrola podatkowa	58
3.2.4 Egzekucja administracyjna.....	61
3.3. Współczynnik zmienności.....	65
3.4 Analiza korelacji.....	71
Zakończenie	75
Bibliografia	77
Wykaz tabel i rysunków	79

Wstęp

Systematycznie z roku na rok wzrasta udział wpływów z tytułu podatków w strukturze dochodów budżetu państwa. W prognozie budżetu na roku 2012, podatkowe dochody budżetu państwa stanowią prawie 92% ogółu wpływów budżetowych. Dynamika przyrostu jest znaczna i w stosunku do roku ubiegłego stanowi wzrost o 8,9%. Gwarancją prawidłowego działania systemu podatkowego oraz poboru podatków jest właściwa organizacja i sprawne funkcjonowanie jednostek administracji skarbowej, za które jest ona odpowiedzialna. Nasuwa się zatem kluczowe pytanie: Na ile sprawnie i efektywnie funkcjonują instytucje administracji skarbowej w Polsce?, - których głównym i podstawowym celem jest pobieranie dochodów podatkowych w najbardziej skutecznym, sprawiedliwym oraz przede wszystkim wydajnym sposób.

Tak więc, efektywność i skuteczność działania organów administracji skarbowej stała się główną inspiracją podjęcia tego tematu w pracy dyplomowej. Ze względów praktycznych koniecznym było zawężenie obszaru analizy organów administracji skarbowej wyłącznie do urzędów skarbowych oraz zasięgu przestrzennego do skali mikro czyli województwa małopolskiego. W rezultacie zasadniczy cel pracy to ocena efektywności funkcjonowania urzędów skarbowych województwa małopolskiego. Z powyższego celu głównego wynikają i łączą się z nim cele bardziej szczegółowe czyli: poznanie zasad działania i funkcjonowania administracji podatkowej w Polsce, metod oraz sposobów oceny skuteczności oraz jakości działania urzędów skarbowych jak również specyficznego środowiska pracy organów administracji podatkowej.

Praca dyplomowa składa się z trzech głównych rozdziałów. Część pierwsza poświęcona jest ogólnym zagadnieniom ewaluacji, która dostarcza kryteriów, metod i środków do oceny racjonalności działań w sektorze administracji publicznej. Część druga zawiera krótki zarys historii polskiej administracji skarbowej jak również województwa małopolskiego, przedstawienie struktury organizacyjnej oraz zadań i uprawnień organów podatkowych jak również szczegółową charakterystykę urzędów skarbowych województwa małopolskiego. Część trzecia pracy obejmuje analizę efektywności i skuteczności ich działania w analizowanym okresie 2009-2011, przeprowadzoną za pomocą systemu mierników oceny w zakresie realizacji polityki finansowej państwa z wykorzystaniem współczynnika zmienności oraz statystycznej analizy korelacji

1 Ewaluacja w Administracji Publicznej

1.1 Ewaluacja – standard zarządzania w sektorze publicznym

Tradycyjnie w literaturze, administracja publiczna była zazwyczaj definiowana jako struktury umożliwiające rządowi egzekwowanie woli społeczeństwa. Współcześnie zarządzanie sektorem publicznym (*ang. Public Administration & Management*) jest definiowane jako¹:

- **struktura** – czyli konstytucyjnie określony system działań i kompetencji do zarządzania i podejmowania decyzji, mający na celu umożliwienie rządowi egzekwowania woli obywateli,
- **rzemiosło** – praktyka i umiejętności jednostek wykonujących role menedżerów sektora publicznego,
- **instytucja** – system wartości, kodeks odpowiedzialnej praktyki zarządzania w sektorze publicznym, gwarantujące legitymizację i poprawność działań menedżerów sektora publicznego.

Kwestią kluczową jest więc pytanie o to, czym różni się zarządzanie w sektorze publicznym od zarządzania w sektorze prywatnym. Mimo wielu podobieństw, podobnych kompetencji i analogii w strategiach, zasadnicza różnica to odmienna logika działania, wynikająca z faktu służenia odmiennym interesom społecznym. Sektor prywatny kieruje się wyłącznie zyskiem, wypracowanym z korzyścią dla określonej, zazwyczaj bardzo wąskiej grupy, natomiast sektor publiczny ma na celu równość i dobro wspólnoty. Konsekwencją są, wynikające z tego odmienne umiejętności, system zasad i hierarchia wartości. W związku z powyższym, działania sektora publicznego, chociaż prowadzone w warunkach rynkowych, nie mogą być oceniane wyłącznie z perspektywy osiągniętego zysku jak ma to miejsce w sektorze prywatnym, ale muszą uwzględniać szerszy kontekst społecznego oddziaływania. Procesy modernizacji społecznej, wyższa świadomość obywatelska, niezależność opinii publicznej, a przede wszystkim ograniczone zasoby sektora publicznego sprawiają, że współczesne społeczeństwa wymagają naukowych dowodów efektywności, wydajności i jakości działań prowadzonych we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Pomiar

¹K. Olejniczak, Mechanizmy wykorzystania ewaluacji, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa 2008, s.65.

wyników i kosztów jest jednym z ważniejszych wyzwaniem dla współczesnej administracji publicznej. Niezbędnym elementem zarządzania staje się dokonywanie porównań pomiędzy urzędami w zakresie skuteczności, efektywności i jakości działania. Ewaluacja, opierając się na systematycznym procesie badawczym, dostarcza kryteriów, metod i środków do oceny racjonalności działań publicznych. Tym samym, spełnia w sektorze publicznym rolę analogiczną do mechanizmu rynkowego w sektorze prywatnym.

1.2 Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji

1.2.1 Definicje ewaluacji

Pojęcie ewaluacji zyskało w ostatnich latach szeroki rozgłos, zwłaszcza w nowych krajach Unii Europejskiej, głównie poprzez dynamiczny rozwój funduszy strukturalnych. Pierwsza fala zastosowania ewaluacji i naukowego zainteresowania jej sensem, zadaniami i metodologią miała miejsce w latach 60-tych, i objęła takie kraje jak Stany Zjednoczone, Kanada, Niemcy i Wielka Brytania². Wraz z rozwojem programów strukturalnych w krajach Unii Europejskiej, rozpowszechniały się nowoczesne metody projektowania i zarządzania programami oraz ich ewaluacji.

Termin ewaluacja (*ang. evaluation*) oznacza oszacowanie wartości. W terminologii przyjętej w języku polskim, pojęcie ewaluacji jest czasami zamiennie stosowane z określeniem „ocena”. Zredukowanie pojęcia ewaluacji do samej tylko oceny jest mylące i zawężające, gdyż koncentruje uwagę wyłącznie na tym jednym elemencie, przypisując mu cechy całego procesu. Natomiast ewaluacja to proces, w którym ocena jest tylko jednym z jego elementów. Równie często ewaluacja jest też błędnie utożsamiana z innymi terminami stosowanymi w zarządzaniu i badaniach społecznych czyli kontrolą, audytem, monitoringiem lub badaniem naukowym. Tak więc, ewaluacja nie jest³:

- **oceną** - gdyż wnioski uzyskane w wyniku jej procesu nie są oparte na subiektywnej opinii jak to może być w przypadku oceny ale formułowane są w oparciu o określone standardy i kryteria,

²K. Ekiert, Ewaluacja w administracji publicznej: funkcje, standardy i warunki stosowania, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004, s. 8 i nast.

³B. Turowski, M. Zawicki, Funkcje, etapy, metody i narzędzia ewaluacji, w: Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna, pr. zbior. pod red. S. Mazura, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007, s. 29 i nast.

- **monitoringiem** - ponieważ wykracza poza okres trwania programu i standardowy cykl zarządzania projektem. Monitoring jest integralną częścią zarządzania projektem i na ogół wykonywany jest przez osoby zarządzające projektem, a nie ewaluatorów zewnętrznych. Głównym kryterium jest zgodność prowadzonych działań z odpowiednimi dokumentami programowymi,
- **kontrolą** - gdyż kontrola ma na celu porównanie stanu istniejącego ze stanem postulowanym z punktu widzenia przepisów prawnych, ustalenie nieprawidłowości i przedstawienie wyników w formie zaleceń lub wniosków oraz w przeciwieństwie do ewaluacji może mieć konsekwencje represyjne,
- **audytem** – sprawdzającym wiarygodność danych zawartych w dokumentach z punktu widzenia zgodności z przepisami prawnymi lub finansowymi,
- **badaniem naukowym** – prowadzonym dla uzyskania wiedzy o określonych instytucjach, mechanizmach przy przyjęciu określonej metodologii i zakresu badania.

W praktyce instytucji sektora publicznego ewaluacja jest najczęściej definiowana jako badanie zorientowane na poprawę jakości i wartości polityk, programów, projektów podejmowanych przez władze publiczne, które może być wykorzystywane jako element efektywnego zarządzania sektorem publicznym. Jedną z powszechnie uznawanych definicji ewaluacji jest ta przyjęta przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Cooperation and Development – OECD*)⁴.

„Ewaluacja jest to systematyczna i obiektywna ocena trwającego lub zakończonego projektu, programu lub polityki – ich zaplanowania, wdrożenia i rezultatów. Celem ewaluacji jest określenie adekwatności i stopnia osiągnięcia celów, efektywności, skuteczności, wpływu i trwałości. Ewaluacja powinna dostarczyć wiarygodnych i przydatnych informacji pozwalając na wykorzystanie w ten sposób zdobytych wniosków w procesie podejmowania decyzji – zarówno przez odbiorców, jak i dawców interwencji. Ewaluacja dotyczy także procesu określenia wartości lub ważności działania, polityki lub programu. Jest systematyczną i jak najbardziej obiektywną oceną planowanej, trwającej lub zakończonej interwencji. W niektórych przypadkach w zakres ewaluacji wchodzi określenie odpowiednich standardów, ocena aktualnych lub oczekiwanych rezultatów oraz wyciągnięcie wniosków”.

Natomiast w dokumentach Unii Europejskiej, ewaluacja jest definiowana dużo bardziej zwięźle, jako: „ocena działań publicznych w zależności od ich rezultatów,

⁴Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, DAC Working Party on Aid Evaluation, OECD 2002, s. 21, cyt. za: B. Turowski, M. Zawicki, Funkcje etapy, metody i narzędzia ewaluacji, w: Ewaluacja funduszy strukturalnych..., op. cit., s. 29.

oddziaływania i potrzeb, które mają zaspokoić”⁵. Warto również przytoczyć definicję, która niejako łączy w sobie przedstawione powyżej według, której ewaluacja to: „systematyczne badanie prowadzone z użyciem zróżnicowanych metod, złożone ze zbierania danych, analizy, oceny oraz informowania o wynikach. Jego celem jest oszacowanie jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania interwencji publicznych”⁶.

1.2.2 Funkcje ewaluacji w sektorze publicznym

Tak szeroka rola ewaluacji może być opisana za pomocą wielu konkretnych funkcji (czasem określanych jako cele ewaluacji). W literaturze przedmiotu przedstawiane są różne ich kategoryzacje i listy funkcji. Niezależnie od używanych terminów we wszystkich typologiach ewaluacji, występują wspólne, główne motywy jej prowadzenia czyli pomoc w planowaniu, bieżącym zarządzaniu oraz szeroko rozumiana funkcja uczenia się. Reasumując, możemy wyróżnić pięć podstawowych funkcji ewaluacji w sektorze publicznym i są to: budowanie partnerstwa i współwłasności, poprawa wdrażania i bieżącej jakości, racjonalizowanie planowania, funkcja poznawcza oraz rozliczanie i wzmacnianie odpowiedzialności (tabela 1.1).

Pojedyncze badanie ewaluacyjne może spełniać kilka funkcji, ale niektóre z funkcji nie mogą być ze sobą łączone w ramach jednego badania. Zasadnicza sprzeczność istnieje między pomocą w bieżącym zarządzaniu i analizie procesów a funkcją rozliczeniową i poznaniem szerszych relacji przyczynowo skutkowych działań i efektów. Wzajemne wykluczanie się w ramach jednego badania może wynikać przede wszystkim z ograniczeń czasu i zasobów – trudno w jednym badaniu objąć dokładną analizą tak odmienne tematy. Orientacja na procesy skupia się na problemach wdrażania, aktualności celów, sprawach operacyjnych czyli perspektywie krótkookresowej. Natomiast ocena efektów następuje po zakończeniu programu czyli w perspektywie dłuższej, ma zatem charakter strategiczny. Kolejna kwestia to odmienni adresaci badania oraz relacje badających i badanych. Z powyższego wynika kwestia trzecia czyli wybór odmiennych podejść i metod badawczych.

⁵European Commission, Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities, SEC 2000/1051, s. 2, cyt. za: K. Olejniczak, M. Ferry, Ewaluacja w praktyce sektora publicznego, w: Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym, pr. zbior. pod red. B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera, Kraków 2008, s. 10.

⁶K. Olejniczak, Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji, w: Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych, pr. zbior. pod red. K. Olejniczaka, M. Kozaka, B. Ledziona, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2008, s. 21.

Tabela 1.1 Funkcje ewaluacji

Funkcja	Opis funkcji
Budowanie partnerstwa i współwłasności	<ul style="list-style-type: none"> wzmacnianie relacji, współpracy, interakcji między uczestnikami programu, aktywizowanie i włączanie ich w działania programu, dyskusję nad jego oceną, włączanie do współdecydowania tych grup, które były marginalizowane.
Poprawa wdrażania i bieżącej jakości	<ul style="list-style-type: none"> poprawa istniejącej struktury, procedur i procesu zarządzania, zmniejszanie skutków ubocznych zarządzania opartego na wynikach, zwiększanie efektywności dostarczania programu poprzez weryfikowanie na ile program realizuje założone cele, jaka jest jakość produktów.
Racjonalizowanie planowania	<ul style="list-style-type: none"> zagwarantowanie racjonalnego uzasadnienia dla programu poprzez zweryfikowanie jego spójności zewnętrznej, adekwatności celów do potrzeb, zapewnienie skutecznej i wydajnej alokacji zasobów poprzez weryfikację racjonalności wyznaczonych celów, spójności zewnętrznej planowanej strategii.
Funkcja poznawcza	<ul style="list-style-type: none"> wyjaśnienie czynników także ubocznych i procesów warunkujących działanie programu, jego sukces lub porażkę, wyciąganie wniosków dla innych programów, budowanie zdolności ewaluacyjnych instytucji zaangażowanych w badanie.
Rozliczanie i wzmacnianie odpowiedzialności	<ul style="list-style-type: none"> informowanie opinii publicznej o skuteczności programu czyli na ile cele zostały osiągnięte oraz o wydajności podjętych działań czyli jak efektywnie wykorzystano zasoby publiczne.

Źródło: K. Olejniczak, Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji, w: Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych..., op. cit., s. 30 i nast.

1.2.3 Typologia ewaluacji

W literaturze można spotkać wiele typologii ewaluacji. Zróżnicowanie jest wynikiem przyjmowania różnych kryteriów podziału, od najbardziej ogólnego odnoszącego do czasu czyli momentu przeprowadzenia do dużo bardziej szczegółowych. Zasadniczego podziału badań ewaluacyjnych, możemy dokonać w oparciu o cztery podstawowe kryteria⁷:

1. przedmiot ewaluacji:

⁷K. Olejniczak, Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji, w: Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych..., op. cit., s. 26 i nast.

- ewaluacja projektu – koncentruje się na analizie małych, pojedynczych najczęściej nowych, innowacyjnych projektów,
- ewaluacja programu – jest najczęściej spotykana, przedmiotem badania może być zarówno pojedynczy program sektora publicznego jak i cały pakiet unijnych interwencji,
- ewaluacja polityk – częściej nazywana analizą polityk (*ang. policy analysis*) dotyczy szeregu badań, analiz prowadzonych na przestrzeni wielu lat,
- ewaluacje tematyczne/horyzontalne (*ang. thematic/horizontal evaluation*)- przedmiotem ich badania jest konkretna kwestia zarządzania albo aspekt programu (np. realizacja równych szans kobiet i mężczyzn). Badania takie są prowadzone przekrojowo dla kilku, kilkunastu interwencji,
- metaewaluacje (*ang. meta-evaluation*) – to badania, których przedmiotem są inne wcześniejsze ewaluacje czyli są to analizy porównawcze, podsumowujące obserwacje, wnioski i rekomendacje kilkunastu badań oraz oceniające zastosowane techniki.

2. cel ewaluacji:

- ewaluacja formacyjna (*ang. formative evaluation*) – koncentruje się na badaniu sposobów udoskonalenia i usprawnienia wdrażania oraz zarządzania programem,
- ewaluacja podsumowująca (*ang. summative evaluation*) – jest przeprowadzana w końcowej fazie wdrożenia programu dla określenia stopnia osiągnięcia planowanych rezultatów. Jej celem jest zgromadzenie informacji o uzyskanej wartości programu,

3. moment podjęcia badania:

- ewaluacja *ex ante* (*ang. ex-ante evaluation*); wstępna/szacunkowa - przeprowadzana jest przed rozpoczęciem programu. Jej zadaniem jest zapewnienie, aby założenia programu były wewnętrznie spójne i odpowiadały faktycznemu społecznemu zapotrzebowaniu. Skupia się na analizie mocnych i słabych stron, diagnozuje jakość założonej strategii osiągania celów, samych celów a także wykonalności programu. Stanowi także podstawę dla działań monitorujących oraz przyszłych ewaluacji poprzez określenie mierzalnych wskaźników osiągania założonych celów oraz wspomaga proces podejmowania decyzji w dłuższym horyzoncie czasowym. Zakłada się, że wnioski z tego typu ewaluacji powinny być włączone do projektowania programu na etapie

podejmowania decyzji o jego rozpoczęciu,

- ewaluacja mid-term (*ang. mid-term evaluation*); w połowie okresu realizacji - przeprowadzana jest w drugim okresie wdrażania programu. Badanie analizuje jego pierwsze efekty, ocenia system zarządzania oraz jakość monitoringu. Wskazuje również czy pozostały realne cele programu w odniesieniu do zmieniającego się otoczenia społeczno-ekonomicznego. Ewaluacja mid-term wykorzystuje informacje uzyskane w czasie monitoringu wewnętrznego, a także wyniki ewaluacji ex ante. Wpływa też na rozwój ogólnej strategii wsparcia poprzez identyfikację tych elementów, które powinny być kontynuowane po zakończeniu programu. Najważniejszą cechą jest możliwość wpływu jej wyników na dalszą realizację oraz na poprawę jakości zarządzania programem,
- ewaluacja ex post (*ang. ex-post evaluation*); końcowa/zamykająca – przeprowadzana jest po zakończeniu realizacji celem podsumowania całego programu, szczególnie w zakresie oddziaływania i trwałości. Służy także ocenie wielkości zaangażowanych środków, skuteczności i efektywności oraz stopnia osiągnięcia planowanych wyników. Bada przyczyny sukcesu lub porażki oraz trwałość wyników i oddziaływania programu. Stanowi cenne źródło informacji użytecznych, które mogą być wykorzystane w innych programach. Dla właściwego oszacowania, powinna być wykonana 2-3 lata po zakończeniu.

Ta typologia znalazła również swoje uprawomocnienie w praktyce funduszy strukturalnych Unii Europejskiej i co za tym idzie jest najczęściej stosowana. Uzupełnieniem dla powyżej wymienionych rodzajów ewaluacji jest ewaluacja on-going, która może być realizowana przez cały okres wdrażania programu⁸:

- ewaluacja on-going (*ang. on-going evaluation*); bieżąca – jej celem jest pogłębiona analiza zagadnień i problemów, które pojawiają się w trakcie realizacji programu, jak również określenie możliwości ich rozwiązania. Można także poddać analizie i ocenić pierwsze efekty. Ewaluacja on-going, usprawnia bieżący proces zarządzania programem, co daje możliwość reakcji na pojawiające się problemy, słabości czy zmiany w otoczeniu zewnętrznym.

4. organizacja badania:

- ewaluacja zewnętrzna (*ang. external evaluation*) – czyli zlecona poza instytucję

⁸J. Górniak, Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej, w: Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych, pr. zbior. pod red. A. Haber, M. Szałaja, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009, s. 19.

prowadzącą dany program i wykonywana przez zespoły niezależnych ekspertów wyłonione w ramach postępowania przetargowego,

- ewaluacja wewnętrzna (*ang. in-house evaluation*) – prowadzona jest przez niezależną komórkę ewaluacyjną, działającą w strukturach instytucji publicznej.

1.3. Kryteria i wskaźniki ewaluacyjne

Zakres przedmiotowy badań ewaluacyjnych czyli problemy, które muszą zostać rozwiązane dzięki realizacji badania, określają tzw. pytania ewaluacyjne. Zazwyczaj są one formułowane w oparciu o analizę dostępności niezbędnych danych oraz wielkość budżetu przeznaczanego na określone badanie. Tradycyjnie grupuje się je wedle pięciu klasycznych kryteriów ewaluacyjnych⁹:

- **trafność** (*relevance*)¹⁰ – odnosi się do konstrukcji samego programu, jego celów możliwości ich osiągnięcia za pomocą realizowanych działań czyli określa zgodność celów programu będącego przedmiotem oceny z potrzebami i problemami występującymi w danym sektorze czy regionie. To stopień, w jakim cele przedsięwzięcia są zgodne z wymaganiami beneficjenta, potrzebami lokalnymi oraz politykami i priorytetami partnerów,
- **efektywność** (*efficiency*) – oceniając program pod względem jego efektywności lub wydajności porównuje się zasoby, środki, fundusze zaangażowane przy jego realizacji z jego rzeczywistymi osiągnięciami czyli analiza tego, jak efektywnie nakłady zostały przekształcone w poszczególne wyniki i rezultaty. Efektywność, koncentruje się więc na relacji między produktami, rezultatami, a środkami przeznaczonymi do ich uzyskania,
- **skuteczność** (*effectiveness*) - pozwala ocenić, czy cele programu zdefiniowane na etapie jego planowania zostały osiągnięte lub czy też są osiąganane według ustalonego harmonogramu. Skuteczność porównuje to, co zostało już zrobione, z tym co pierwotnie planowano zrobić, np. rzeczywiste produkty i osiągnięte

⁹T. Kierzkowski, Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Warszawa 2002, s. 42 i nast., <http://archiwum.parp.gov.pl/raport11.html>, (data odczytu 24.03.2012).

¹⁰W literaturze można spotkać również inne określenia - od ang. słowa *relevance*; odpowiedniość czy adekwatność.

rezultaty w relacji do produktów i rezultatów założonych. Zmiany, które nastąpiły w wyniku realizacji programu, oznaczają zwykle osiągnięcie planowanych korzyści przez ich beneficjentów. Program może być oceniany pod względem skuteczności w połowie okresu programowania (ewaluacja mid-term) oraz w ramach ewaluacji ex post,

- **użyteczność** (*impact*) – to wszystkie konsekwencje wdrożenia przedsięwzięcia - krótko i długoterminowe, pośrednie i bezpośrednie, pozytywne i negatywne, przewidziane i nieprzewidziane. Oddziaływanie jest więc miernikiem oceny szerszych konsekwencji interwencji o charakterze gospodarczym, społecznym, politycznym, technicznym czy środowiskowym: na poziomie lokalnym, regionalnym czy krajowym: w relacji do beneficjentów oraz innych stron bezpośrednio lub pośrednio objętych interwencją,
- **trwałość** (*sustainability*) – to stopień, w jakim efekty przedsięwzięcia oddziałują po jego zakończeniu. Trwałość należy oceniać z perspektywy wszystkich celów programu, a więc nie tylko z punktu pozytywnych skutków dla ostatecznych beneficjentów, lecz także dla instytucji, które program miał wzmocnić: administracji publicznej różnych szczebli. To także prawdopodobieństwo kontynuacji tych efektów w długim czasie, odporność na ryzyko braku kontynuacji efektów w przyszłości.

Przedstawione powyżej kryteria zostały zaproponowane w 1991r. przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD do oceny projektów lub programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Stosowane są zresztą do ewaluacji większości programów i projektów finansowanych przez inne organizacje międzynarodowe (np. organizacje systemu ONZ, Bank Światowy) czy źródła pomocy bilateralnej¹¹.

Przeprowadzenie ewaluacji w oparciu o powyższe kryteria podstawowe czyni ją pełną, gdyż opisuje wszystkie podstawowe aspekty funkcjonowania i oddziaływania na otoczenie. Jednakże w niektórych szczególnych przypadkach, możliwe i celowe staje się zastosowanie również innych kryteriów, takich jak¹²:

- **dodatkowość** (*additionality*) - czyli w jakim stopniu, osiągnięte wyniki mogą być przypisane do danego przedsięwzięcia i czy nie wystąpiłyby bez jego realizacji,
- **efekt zdarzenia niezależnego** (*deadweight*) – to stopień, w jakim efekty

¹¹B. Turowski, M. Zawicki, Funkcje, etapy, metody i narzędzie ewaluacji, w: Ewaluacja funduszy strukturalnych..., op. cit., s. 32.

¹²K. Pylak, Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 29 i nast.

wystąpiłyby niezależnie od realizacji przedsięwzięcia czyli wartość produktów projektu uzyskanych przez jego beneficjentów, które zostały nabyte ze środków nie związanych z projektem,

- **efekt przemieszczenia** (*displacement*) – to stopień, w jakim wyniki programu redukują wyniki w innym miejscu nie objętym programem czyli jakie produkty programu powodują efekt przemieszczenia i które grupy społeczne, segmenty rynku czy obszary geograficzne ponoszą w wyniku jego realizacji straty,
- **efekt podwójnego pomiaru wyników** (*double-counting*) – to stopień, w jakim wyniki danego programu możemy przypisać większej liczbie innych programów,
- **efekt substytucji** (*substitution*) - występuje wówczas, gdy efekty programu w odniesieniu do jego beneficjentów zostały uzyskane kosztem innych podmiotów działających na tym samym obszarze czy segmencie rynku ale nie objętych pomocą w ramach programu,
- **efekt netto a efekt brutto** – efekty brutto to wszystkie efekty związane z danym przedsięwzięciem natomiast efekty netto to wyłącznie te, które powstały w wyniku wdrożenia programu. Aby uzyskać efekt netto należy od efektu brutto odjąć efekty związane ze zjawiskiem zdarzeń niezależnych, efektem substytucji oraz efektem przemieszczenia.

Jednym z podstawowych narzędzi umożliwiających przeprowadzenie ewaluacji i uzyskanie wiarygodnych wyników są wskaźniki pomiaru osiągnięć wytyczonych celów. Obiektywnie weryfikowalne wskaźniki opisują cele przedsięwzięcia przy pomocy wielkości mierzalnych. Istotne jest rozróżnienie pomiędzy wskaźnikami kontekstu, które dostarczają informacji ilościowej na temat sytuacji społeczno-gospodarczej, a wskaźnikami programu, które mierzą zakres, w jakim spodziewane efekty zmieniają zjawiska społeczno-ekonomiczne lub zachowania zainteresowanych stron. Wskaźniki kontekstu mają zastosowanie do całego kraju, sektora czy grupy społecznej natomiast wskaźniki programu dotyczą tylko części społeczeństwa objętej działaniem programem. Z punktu widzenia wiarygodności jak również rzetelności i spójności procesu ewaluacji wskaźnik powinien spełniać określone kryteria. Często stosowaną zasadą odnoszącą się do określania wskaźników jest zasada SMART (akronim pierwszych liter angielskich określeń)¹³:

- **Specific** (*określony*) – odniesienie się do określonych elementów programu,
- **Measurable** (mierzalny) – w zakresie dostępnych źródeł weryfikacji,

¹³J. Górniak, K. Keler, Rola systemów wskaźników w ewaluacji, w: Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych..., op. cit., s. 119 i nast.

- **Achievable** – możliwy do osiągnięcia, realistyczny,
- **Relevant** – właściwy w stosunku do potrzeb,
- **Timely** – ograniczony czasowo czyli odnoszący się do granic czasowych projektu lub zakresu badania ewaluacyjnego.

Do innych istotnych cech poprawnie skonstruowanych wskaźników możemy zaliczyć: precyzyjność, wiarygodność, aktualność informacji, wrażliwość czyli podatność na zmiany w trakcie wdrażania programu, porównywalność – możliwość porównania z podobnymi wskaźnikami np. dla innych realizowanych programów, zrozumienie czyli rozumienie istoty danego wskaźnika na każdym poziomie programu – od beneficjenta bezpośredniego do instytucji zarządzającej¹⁴. Na poszczególnych etapach procesu ewaluacji wskaźniki pełnią istotne funkcje. Na etapie planowania umożliwiają precyzyjne, wymierne i spójne formułowanie celów oraz powiązanie zaplanowanych efektów z nakładami natomiast w trakcie realizacji jak i po zakończeniu umożliwiają ocenę skuteczności i efektywności podjętych działań. Przedmiotem pomiaru z użyciem wskaźników są zatem¹⁵:

- **nakłady** – poniesione koszty, bezpośrednie i pośrednie, finansowe i rzeczowe,
- **produkty** – efekty, określone w postaci celów operacyjnych, będące konsekwencją wykonania założonych działań np. zrealizowane szkolenie,
- **rezultaty** – efekty, określone w postaci celów szczegółowych, które osiągnięto w grupie docelowej, wiążące się z jakąś zmianą w tej grupie np. zwiększona jakość usług oferowanych przez instytucje publiczne,
- **oddziaływania/wpływ** – efekty, określone w postaci celów ogólnych, odnoszących się do konsekwencji programu czyli w jaki sposób, wpłynie on na rozwój społeczny lub rozwiązanie problemu, np. spadek stopy bezrobocia w regionie w wyniku realizacji programu szkoleniowego.

1.4 Etapy procesu ewaluacji

Ewaluacja jest procesem wykorzystującym badania społeczno-ekonomiczne, który angażuje wielu uczestników. Ważne z punktu widzenia poszczególnych etapów ewaluacji jest

¹⁴J. Górniak, Ewaluacja w cyklu polityk publicznych, w: Ewaluacja funduszy strukturalnych..., op. cit., s. 21.

¹⁵J. Górniak, K. Keler, Rola systemów wskaźników w ewaluacji, w: Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych..., op. cit., s. 111.

zdefiniowanie wszystkich uczestników procesu ewaluacji. Mogą to być¹⁶:

- osoby zarządzające projektem,
- grupy wdrażające program,
- grupy docelowe programu czyli odbiorcy końcowi lub beneficjenci ostateczni,
- grupy interesu (*ang. interest groups*) – stowarzyszenia, związki, organizacje firm, klientów, regionów gmin związane z tematyką danego programu,
- sieci tematyczne danej kwestii (*ang. issue networks*) - eksperci, osoby, instytucje badawcze znające daną tematykę i zainteresowane wpływaniem na jej kształt,
- politycy i instytucje/osoby tworzące daną politykę i podejmujące decyzje o alokacji środków,
- mass media – dziennikarze prasowi i telewizyjni, serwisy internetowe,
- szeroka opinia publiczna.

Ewaluacja jest procesem, który składa się z kilku etapów – od podjęcia decyzji o przeprowadzeniu ewaluacji aż do przeprowadzenia rekomendacji zawartych w raporcie ewaluacyjnym. Możemy wyróżnić następując etapy procesu ewaluacyjnego¹⁷:

1. Planowanie ewaluacji

Etap planowania polega głównie na analizie potrzeb zamawiającego ewaluację oraz na określeniu odpowiednich celów i zakresu badania. Podstawowe elementy etapu to:

- określenie celu badania czyli uzyskanie odpowiedzi na pytanie po co przeprowadzamy ewaluację poprzez zdefiniowanie problemów oraz podstawowych kryteriów ewaluacji,
- wyznaczenie czasu badania poprzez ustalenie wstępnego harmonogramu rozpoczęcia, zakończenia i dostarczenia raportu z ewaluacji,
- wskazanie zakresu przedmiotowego, czasowego, terytorialnego oraz określenie koniecznych zasobów do przeprowadzenia badania,
- wybór odbiorców ewaluacji czyli grupy osób, instytucji do których, badanie jest kierowane,
- identyfikacja dostępnych danych czyli dokumentów programowych, raportów, danych statystycznych czy wyników wcześniejszych ewaluacji,
- wyznaczenie instytucji odpowiedzialnej za zlecenie i nadzór nad przeprowadzeniem ewaluacji.

¹⁶K. Olejniczak, Mechanizmy wykorzystania ewaluacji..., op. cit. s. 40.

¹⁷B. Turowski, M. Zawicki, Funkcje, etapy, metody i narzędzie ewaluacji, w: Ewaluacja funduszy strukturalnych..., .op. cit., s. 37.

2. Projektowanie ewaluacji

Głównym celem tego etapu jest sprecyzowanie i określenie oczekiwań stawianych wobec badania ewaluacyjnego. Proces ten powinien składać się z następujących elementów:

- sprecyzowanie przedmiotu ewaluacji - decyzje dotyczące ogólnego zakresu ewaluacji podejmowane są na etapie planowanie, natomiast na etapie projektowania uszczegóławiane są kwestie dotyczące przedmiotu ewaluacji w odniesieniu do planowanego budżetu z uwzględnieniem planowanych metod, które będą stosowane w czasie badania ewaluacyjnego,
- sformułowanie listy szczegółowych pytań ewaluacyjnych – ich określenie jest jednym z najważniejszych zadań tego etapu. Zestaw pytań ewaluacyjnych powinien zawierać pytania wartościujące odnoszące się do rzeczywistych potrzeb informacyjnych, zrozumienia i identyfikacji danego zagadnienia oraz do rezultatów lub potrzeb dotyczących beneficjentów programu lub jego sytuacji społeczno-ekonomicznej. Wyróżnia się następujące rodzaje pytań: opisowe, przyczynowo skutkowe, normatywne, predyktywne, preskryptywne (tabela 1.2).

Tabela 1.2 Rodzaje pytań ewaluacyjnych

Rodzaj pytania	Opis
Opisowe	Ich celem jest obserwacja, opis i pomiar zmian czyli rejestracja tego co się wydarzyło, np. Jak zmieniła się sytuacja na rynku pracy po przeprowadzeniu programu szkoleń?
Przyczynowo skutkowe (wyjaśniające)	Pozwalają zrozumieć i ocenić relację między przyczynami i skutkami, a przede wszystkim w jaki sposób i do jakiego stopnia określone zmiany można przypisać danemu programowi, np. Czy spadek stopy bezrobocia w regionie był efektem programu szkoleń zawodowych dla poszukujących pracy?
Normatywne (oceniające, wartościujące)	Odnoszące się do kryteriów ewaluacji - badają relacje między celami, a efektami, np. Czy program kształcenia zawodowego dla poszukujących pracy był skuteczny?
Predyktywne (prognostyczne)	Będące próbą określenia, co się stanie w rezultacie wprowadzenia danego programu, jakie efekty uboczne mogą wystąpić, np. Czy podniesienie obciążeń podatkowych nie zwiększy liczby pracujących na „czarno”?
Preskryptywne (zalecające, nakazowe)	Celem jest wsparcie procesu zmiany, np. Jakie są skuteczne strategie, żeby zwiększyć aktywność zawodową mieszkańców?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Olejniczak, Ewaluacja jako proces badawczy, w: Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych..., op. cit., s. 105.

Kluczowe są pytania normatywne, bez nich ewaluacja traci swój charakter. Lista pytań ewaluacyjnych podlega weryfikacji z punktu widzenia użyteczności danego pytania dla zlecającego oraz możliwości uzyskania na niego odpowiedzi. Ważnym czynnikiem jest również ocena złożoności pytania, horyzont czasowy, którego pytanie dotyczy lub też wymaganie danych, które mogą być niedostępne.

- 3. Realizacja ewaluacji** – proces badania ewaluacyjnego możemy podzielić na cztery fazy: projektowanie ewaluacji (strukturalizację), pozyskiwanie danych, analizę danych i formułowanie ocen (tabela 1.3) W każdej z nich są stosowane nieco inne narzędzia badawcze, których dobór zależy od charakteru jak i zakresu badania,

Tabela 1.3 Fazy procesu badania ewaluacyjnego

Fazy procesu badania ewaluacyjnego	Charakterystyka
Projektowanie ewaluacji (Strukturalizacja)	W tej fazie definiowany jest zakres badań, stawiane są pytania oraz określone metody i techniki badawcze, które będą zastosowane. Powstaje, bazujący na dostępnych danych system wskaźników. Ważnym zadaniem tego etapu jest właściwe ukierunkowanie badania.
Zbieranie danych	Pozyskiwanie danych odbywa się zgodnie z koncepcją opracowaną na etapie projektowania. Czynności ewaluacyjne polegają na gromadzeniu odpowiednich danych z dostępnych źródeł według zasady, że dane powinny być gromadzone ze źródła możliwie najbliższego zjawisku.
Analiza danych	Interpretacja danych wcześniej zgromadzonych, na której podstawie dokonuje się określenia relacji przyczynowo skutkowych, weryfikacji postawionych hipotez lub szacowania efektów zarówno tych zamierzonych, jak i niezamierzonych.
Formułowanie ocen	Stanowi zasadniczy etap procesu ewaluacji. W jego trakcie dokonuje się oceny efektów do wcześniej postawionych pytań ewaluacyjnych oraz formułuje się wnioski i rekomendacje.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie B. Turowski, M. Zawicki, Funkcje, etapy, metody i narzędzia ewaluacji, w: Ewaluacja funduszy strukturalnych..., op. cit., .s. 40.

- 4. Wykorzystanie wyników ewaluacji** – rekomendacje zaprezentowane w raporcie ewaluacyjnym powinny zostać upublicznione oraz przede wszystkim powinny służyć podejmowaniu w przyszłości właściwych i bardziej skutecznych oraz efektywnych

decyzji prowadzących do rozwiązań, które mogą ulepszyć wypracowane działania czy procesy zarządzania.

1.5 Metody i techniki ewaluacji

1.5.1 Metodologia badań ewaluacyjnych

Ewaluacja jest procesem wykorzystującym badania społeczno-ekonomiczne. Badania ewaluacyjne nie są więc metodą, lecz sposobem zastosowania metod badań społecznych. Stąd, też wykorzystuje się w nich istniejące metody badań, które podporządkowywane są głównemu celowi ewaluacji, jakim jest ustalenie skutków określonych działań. Specyfika prowadzenia badań ewaluacyjnych, w stosunku do badań nauk społecznych wynika z czterech zasadniczych kwestii¹⁸:

- **po pierwsze**, są to bardzo praktyczne potrzeby informacyjne – w przeciwieństwie do badań naukowych, kierowanych chęcią poznania szerszych mechanizmów, weryfikowania ogólnych teorii, ewaluacje wynikają z bardzo praktycznych potrzeb konkretnej grupy, np. wyjaśnienie przyczyn opóźnień programu,
- **po drugie**, ewaluacja w przeciwieństwie do badań typowo naukowych, przykładających znaczącą wagę do jednorodności i spójności metodologicznej danej dziedziny naukowej, zaleca większą dowolność stosowanych metod, a także łączenie podejść,
- **po trzecie**, dokonywane wybory są warunkowane przez takie kwestie operacyjne jak dostępny budżet, a przede wszystkim czas przeznaczony na badanie lub raczej oczekiwany termin przedstawienia wyników,
- **po czwarte**, wiele z decyzji określających zakres późniejszego badania podejmowanych nie jest przez samych badaczy ale przez innych uczestników procesu ewaluacji.

W badaniach ewaluacyjnych, tak jak w każdym innych badaniach wykorzystuje się dane pierwotne i wtórne oraz dane ilościowe i jakościowe. Dane pierwotne gromadzone są

¹⁸K. Olejniczak, Ewaluacja jako proces badawczy, w: Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych..., op. cit. s. 103.

celowo na potrzeby określonego badania ewaluacyjnego i są pozyskiwane bezpośrednio u źródła, z wykorzystaniem między innymi takich metod jak: kwestionariusze, wywiady indywidualne, zogniskowane wywiady grupowe, studia przypadków. Natomiast dane wtórne to dane, które zostały już wcześniej zgromadzone i przetworzone, np. ogólnodostępne dane statystyczne publikowane przez urzędy lub organizacje branżowe, raporty z monitoringu, dokumenty programowe czy inne opracowania ewaluacyjne.

Kolejna grupa danych, to dane ilościowe czyli dane wyrażane liczbowo, wykorzystywane są w celu określenia poziomu zależności między różnymi zmiennymi oraz uzyskania informacji na temat częstotliwości występowania analizowanego zjawiska. Dane ilościowe są przedmiotem analizy statystycznej, która umożliwia rozpoznanie struktury danej zmiennej oraz zależności między nimi. Natomiast dane jakościowe dotyczą opisu i istoty badanych zjawisk, które nie mogą zostać wyrażone w liczbach. Analiza jakościowa danych jest zazwyczaj bardziej złożona poza tym, dane jakościowe są często konieczne dla właściwego zinterpretowania danych ilościowych.

1.5.2 Kryteria doboru metod i technik ewaluacji

Podczas realizacji badań ewaluacyjnych można zastosować stosunkowo wiele metod i technik badawczych. Nie ma uniwersalnych metod badawczych, które można zawsze i wszędzie zastosować. Mogą być one dobierane do określonych badań z punktu widzenia wielu kryteriów, tj. cel badania ewaluacyjnego, zakres badania ewaluacyjnego, rodzaj badania ewaluacyjnego odnoszącego do momentu podjęcia badania, rodzaj badania ewaluacyjnego odnoszącego się do fazy procesu ewaluacji¹⁹. Dla każdego z powyższych kryteriów można dokonać odrębnej klasyfikacji. Biorąc pod uwagę obszerność materiału, przedstawię klasyfikację metod i technik ewaluacyjnych w oparciu o dwa kryteria (tabela 1.4) czyli:

1. rodzaj badania ewaluacyjnego odnoszący do momentu podjęcia badania:

- ewaluacja prospektywna (ex ante) – analiza wybiegająca w przyszłość przed rozpoczęciem programu, skierowana na przewidywanie planowanych efektów,
- ewaluacja retrospektywna (mid term, ex post) – analiza i ocena zaistniałych już sytuacji, w czasie trwania lub po zakończeniu programu,

¹⁹B. Turowski, M. Zawicki, Funkcje, etapy, metody i narzędzie ewaluacji, w: Ewaluacja funduszy strukturalnych..., op. cit., .s. 45.

2. rodzaj badania ewaluacyjnego odnoszący się do fazy procesu ewaluacji:

- projektowanie ewaluacji,
- zbieranie danych,
- analiza danych,
- formułowanie ocen..

W każdej z faz procesu badania ewaluacyjnego są stosowane inne metody badawcze, które mogą służyć pozyskiwaniu danych, analizie bądź formułowaniu oceny są więc użyteczne na różnych etapach ewaluacji.

Każda z przedstawionych metod ma wiele zalet, ale również szereg słabości. O możliwości wykorzystania określonych metod i technik decydują okoliczności, w jakich mają być one wykorzystane, które często są dalece odmienne od tych opisywanych jako idealne. Dlatego dokonując wyboru poszczególnych metod i technik ewaluacji, musimy brać pod uwagę również ich ograniczenia. Stosowanie kombinacji metod i technik ewaluacyjnych zwykle przynosi znacznie lepsze rezultaty niż wykorzystanie jednej metody, nawet idealnie pasującej do konkretnych warunków prowadzenia ewaluacji. Z tegoż też względu, jedną z ważniejszych zasad stosowanych przy dokonywaniu wyboru metod i technik ewaluacyjnych jest triangulacja danych. Polega ona na zapewnieniu obiektywności uzyskanych danych, zgromadzeniu rzetelnego materiału analitycznego, a w rezultacie sformułowaniu poprawnych metodologicznie i logicznie wniosków. W badaniach ewaluacyjnych stosuje się zazwyczaj trzy poziomy triangulacji danych²⁰:

- **poziom pierwszy** – gromadzone są dostępne dane (np. w postaci wyników wcześniejszych badań ankietowych, wniosków z analizy dokumentacji, studiów przypadku),
- **poziom drugi** – zbierane są dane od różnych grup respondentów (np. zarządzających programem, beneficjentów). Wykorzystanie wielu źródeł informacji pozwala poznać różne punkty widzenia osób zaangażowanych w realizację programu,
- **poziom trzeci** – polega na tym, że ewaluacja (gromadzenie danych oraz ich analiza) prowadzona jest w zespole badawczym. Praca zespołowa stwarza możliwość wymiany jak również konfrontacji poglądów oraz wzajemnej kontroli.

²⁰S. Mandes, Metody jakościowe w ewaluacji, w: Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych..., op. cit., s. 131.

Tabela 1.4 Podstawowe metody i techniki ewaluacyjne

Metody i techniki ewaluacji	Ewaluacja prospektywna				Ewaluacja retrospektywna			
	Etapy procesu ewaluacji				Etapy procesu ewaluacji			
	Projektowanie ewaluacji	Zbieranie danych	Analiza danych	Ocena	Projektowanie ewaluacji	Zbieranie danych	Analiza danych	Ocena
Analiza SWOT	TAK				TAK			TAK
Analiza kosztów i korzyści				TAK		TAK		
Autoewaluacja						TAK	TAK	
Analiza efektywności kosztowej			TAK	TAK				TAK
Analiza nakładów i produktów			TAK				TAK	
Analiza regresji							TAK	
Analiza wielokryterialna				TAK				TAK
Benchmarking						TAK		TAK
Badania beneficjentów						TAK		
Badania społeczne		TAK				TAK		
Ewaluacja kształtująca	TAK		TAK	TAK	TAK			
Ewaluacja priorytetów				TAK				
Konsultacje z interesariuszami	TAK	TAK			TAK	TAK		
Mapa oddziaływania	TAK				TAK			
Metody uczestniczące	TAK			TAK	TAK			TAK
Modele logiczne	TAK				TAK			
Metoda delficka			TAK	TAK			TAK	
Modele ekonometryczne			TAK				TAK	

Metody i techniki ewaluacji	Ewaluacja prospektywna				Ewaluacja retrospektywna			
	Etapy procesu ewaluacji				Etapy procesu ewaluacji			
	Projektowanie ewaluacji	Zbieranie danych	Analiza danych	Ocena	Projektowanie ewaluacji	Zbieranie danych	Analiza danych	Ocena
Ocena strategicznego wpływu na środowisko			TAK	TAK				
Ocena wpływu na gospodarkę				TAK				TAK
Ocena wpływu na sytuację płci				TAK				TAK
Ocena wpływu na środowisko				TAK				TAK
Panel ekspertów			TAK	TAK			TAK	TAK
Studium możliwości przeprowadzana ewaluacji	TAK				TAK			
Schematy eksperymentalne i quasi -eksperymentalne						TAK	TAK	
Studia przypadku		TAK	TAK			TAK	TAK	
Techniki obserwacyjne						TAK	TAK	
Wykorzystanie danych administracyjnych		TAK				TAK		
Wykorzystanie danych wtórnych		TAK				TAK		
Wywiady indywidualne		TAK				TAK		
Zogniskowany wywiad grupowy		TAK	TAK			TAK	TAK	

Źródło: Opracowanie własne na podst. B. Turowski, M. Zawicki, Funkcje, etapy, metody i narzędzie ewaluacji, w: Ewaluacja funduszy strukturalnych..., op. cit., s. 46 i nast.

2 Polska Administracja Skarbowa

2.1 Historia administracji skarbowej

Historia i początki tworzenia administracji podatkowej w Polsce, tak jak cała historia naszej państwowości były trudne i skomplikowane, gdyż ich rozwój nie odbywał się w drodze normalnej ewolucji. Rozwój administracji podatkowej wiąże się nierozdzielnie z rozwojem podatków, które istniały już w starożytnych cywilizacjach. Jednakże budowa współczesnego systemu administracji, będącego pierwowzorem obecnie funkcjonującego systemu rozpoczęła się w Polsce dopiero po odzyskaniu niepodległości w 1918r., kiedy to na gruzach jakże różnych aparatów skarbowych poszczególnych zaborców, powoli zaczynała się tworzyć polska skarbowość.

31 lipca 1919r. Sejm uchwalił ustawę o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych. Ustawa ta wprowadzała trójstopniowy model organizacji skarbowej, w której skład wchodziło Ministerstwo Skarbu, izby skarbowe a także podległe im urzędy skarbowe: do spraw podatków bezpośrednich i opłat skarbowych, akcyz i monopolów państwowych, kasy skarbowe oraz komisje szacunkowe i odwoławcze. Ustawa określała również zakres działania poszczególnych organów oraz całkowite oddzielenie administracji skarbowej od ogólnej i celnej¹. Niestety cały kraj, działaniem tej ustawy został objęty dopiero w 1926r. Lata trzydzieste XX wieku to okres bardzo intensywnych prac i zmian w systemie, którego największym osiągnięciem było uchwalenie w 1934r. Ordynacji podatkowej (była to trzecia na świecie). Ustawa ta kodyfikowała polskie prawo podatkowe, które rozrzucone było w bardzo wielu aktach prawnych, powodujących powstawanie luk i wątpliwości interpretacyjnych².

Niestety dalszy rozwój został przekreślony przez wybuch II wojny światowej. Po jej zakończeniu, tylko początkowo – do końca 1950r. - korzystano z wzorców systemu przedwojennego. Wskutek objęcia kraju wpływami sowieckimi również w ustawodawstwie podatkowym stopniowo zaczęto wprowadzać obce wzory ustawodawstwa radzieckiego. Przekształcono urząd Ministra Skarbu w urząd Ministra Finansów nadając mu funkcję i rolę

¹Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów – Dzieje Polskiej Administracji Skarbowej, <http://bs.infor.pl/index.php?act=mprasa&sub=article&id=68474&mode=search> (data odczytu 18.12.2011).

²G. Szczodrowski, *Polski System Podatkowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 58

realizowania polityki fiskalnej rządu oraz zniesiono wszystkie terenowe władze pierwszej oraz drugiej instancji, a ich zadania przejęły rady narodowe. W ten sposób wydziały finansowe prezydiów wojewódzkich rad, przejęły zadania izb skarbowych a urzędów skarbowych, urzędów rewizyjnych, urzędów akcyzowych przejęły wydziały finansowe prezydiów powiatowych rad narodowych i rad narodowych miast stanowiących powiaty miejskie³. Uchwalona 28 maja 1975r. ustawa o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o radach narodowych zadecydowała o utworzeniu okręgowych zarządów dochodów państwa i kontroli finansowej, które przejęły od wydziałów finansowych urzędów wojewódzkich całokształt spraw związanych z ustalaniem i poborem należności od jednostek gospodarki uspołecznionej.

Przez blisko czterdzieści lat trwająca izolacja od światowych rozwiązań i regres polskiego systemu podatkowego został przerwany rewolucyjnymi zmianami jakie dokonały się w ostatniej dekadzie XX wieku. Zapoczątkowała je ustawa, która reaktywowała urzędy i izby skarbowe oraz przekształciła je w organy administracji skarbowej podległe Ministrowi Finansów. Nowo powołane instytucje przejęły wszystkie zadania okręgowych zarządów dochodów państwa, kontroli finansowej jak również zadania aparatu podatkowego terenowych organów samorządowych. Przed 1 stycznia 1999r. terenową strukturę administracji państwowej tworzyło⁴:

- 49 izb skarbowych,
- 355 urzędów skarbowych,
- 49 urzędów kontroli skarbowej.

Dalsze znaczące zmiany nastąpiły w związku z wprowadzeniem w 1999r. przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o nowym trójstopniowym podziale administracyjnym i terytorialnym państwa (gminy, powiaty, województwa) zakładającego istnienie tylko 16 województw. Tym samym dokonano redukcji ilości izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej oraz modyfikację zasięgu terytorialnego działania poszczególnych urzędów skarbowych. Kolejna ze znaczących zmian w administracji podatkowej, to pojawienie się wyspecjalizowanych urzędów skarbowych, które zostały powołane wyłącznie do obsługi niektórych kategorii podatników. 1 stycznia 2004r. mocą ustawy zostało utworzonych 20 wyspecjalizowanych urzędów skarbowych. Aktualna terenowa struktura organów administracji skarbowej (tabela 2.1) to:

³Ministerstwo Finansów/Administracja podatkowa - Historia Administracji Skarbowej w Polsce, http://www.mf.gov.pl/_files_/administracja_skarbowa/materialy_informacyjne/historia_administracji_skarbowej.pdf (data odczytu 12.03.2012).

⁴G. Szczodrowski, *Polski System Podatkowy...*, op. cit., s.106

- 16 izb skarbowych,
- 401 urzędów skarbowych,
- 16 urzędów kontroli skarbowej,
- 16 izb celnych,
- 46 urzędów celnych.

Tabela 2.1 Struktura administracji skarbowej w Polsce

Rodzaj jednostki	Liczba
Izby Skarbowe	16
Urzędy Kontroli Skarbowej	16
Urzędy Skarbowe	381
Urzędy Skarbowe Wyspecjalizowane	20
Izby Celne	16
Urzędy Celne	46

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów dostępnych na stronie, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=4&dzial=621&wysw=4>, (data odczytu 12.03.2012).

2.2 Struktura organizacyjna i funkcja w państwie

Administracja skarbowa, której podstawowym celem jest pobieranie dochodów podatkowych w najbardziej skuteczny, sprawiedliwy i przede wszystkim wydajny sposób składa się z dwóch zasadniczych części⁵:

1. terenowych organów administracji rządowej podległych Ministrowi Finansów,
2. organów jednostek samorządu terytorialnego.

W administracji rządowej wyróżnić można (Rys. 2.1):

- **organy podatkowe** tj. Ministra Finansów, dyrektorów izb skarbowych, naczelników urzędów skarbowych oraz dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych (w sprawach podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług od importu),
- **organy kontroli skarbowej** tj. Ministra Finansów, Generalnego Inspektora Kontroli

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna – zagadnienia ogólne, Wydawca Liber sp. z o.o., Warszawa 1999, s.105.

Skarbowej i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej.

Wszystkie organy podatkowe zobowiązane są z urzędu do przestrzegania swojej właściwości miejscowej i rzeczowej. Właściwość rzeczową ustala się według przepisów określających zakres ich działania natomiast właściwość miejscową, jeżeli ustawy podatkowe nie stanowią inaczej, według miejsca zamieszkania albo adresu siedziby podatnika, płatnika lub inkasenta.

Dodatkowo zgodnie z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności przestrzegają również swojej właściwości instancyjnej. Zgodnie z art.13 ordynacji podatkowej⁶:

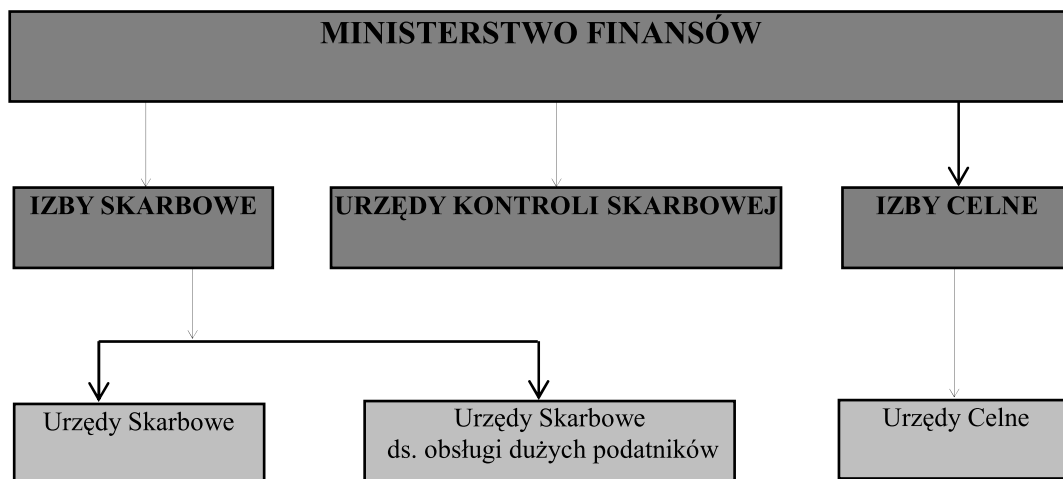
Organem podatkowym I instancji jest:

1. naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa,
2. dyrektor izby skarbowej i dyrektor izby celnej - na podstawie odrębnych przepisów,

Organem podatkowym II instancji jest:

1. dyrektor izby skarbowej i dyrektor izby celnej - jako organ odwoławczy od decyzji naczelnika urzędu skarbowego lub naczelnika urzędu celnego,
2. organ odwoławczy od decyzji wydanej przez ten organ w pierwszej instancji,
3. samorządowe kolegium odwoławcze – jako organ odwoławczy od decyzji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa.

Szczególnym organem podatkowym jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.



Rys.2.1 Schemat organizacyjny administracji skarbowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów dostępnych na stronie, <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=4&dzial=621&wysw=4>, (data odczytu 12.03.2012).

⁶ Ustawa z 29.08.1997r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz.60, z późn. zm.).

Właściwa organizacja oraz sprawne funkcjonowanie jednostek administracji skarbowej jest gwarancją prawidłowego działania całego systemu podatkowego oraz poboru podatków, za które jest ona odpowiedzialna. Administracja podatkowa to organy i instytucje do zadań, których należy⁷:

- rejestracja podatników,
- wymiar podatków,
- kontrola oraz egzekucja zobowiązań podatkowych,
- prowadzenie postępowań prawnopodatkowych,
- dochodzenie i orzekanie w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe.

2.3 Zadania i uprawnienia wybranych organów podatkowych

2.3.1 Ministerstwo Finansów

Minister Finansów sprawuje ogólny nadzór w sprawach podatkowych i posiada uprawnienia do organizacji poboru podatków i innych należności budżetowych, jest upoważniony do tworzenia prawa podatkowego poprzez projektowanie i przygotowywanie ustaw i rozporządzeń oraz wydawanie rozporządzeń i zarządzeń oraz do zaniechania poboru podatków od określonych grup podatników. Minister Finansów pełni funkcję⁸:

- naczelnego organu administracji państwowej, który może zmieniać lub stwierdzić nieważność decyzji wydanych przez organy podatkowe,
- naczelnego organu kontroli skarbowej,
- organu pierwszej instancji w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji, wznowienia postępowania, zmiany lub uchylecia decyzji lub stwierdzenia jej wygaśnięcia z urzędu,
- organu odwoławczego od decyzji wydanych w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji, wznowienia postępowania, zmiany lub uchylecia decyzji lub stwierdzenia jej wygaśnięcia z urzędu,
- organu nadzorującego wykonanie czynności przez organy egzekucyjne w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych,

⁷ W. Wyrzykowski, *Polski system podatków i opłat*, Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004, s.15.

⁸ Art.13 ust. 2 ustawy z 29.08.1997r. Ordynacja podatkowa.

- organu sprawującego nadzór w sprawach karnoskarbowych.

2.3.2 Izby Skarbowe

Izby Skarbowe są jednostkami organizacyjnymi obsługującymi dyrektora izby skarbowej. Dyrektor Izby Skarbowej jest organem administracji rządowej podlegającym ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Do zakresu jego działania należy⁹:

- nadzór nad urzędami skarbowymi,
- rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do urzędów skarbowych,
- rozpatrywanie odwołań od decyzji dyrektorów urzędów kontroli skarbowej,
- ustalanie i udzielanie oraz analizowanie prawidłowości wykorzystywania dotacji przedmiotowych w zakresie określonym przez Ministra Finansów,
- wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach.

Izba skarbowa jest organem wyższego stopnia w stosunku do urzędu skarbowego.

2.3.3 Urzędy Skarbowe

Naczelnik Urzędu Skarbowego jest organem niezespólonej administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Urząd Skarbowy jest jednostką organizacyjną, która obsługuje Naczelnika Urzędu Skarbowego będącego organem podatkowym pierwszej instancji. Urząd Skarbowy prowadzi gospodarkę finansową jako samodzielnie bilansująca się jednostka budżetowa¹⁰. Naczelnik Urzędu Skarbowego, powoływany jest przez Ministra Finansów, na wniosek Dyrektora Izby Skarbowej. Wykonuje on powierzone zadania przy pomocy kierowanego przez siebie urzędu, do których należy¹¹:

- ustalanie lub określanie i pobór podatkowych oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności na podstawie odrębnych przepisów,

⁹ Ustawa z dnia 21.06.1996r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jednolity Dz. U. z 2004r. Nr 121, poz.1267, z późn. zm.).

¹⁰ E. Zieliński, Administracja rządowa w Polsce, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 18.

¹¹ Art.5 ust.6 ustawy z 21.06.1996r.

z wyjątkiem, podatków i należności budżetowych, których ustalanie lub określanie i pobór należy do innych organów,

- rejestrowanie podatników oraz przyjmowanie deklaracji podatkowych,
- wykonywanie kontroli podatkowej,
- podział i przekazywanie na zasadach określonych w odrębnych przepisach, dochodów budżetowych między budżetem państwa a budżetami gmin,
- wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, a także kar majątkowych, w zakresie określonym w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego oraz Kodeksu karnego skarbowego,
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,
- wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach.

Nadzór nad realizacją zadań przypisanych Urzędom Skarbowym sprawują Izby Skarbowe, które są organami wyższego stopnia. Do zakresu zadań tych możemy zaliczyć¹²:

- prowadzenie dochodzeń w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe,
- wykonywanie funkcji oskarżyciela publicznego w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe,
- wykonywanie kar majątkowych w zakresie określonym w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego oraz Kodeksu karnego skarbowego.

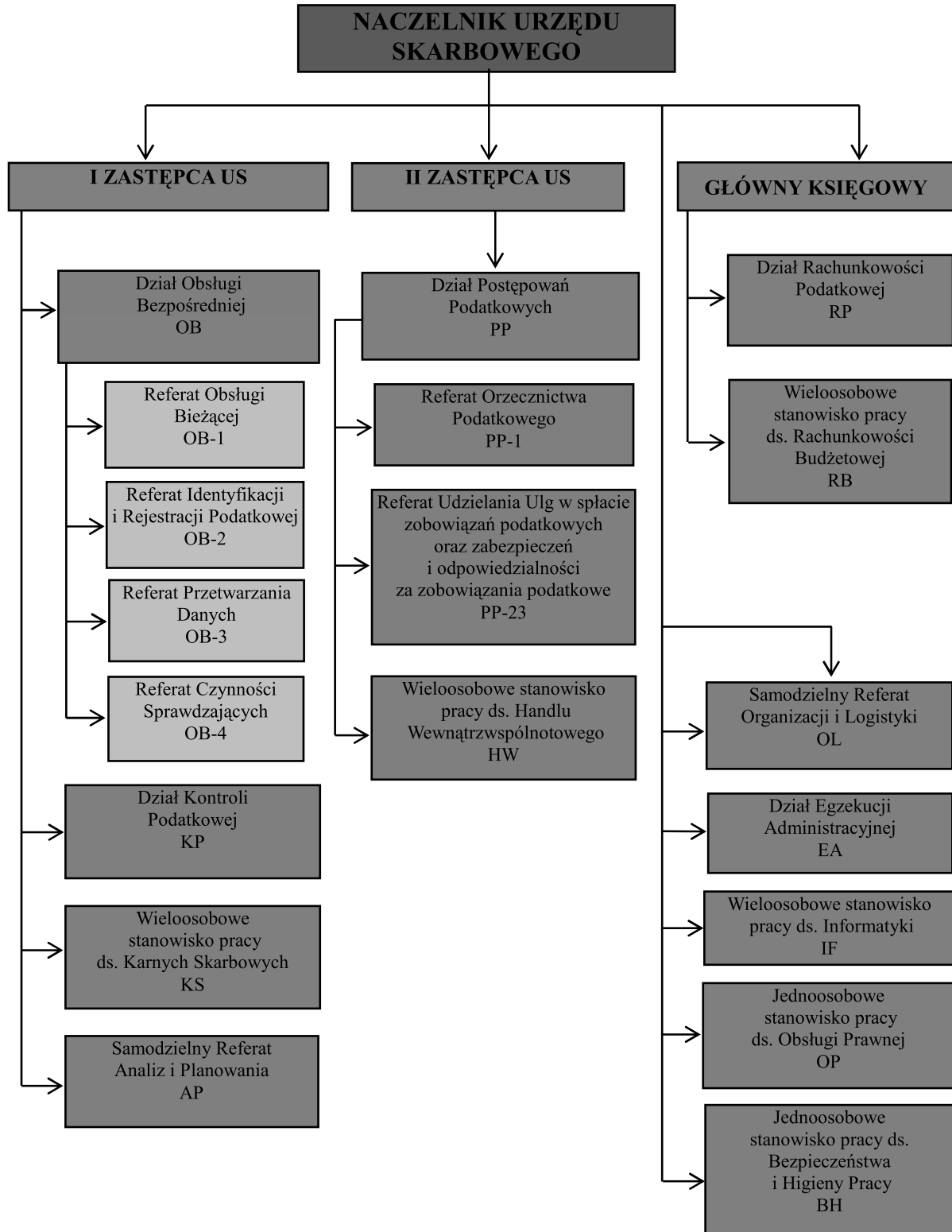
2.3.3.1 Struktura organizacyjna Urzędu Skarbowego

Urzędem Skarbowym, kieruje Naczelnik Urzędu Skarbowego przy pomocy zastępcy (zastępców) naczelnika, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych oraz innych pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach (Rys. 2.2). W urzędach skarbowych mogą być tworzone:¹³

- działy – zatrudniające co najmniej 10 pracowników, włącznie z kierownikiem danego działu,

¹² Art.5 ust.6a ustawy z 21.06.1996r.

¹³ Zarządzenie Nr 39 z 21.09.2010r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 10, poz. 45).



Rys. 2.2 Schemat organizacyjny urzędu skarbowego na przykładzie Urzędu Skarbowego w Nowym Sączu

Źródło: Regulamin organizacyjny Urzędu Skarbowego w Nowym Sączu – Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 22/2011, http://usnowysacz.pl/Ogloszenia/regulamin_organizacyjny_us.pdf (data odczytu 12.01.2012).

- samodzielne referaty – zatrudniające co najmniej 5 pracowników, włącznie, z kierownikiem samodzielnego referatu,
- referaty stanowiące komórki organizacyjne wydzielone w ramach działów - zatrudniające co najmniej 5 pracowników, włącznie z kierownikiem referatu,
- wieloosobowe stanowiska pracy - zatrudniające co najmniej 2 pracowników, włącznie z kierującym stanowiskiem,
- jednoosobowe stanowiska pracy,

w skład, których wchodzi następujące komórki organizacyjne:

1. obsługi bezpośredniej (OB),
2. postępowań podatkowych (PP),
3. analiz i planowania (AP),
4. kontroli podatkowej (KP),
5. rachunkowości podatkowej (RP),
6. egzekucji administracyjnej (EA),
7. organizacji i logistyki (OL),
8. rachunkowości budżetowej (RB),
9. spraw karnych skarbowych (KS),
10. obsługi prawnej (OP).

Naczelnik Urzędu Skarbowego może, jeśli uzasadnia to rozmiar realizowanych zadań, utworzyć komórkę informatyki (IF). W urzędach zatrudniających do 60 pracowników za zgodą Dyrektora Izby Skarbowej powyższe komórki organizacyjne mogą być łączone. Jeżeli uzasadnia to zakres i rozmiar realizowanych zadań, Naczelnik Urzędu Skarbowego może, w zakresie obsługi bezpośredniej, postępowań podatkowych oraz organizacji i logistyki, wydzielić dodatkowe komórki. Struktura organizacyjna urzędu skarbowego może być najwyżej dwustopniowa.

2.3.4 Urzędy Skarbowe ds. obsługi dużych podatników

Korzystając z uprawnień, wynikających z wejścia w życie z dniem 1 września 2003r. ustawy o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek podległych

ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Minister Finansów utworzył od dnia 1 stycznia 2004r. 20 urzędów skarbowych do obsługi wyłącznie niektórych kategorii podatników (przedsiębiorców) tzw. wyspecjalizowane urzędy skarbowe.

Cechy podmiotów, które podlegają właściwości nowo utworzonych urzędów skarbowych ds. obsługi dużych podatników - zgodnie z art.5 ust 9b - mają charakter¹⁴:

1. podmiotowy - gdy podatnik jest:

- podatkową grupą kapitałową,
- bankiem,
- zakładem ubezpieczeń,
- jednostką działającą na podstawie przepisów o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz przepisów o funduszach inwestycyjnych,
- jednostką działającą na podstawie przepisów o funduszach emerytalnych,
- oddziałem lub przedstawicielstwem przedsiębiorstwa zagranicznego,

2. przedmiotowy – gdy podatnik jest osobą prawną lub jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej:

- w ostatnim roku podatkowym osiągnął przychód netto, w rozumieniu przepisów o rachunkowości, ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług o równowartości co najmniej 5 mln euro według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na koniec roku podatkowego,
 - jako rezydent w rozumieniu przepisów prawa dewizowego, bierze udział bezpośrednio lub pośrednio w zarządzaniu przedsiębiorstwami położonymi za granicą lub w ich kontroli albo posiada udział w kapitale takich przedsiębiorstw,
 - jest zarządzany bezpośrednio lub pośrednio przez nierezydenta lub posiada on co najmniej 5% głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu,
 - jako rezydent w rozumieniu przepisów prawa dewizowego jednocześnie bezpośrednio lub pośrednio bierze udział w zarządzaniu podmiotem krajowym i zagranicznym lub w jego kontroli albo jednocześnie posiada udział w kapitale takich podmiotów.

¹⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996r. o urzędach i izbach skarbowych.

2.4 Małopolska Administracja Skarbowa

2.4.1 Województwo małopolskie – struktura administracyjna

Małopolska, kraina historyczna i etnograficzna położona w południowo-wschodniej części kraju, w dorzeczu górnej i środkowej Wisły oraz Warty. Obejmuje między innymi Kotlinę Sandomierską, Kotlinę Oświęcimską, Wyżynę Małopolską oraz większość obszaru Karpat Zachodnich. Nazwa Małopolska (łac. Polonia Minor – Młodsza Polska), sięga korzeniami XIII w. jako nie tyle co mniejsza a młodsza część państwa Polskiego w przeciwieństwie do Wielkopolski¹⁵. Kraków – jedno z najstarszych miast w kraju - kiedyś stolica Polski jest obecnie stolicą Małopolski.

Województwo małopolskie, jest jednym z szesnastu województw, jakie powstały w wyniku reformy administracyjnej przeprowadzonej 1 stycznia 1999r. Stworzyła ona dwa nowe szczeble samorządu terytorialnego, czego efektem była między innymi zmiana ilości województw, ich granic i nazw. W jego skład weszły ówczesne województwa krakowskie i nowosądeckie oraz części województw: bielskiego, kieleckiego, katowickiego, krośnieńskiego i tarnowskiego. Obecnie województwo małopolskie zajmuje powierzchnię ponad 15 tysięcy km² co stanowi 5% powierzchni Polski i tym samym czyni go jednym z mniejszych regionów w kraju. Pod względem liczby mieszkańców województwo małopolskie znajduje się na czwartym miejscu w kraju – po województwie mazowieckim, śląskim i wielkopolskim - z liczbą 3,3 mln osób (8,7% ogółu ludności Polski) i stawia go w grupie województw o największej gęstości zaludnienia - 218 osób/km² (stan na 31.12.2010r.)¹⁶.

Administracyjnym zasięgiem województwo małopolskie obejmuje 19 powiatów ziemskich, 3 powiaty grodzkie oraz 182 gminy¹⁷:

- **powiaty ziemskie to:** bocheński (BC), brzeski (BR), chrzanowski (CH), dąbrowski (DA), gorlicki (GR), krakowski (KR), limanowski (LI), miechowski (MI), myślenicki (MY), nowosądecki (NS), nowotarski (NT), olkuski (OL), oświęcimski (OS), proszowicki (PR), suski (SU), tarnowski (TA), tatrzański (TT), wadowicki (WA), wielicki (WI),

¹⁵ Teraz Małopolska – Ogólnie o Małopolsce, <http://www.terazmalopolska.pl/s/historia/> (data odczytu 19.03.2012)

¹⁶ Wrota Małopolski – O regionie, <http://www.malopolska.pl/Obywatel/oMalopolsce/Strony/Region.aspx> (data odczytu 19.03.2012)

¹⁷ Województwo - małopolskie – podział administracyjny, <http://www.malopolskie.pl/Region/Administracja> (data odczytu 19.03.2012)

- **powiaty grodzkie to miasta:** Kraków (K), Nowy Sącz (N), Tarnów (T).

2.5 Urzędy Skarbowe województwa małopolskiego

W Małopolsce administrację podatkową tworzą Izba Skarbowa w Krakowie, Urząd Kontroli Skarbowej w Krakowie oraz 28 urzędów skarbowych. Zarówno Izba Skarbowa oraz Urząd Kontroli skarbowej posiadają ośrodki zamiejscowe w Tarnowie i Nowym Sączu.

Urzędy skarbowe województwa małopolskiego to zarówno jednostki bardzo duże, obsługujące kilkadziesiąt tysięcy spraw podatkowych rocznie i zatrudniające kilkaset osób jak również urzędy małe, które obsługują zaledwie kilkanaście tysięcy spraw i zatrudniają tylko kilkadziesiąt osób. Z tego też względu dla uzyskania większej przejrzystości, obiektywności jak również porównywalności danych, konieczne staje się dokonanie podziału na grupy czy też kategorie urzędów skarbowych. Najbardziej optymalnym wydaje się być kryterium wielkości danego urzędu, którego najbardziej miarodajnym i uniwersalnym wyznacznikiem jest liczba zatrudnionych w nim pracowników. W roku 2011, w zależności od faktycznego stanu zatrudnienia przyjęto podział na następujące grupy urzędów skarbowych¹⁸:

- małe – zatrudniające do 60 pracowników,
- średnie - zatrudniające od 61 do 130 pracowników,
- duże - zatrudniające powyżej 130 pracowników
- oraz bez względu na liczbę zatrudnionych pracowników, urzędy skarbowe: wyspecjalizowane – obsługujące tylko niektóre kategorie podatników.

Podział małopolskich urzędów skarbowych, na wyżej wymienione grupy urzędów skarbowych z uwzględnieniem ich zasięgu terytorialnego jak również szczegółowe dane liczbowe w zakresie liczby zatrudnionych w urzędzie skarbowym pracowników, liczby czynnych podatników, liczby złożonych zeznań rocznych oraz kwoty wpływów podatkowych w ostatnich pięciu latach czyli w okresie od roku 2007 do 2011 przedstawione zostały w tabeli poniżej (tabela 2.2).

¹⁸ Informacja Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie o działalności małopolskiej administracji podatkowej w roku 2011, http://www.is.krakow.pl/images/stories/informacja_o_dzialalnosci_za_2011.pdf, (data odczytu 05.04.2012).

Tabela 2.2 Urzędy Skarbowe województwa małopolskiego

URZĄD SKARBOWY	ZASIĘG TERYTORIALNY			
URZĘDY SKARBOWE MAŁE				
US w Dąbrowie Tarnowskiej	Miasto i gmina Dąbrowa Tarnowska, Bolesław, Gręboszów, Mędrzechów, Olesno, Radgoszcz oraz miasto i gmina Szczucin.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników*	Liczba złożonych zeznań rocznych**	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	45	18 142	18 818	43 921 980,14
2008	44	23 003	19 389	35 134 008,54
2009	42	24 023	19 835	30 626 115,30
2010	43	24 319	20 093	32 591 281,31
2011	42	25 104	xx	34 854 711,00
US w Miechowie	Miasto i gmina Miechów, Charsznica, Gołcza, Kozłów, Książ Wielki, Raclawice, Słaboszów.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2008	45	22 710	17 822	22 574 873,94
2009	43	23 464	17 980	18 015 686,11
2010	43	22 937	18 421	10 681 247,04
2007	43	21 687	17 183	19 049 796,28
2011	43	23 558	xx	11 399 703,95
URZĄD SKARBOWY	ZASIĘG TERYTORIALNY			
URZĘDY SKARBOWE ŚREDNIE				
US w Bochni	Miasto Bochnia i gminy Bochnia, Drwinia, Lipnica Murowana, Łapanów, Nowy Wiśnicz, Rzezawa, Trzciana, Żegocina			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	85	44 265	35 865	66 483 454,73
2008	84	461 82	38 816	76 644 108,20

* Pod pojęciem czynnego podatnika należy rozumieć podatnika, u którego w wybranym okresie sprawozdawczym na kartach kontowych zaksięgowano co najmniej jeden przypis/odpis lub wpłatę/zwrot albo stwierdzono zaległość lub nadpłatę. Przez czynnego podatnika rozumie się zarówno podatnika jak i płatnika

** Suma deklaracji: PIT 36, PIT 37, PIT 36L, PIT 38

URZĄD SKARBOWY	ZASIĘG TERYTORIALNY			
URZĘDY SKARBOWE ŚREDNIE				
2009	83	49 366	38 039	84 365 382,10
2010	83	48 760	39 478	74 209 413,50
2011	83	51 112	xx	105 656 315,67
US w Brzesku	Gminy: Brzesko, Borzęcin, Czchów, Dębno, Gnojnik, Iwkowa, Szczurowa.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	67	35 855	32 151	66 230 468,03
2008	67	42 127	33 224	72 776 194,46
2009	67	43 877	33 258	66 149 681,62
2010	70	43 822	33 341	78 262 032,23
2011	70	44 517	xx	93 265 564,59
US w Chrzanowie	Gminy: Alwernia, Chrzanów, Libiąż, Trzebinia i Babice.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	108	59 197	48 773	329 161 204,84
2008	111	60 930	50 284	357 541 303,94
2009	112	62 440	50 326	342 881 251,55
2010	116	63 015	51 881	362 201 140,82
2011	116	65 896	xx	403 878 225,73
US w Gorlicach	Powiat gorlicki, miasto Gorlice oraz gminy: Biecz, Bobowa, Gorlice, Lipniki, Łużna, Moszczenica, Ropa, Sękowa, Uście Gorlickie			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	89	46 378	38 103	94 342 974,75
2008	89	49 076	39 367	100 039 156,49
2009	89	50 577	39 480	94 114 832,24
2010	89	50 910	41 174	87 836 719,22
2011	89	53 102	xx	92 066 226,28

URZĄD SKARBOWY	ZASIĘG TERYTORIALNY			
I US w Krakowie	Część powiatu krakowskiego, obejmująca gminy Czernichów, Liszki, Mogilany, Skawina, Świątniki Górne.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	98	44 888	35 464	167 978 839,39
2008	93	47 761	37 342	178 778 427,36
2009	97	50 058	37 517	158 733 191,44
2010	96	48 229	38 697	170 889 554,64
2011	95	49 976	xx	185 548 110,92
II US w Krakowie	Część powiatu krakowskiego, obejmująca gminy czyli: Krzeszowice, Jerzmanowice – Przegonia, Michałowice, Skała, Sułoszowa, Wielka Wieś, Zabierzów, Zielonki.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	120	53 223	43 153	171 424 615,91
2008	114	56 962	45 752	208 039 418,58
2009	117	59 732	46 962	191 136 149,19
2010	122	61 250	49 124	197 353 995,73
2011	122	63 875	xx	231 971 198,30
US Kraków - Śródmieści	Część miasta na prawach powiatu pod nazwami: Czyżyny, Grzegórzki.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	114	38 210	28 703	340 942 016,16
2008	115	39 501	29 920	344 118 958,87
2009	117	41 083	29 477	336 106 434,77
2010	120	41 470	30 213	321 308 626,88
2011	116	42 758	xx	363 740 872,79
US w Limanowej	Miasto i gmina Limanowa i Mszana Dolna oraz gminy: Dobra, Jodłownik, Kamienica, Laskowa, Limanowa, Mszana Dolna, Niedźwiedź, Słopnice, Tymbark.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	89	49 757	39 542	98 842 821,99

URZĄD SKARBOWY	ZASIĘG TERYTORIALNY			
<i>URZĘDY SKARBOWE ŚREDNIE</i>				
2008	90	52 532	41 203	98 303 450,66
2009	92	55 198	42 379	109 030 848,77
2010	89	56 365	43 850	122 256 392,63
2011	91	58 753	xx	117 988 053,00
US w Myślenicach	Gminy Dobczyce, Lubień, Myślenice, Pcim, Raciechowice, Siepraw, Sułkowice, Tokarnia, Wiśniowa.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	104	49 458	39 812	144 843 672,68
2008	102	52 770	41 173	172 659 484,17
2009	101	54 335	41 822	130 257 356,75
2010	106	55 831	43 137	146 046 230,69
2011	102	58 007	xx	142 704 186,79
US w Olkuszu	Miasto Bukowo oraz gminy Bolesław, Klucze, Olkusz, Trzyciąż, Wolbrom.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	104	56 804	43 476	162 388 041,67
2008	107	58 564	45 378	177 965 268,52
2009	110	59 825	45 110	149 602 342,39
2010	109	57 824	46 194	168 672 302,67
2011	107	59 499	xx	148 207 877,51
US w Oświęcimiu	Miasto Oświęcim oraz gminy: Brzeszcze, Chełmek, Kęty, Osiek, Oświęcim, Polanka Wielka, Przeciszów, Zator.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	131	72 425	57 951	189 936 785,42
2008	135	73 204	59 068	258 397 806,46
2009	131	74 640	59 600	173 519 788,72
2010	133	75 226	61 617	175 703 365,12

URZĄD SKARBOWY	ZASIĘG TERYTORIALNY			
<i>URZĘDY SKARBOWE ŚREDNIE</i>				
2011	131	77 290	xx	197 646 425,82
US w Proszowicach	Powiat proszowicki obejmujący gminy: Koniusza, Koszyce, Nowe Brzesko, Pałecznicza, Proszowice, Radziemice oraz część powiatu krakowskiego obejmująca gminy: Igołomia–Wawrzeńczyce, Iwanowice, Kocmyrzów – Luborzyca, Słomniki.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	80	36 819	30 368	38 742 223,35
2008	81	39 307	32 466	37 436 181,77
2009	81	41 627	32 678	37 156 275,24
2010	81	41 429	33 618	27 997 966,50
2011	80	42 684	xx	26 217 375,40
US w Suchej Beskidzkiej	Powiat suski obejmujący miasto Jordanów i Sucha Beskidzka oraz następujące gminy: Budzów, Bystra – Sidzina, Jordanów, Maków Podhalański, Stryszawa, Zawoja, Zembrzyce.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	76	32 453	24 393	90 159 419,93
2008	76	33 899	25 243	83 761 027,26
2009	76	34 503	25 425	83 451 523,52
2010	76	34 891	26 293	77 036 283,36
2011	74	35 999	xx	89 821 845,18
I US w Tarnowie	Część miasta Tarnów na prawach powiatu, obejmująca część północno-wschodnią miasta, część powiatu tarnowskiego obejmująca gminy: Ciężkowice, Gromnik, Pleśna, Radłów, Wierzchosławice, Wojnicz, Zakliczyn.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	123	66 841	56 079	123 203 289,16
2008	122	68 661	58 239	145 765 655,98
2009	121	71 130	57 043	184 416 828,93
2010	121	70 560	58 176	142 119 044,28
2011	121	71 888	xx	156 306 145,27

URZĄD SKARBOWY	ZASIĘG TERYTORIALNY			
URZĘDY SKARBOWE ŚREDNIE				
II US w Tarnowie	Część miasta Tarnów na prawach powiatu, obejmującą część południowo-zachodnią, część powiatu tarnowskiego obejmującą gminy: Lisia Góra, Ryglice, Rzepiennik Strzyżewski, Skrzyszów, Szerzyny, Tarnów, Tuchów, Wietrzychowice, Żabno.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	118	67 118	57 068	228 457 072,00
2008	114	71 524	59 561	235 702 755,00
2009	113	74 435	55 833	184 416 829,00
2010	125	70 617	57 013	187 581 090,28
2011	124	71 960	xx	313 216 810,00
US w Wieliczce	Miasto i gmina Wieliczka oraz miast i gmina Niepołomice oraz gminy Biskupice, Gdów i Klaj.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	101	52 239	42 254	138 030 768,59
2008	100	55 951	44 029	148 409 110,04
2009	106	58 385	44 709	121 667 742,61
2010	105	58 176	47 148	127 411 990,21
2011	103	61 265	xx	154 126 572,67
US w Zakopanem	Miasto Zakopane oraz następujące gminy: Biały Dunajec, Kościelisko, Poronin, Zakopane.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	101	27 388	19 775	79 679 286,01
2008	100	28 882	20 857	91 991 497,81
2009	106	30 281	21 806	75 414 082,56
2010	105	31 632	22 605	78 647 113,32
2011	103	32 646	xx	79 445 429,82

URZĄD SKARBOWY	ZASIĘG TERYTORIALNY			
<i>URZĘDY SKARBOWE DUŻE</i>				
US Kraków - Krowodrza	Wyznacza granica: z US Kraków -Prądnik ul. Pasternik, Radzikowskiego do Ronda Ofiar Katynia, Armii Krajowej do przecięcia z linią kolejową, z US Kraków – Stare Miasto wzdłuż linii kolejowej do skrzyżowania z ulicami Kamienną, i Krasieńskiego do mostu Dębnickiego wzdłuż Wisły do granicy miasta.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	149	53 930	39 339	523 169 374,40
2008	146	55 818	40 158	561 969 592,26
2009	149	57 374	39 656	500 919 036,38
2010	149	57 865	41 114	442 451 351,37
2011	149	60 231	xx	553 546 812,55
US Kraków – Nowa Huta	Dzielnice samorządowe: Bieńczyce, Grębałów, Mistrzejowice, Nowa Huta.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	197	98 070	77 252	324 113 975,86
2008	195	97 431	82 953	301 377 968,40
2009	202	102 509	80 306	241 633 116,16
2010	193	101 910	81 665	224 495 280,79
2011	188	101 671	xx	272 227 928,23
US Kraków – Podgórze	Część miasta na prawach – powiatu Kraków pod nazwami: Łagiewniki, Podgórze, Prokocim – Bieżanów, Swoszowice, Wola Duchacka.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	222	106 716	83 406	677 908 717,20
2008	222	110 495	86 427	893 405 771,46
2009	220	115 371	86 677	597 864 544,55
2010	239	116 482	90 424	470 612 809,48
2011	226	121 577	xx	530 468 663,96

URZĄD SKARBOWY	ZASIĘG TERYTORIALNY			
US Kraków -Prądnik	Część miasta Kraków pod nazwami: Prądnik Biały, Prądnik Czerwony.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	146	69 349	54 139	413 230 891,42
2008	151	72 514	55 589	454 707 182,15
2009	150	75 393	55 841	471 389 284,09
2010	149	74 666	58 539	441 639 192,51
2011	152	77 789	xx	506 597 023,68
US Kraków - Stare Miasto	Część miasta Kraków pod nazwami: Dębniki, Stare Miasto.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	193	38 210	46 933	822 367 054,06
2008	207	39 501	48 431	912 640 418,97
2009	203	41 083	48 478	879 792 008,56
2010	202	41 470	50 431	939 311 523,50
2011	201	42 758	xx	1 015 739 186,74
US w Wadowicach	Gminy: Andrychów, Brzeźnica, Kalwaria Zebrzydowska, Lanckorona, Mucharz, Spytkowice, Stryszów, Tomice, Wadowice, Wieprz.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	147	68 067	53 762	224 425 189,81
2008	146	71 115	55 667	235 217 737,51
2009	147	73 270	56 492	188 668 849,45
2010	146	74 502	58 056	200 309 309,45
2011	142	76 657	xx	229 996 996,86
US w Nowym Sączu	Miasto Nowy Sącz, miasto Grybów oraz gminy Chełmiec, Gródek n/D., Grybów, Kamionka Wielka, Korzenna, Krynica, Łabowa, Łącko, Łososina Dolna, Muszyna, Nawojowa, Piwniczna Zdrój, Podegrodzie, Rytro, Stary Sącz.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	217	127 805	100 666	583 095 573,49

URZĄD SKARBOWY	ZASIĘG TERYTORIALNY			
URZĘDY SKARBOWE DUŻE				
2008	216	134 754	104 837	650 243 040,72
2009	217	140 462	106 641	602 128 900,51
2010	227	140 781	109 990	625 103 038,56
2011	225	142 165	xx	623 336 817,13
US w Nowym Targu	Miasto Nowy Targ i Szczawnica, miasto i gmina Rabka – Zdrój oraz gminy: Czarny Dunajec, Czorsztyn, Jabłonka, Krościenko n. Dunajcem, Lipnica Wielka, Łąpsze Niżne, Nowy Targ, Ochotnica Dolna, Raba Wyżna, Spytkowice, Szaflary.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	142	61 544	49 878	191 254 345,38
2008	145	65 738	52 198	209 939 567,25
2009	143	67 832	53 550	162 683 267,66
2010	140	69 608	55 402	187 103 149,44
2011	140	72 454	xx	166 793 839,80
URZĘDY SKARBOWE WYSPECJALIZOWANE				
Małopolski Urząd Skarbowy	Obszar województwa małopolskiego, w którym znajdują się siedziby 28 urzędów skarbowych.			
	Liczba pracowników	Liczba czynnych podatników	Liczba złożonych zeznań rocznych	Wpływy podatkowe (kwoty w zł)
2007	153	8 631	xx	6 932 139 817,53
2008	151	9 334	xx	7 388 373 996,09
2009	154	10 146	xx	7 624 010 752,30
2010	152	10 562	xx	7 510 513 416,31
2011	154	10 620	xx	7 877 788 574,11

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

3 Ocena efektywności urzędów skarbowych

3.1 Mierniki oceny w zakresie realizacji polityki finansowej państwa

Ministerstwo Finansów –od kilku lat - bada efektywność i jakość działania urzędów i izb skarbowych przy pomocy rozbudowanego systemu mierników, obejmujących zakres funkcjonowania tych instytucji. Oceniane są między innymi jakość wydawanych decyzji administracyjnych, rzetelność przeprowadzonych kontroli, skuteczność egzekucji administracyjnej, szybkość oraz jakość obsługi podatników. Mierniki oceny zostają określone w dokumencie pt. „Podstawowe mierniki oceny wykonania zadań przez dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa”. Dokument ten stanowi załącznik do przygotowywanych co roku „Zadań dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa, oraz wytycznych do ich realizacji”.

Mierniki wyliczane są w oparciu o rejestry informatyczne urzędów skarbowych i zapisane w centralnych hurtowniach danych SPR i WHATAX. Możliwość zapoznania się i dostęp do materiałów źródłowych jest ograniczony i wymaga uzyskania każdorazowo pisemnej zgody dyrektora właściwej izby skarbowej. W związku z powyższym, w dniu 28 lutego 2012 roku zwróciłam się z wnioskiem, popartym pismem promotora pracy magisterskiej do Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie, mgr inż. Tomasza Sokolnickiego o wyrażenie zgody na udostępnienie informacji i dostęp do materiałów źródłowych. Zakres tematyczny wniosku to dostęp do szczegółowych danych na temat liczby zatrudnionych w urzędzie skarbowym pracowników, liczby złożonych rocznych zeznań podatkowych, liczby czynnych podatników, kwoty wpływów podatkowych oraz wykonania podstawowych mierników w zakresie realizacji polityki finansowej państwa. Zakres czasowy wniosku to lata 2007 – 2011. W odpowiedzi na złożony wniosek, pismem z dnia 27 marca 2012 roku, Dyrektor Izby Skarbowej w Krakowie wyraził zgodę na udostępnienie wyżej wymienionych informacji¹.

Ocena efektywności działania urzędów skarbowych za pomocą systemu mierników funkcjonuje dopiero od kilku lat, w zasadzie można uznać że od 2009 roku. W latach wcześniejszych czyli rok 2007 i 2008, gromadzone dane były bardzo ogólne i ograniczone do

¹ Pismo Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie nr KO/0091-25/12

podstawowych informacji o urzędzie skarbowym, z tego też względu nie możliwe jest objęcie analizą tego okresu. Właściwie począwszy od roku 2009, system mierników został rozbudowany i ujednolicony. Zakres oceny z użyciem systemu mierników został podzielony na cztery obszary tematyczne czyli wymiar, rachunkowość podatkową, kontrolę podatkową, oraz egzekucję administracyjną. W latach 2010 i 2011 prowadzone było dalsze udoskonalanie systemu, pojawiła się zdecydowanie większa ilość mierników. Zostaje wprowadzony podział na mierniki oceniające oraz monitorujące mające na celu badanie systematyczności działań. Ponadto do systemu oceny zostaje wprowadzony piąty obszar tematyczny - który nie był monitorowany w roku 2009 - czyli rejestracja.

W związku z powyższym, analizę wykonania podstawowych mierników w zakresie realizacji polityki finansowej państwa przez urzędy skarbowe województwa małopolskiego za lata 2009-2011 - z braku danych w obszarze rejestracja w roku 2009 - przedstawię w czterech podstawowych obszarach tematycznych:

- wymiar,
- rachunkowość podatkowa,
- kontrola podatkowa,
- egzekucja administracyjna.

3.2 Wykonanie mierników za lata 2009, 2010, 2011

3.2.1 Wymiar,

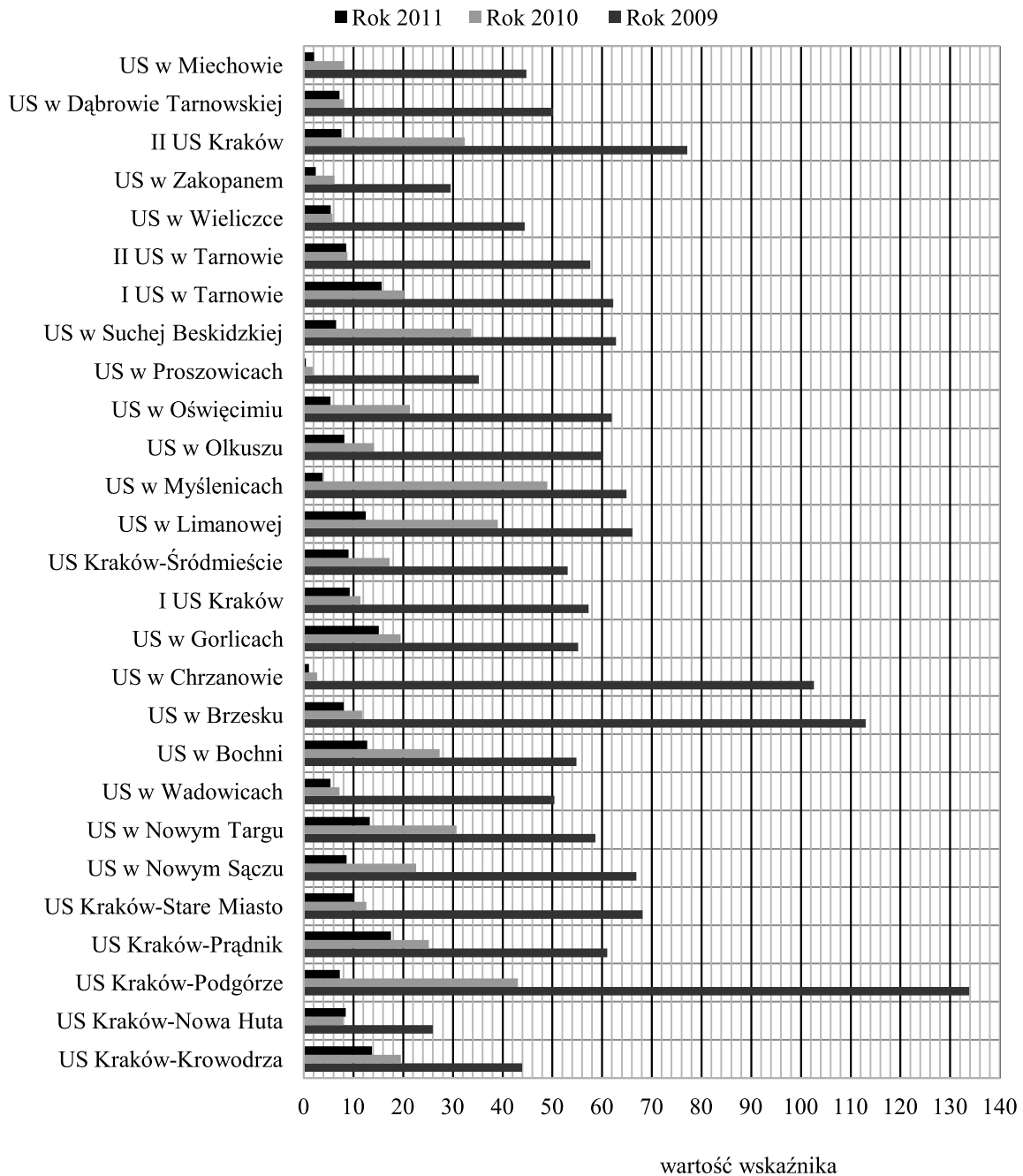
Do oceny realizacji zadań przez urzędy skarbowe w latach 2009 - 2011 w obszarze wymiar posłużą następujące mierniki:

- **WPSZD – wskaźnik szybkości zaewidencjonowania w POLTAX dokumentów**

Cel - ocena skuteczności pracy urzędu w zakresie bieżącego ewidencjonowania dokumentów w systemie informatycznym POLTAX,

Dane składowe – średni upływ czasu od dnia wpływu dokumentu do jego wprowadzenia w systemie POLTAX,

Wartość docelowa – określona (0); niska wartość tego wskaźnika świadczy o skutecznej pracy urzędu w zakresie bieżącego ewidencjonowania dokumentów w systemie POLTAX.



Rys. 3.1 Kształtowanie się wartości wskaźnika WPSZD w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

Skuteczność pracy urzędów skarbowych w zakresie bieżącej obsługi w roku 2009 utrzymuje się na bardzo niskim poziomie (Rys 3.1). Średni czas wprowadzenia dokumentów do systemu POLTAX to 61 dni, a w przypadku US Kraków-Podgórze, US w Brzesku oraz US w Bochni przekracza nawet 100 dni. W latach 2010-2011 następuje gwałtowny wzrost skuteczności pracy urzędów skarbowych - będący wynikiem rozpoczęcia monitorowania

efektywności ich pracy za pomocą systemu mierników - i w większości urzędów prawie dwukrotne obniżenie wartości wskaźnika. W 2011 roku średni czas od dnia wpływu dokumentu do wprowadzenia w systemie nie przekracza już 8 dni. Najwyższą skutecznością w grupie urzędów dużych wykazuje się US w Nowym Targu – 7,27 (mediana dla tej grupy to 12,37), najniższą US Kraków-Prądnik - 17,54. W grupie urzędów średnich najbardziej skuteczny jest US w Proszowicach - 0,47 (mediana dla tej grupy to 8,25) - jest to najniższa wartość z wszystkich urzędów - natomiast najslabiej wypada I US w Tarnowie - 15,69. Z grupy urzędów małych zdecydowanie lepszy od US w Dąbrowie Tarnowskiej, który osiąga poziom mediany dla tej grupy – 7,23 jest US w Miechowie - 2,08.

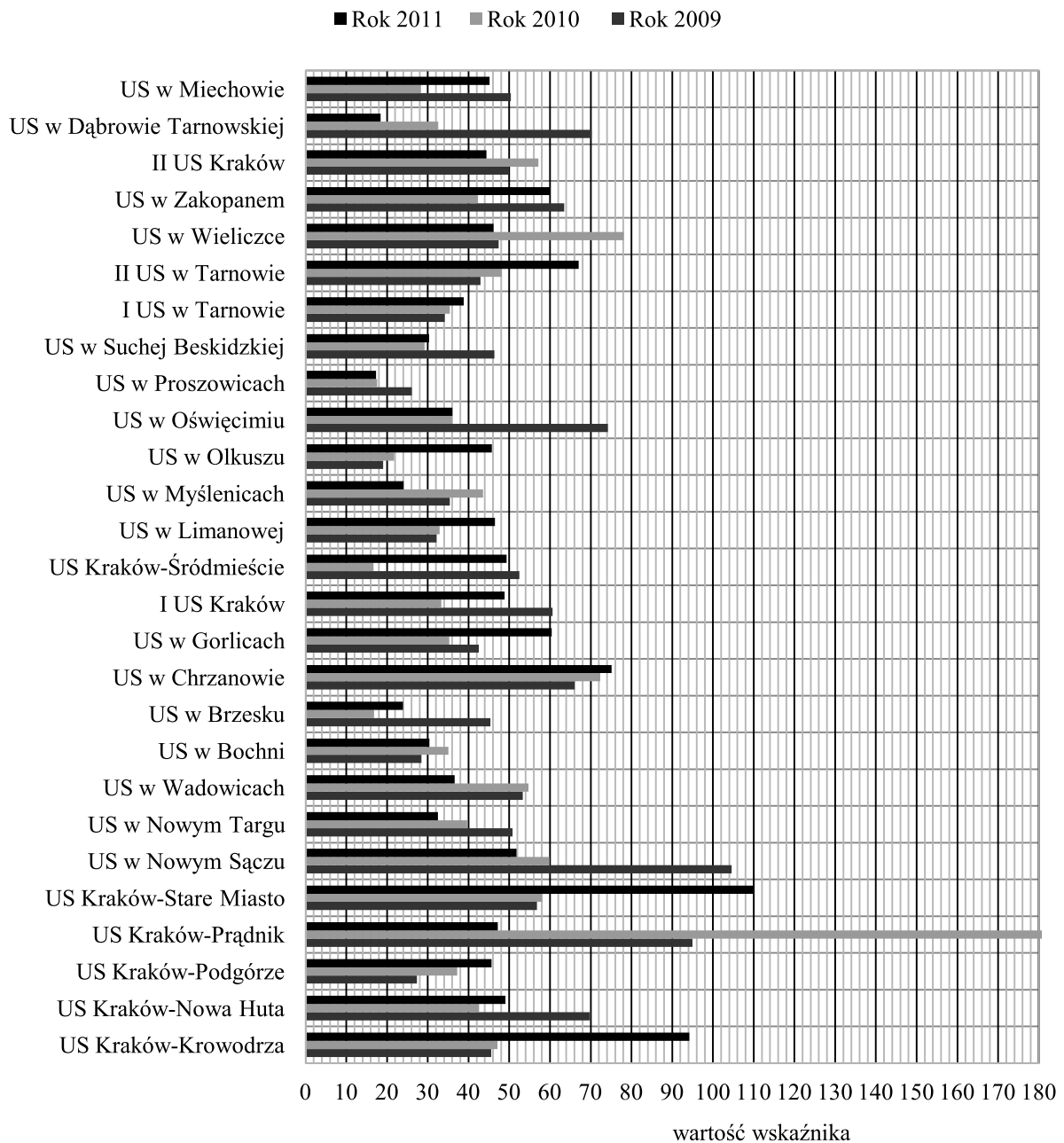
- **WP.SWP – wskaźnik szybkości wszczynania postępowań podatkowych**

Cel - wskaźnik ma na celu określenie prawidłowości działań urzędów skarbowych w zakresie analizy postępowań pokontrolnych,

Dane składowe – średni upływ czasu od dnia zakończenia kontroli podatkowej do dnia wszczęcia postępowania podatkowego będącego efektem tej kontroli,

Wartość docelowa – określona (0); niska wartość tego wskaźnika świadczy o sprawnej organizacji pracy urzędu.

W roku 2009 urzędy skarbowe prowadziły zdecydowanie mniej kontroli podatkowych i tym samym mniej wszczynanych było postępowań podatkowych w stosunku do lat następnych. W latach 2010 - 2011 administracja podatkowa podejmowała szeroki wachlarz działań, mających na celu zwiększenie skuteczności w wykrywaniu przestępstw i wykroczeń skarbowych. W konsekwencji, wskaźnik szybkości wszczynania postępowań podatkowych (Rys 3.2), w zdecydowanej większości urzędów w roku 2011 jest wyższy lub na poziomie zbliżonym do roku 2009. W grupie urzędów skarbowych dużych wartość wskaźnika kształtuje się od wartości bardzo niskich świadczących o dobrej i sprawnej organizacji pracy urzędu jak ma to miejsce w US w Nowym Targu – 32,52 i US w Wadowicach - 36,58 (mediana dla tej grupy to 66,65), do wartości zdecydowanie za wysokich; US Kraków Krowodrza – 94,17 oraz US Kraków Stare Miasto - 110,15. W grupie urzędów średnich najwyższą prawidłowością działań w zakresie analizy postępowań pokontrolnych wykazuje się US w Proszowicach - 17,27 przy wartości mediany na poziomie - 46,52. Natomiast w grupie urzędów małych bardzo dobrze prezentuje się US w Dąbrowie Tarnowskiej – 18,39 a zdecydowanie gorzej poniżej mediany, US w Miechowie – 45,14.



Rys. 3.2 Kształtowanie się wartości wskaźnika WP.SWP w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego

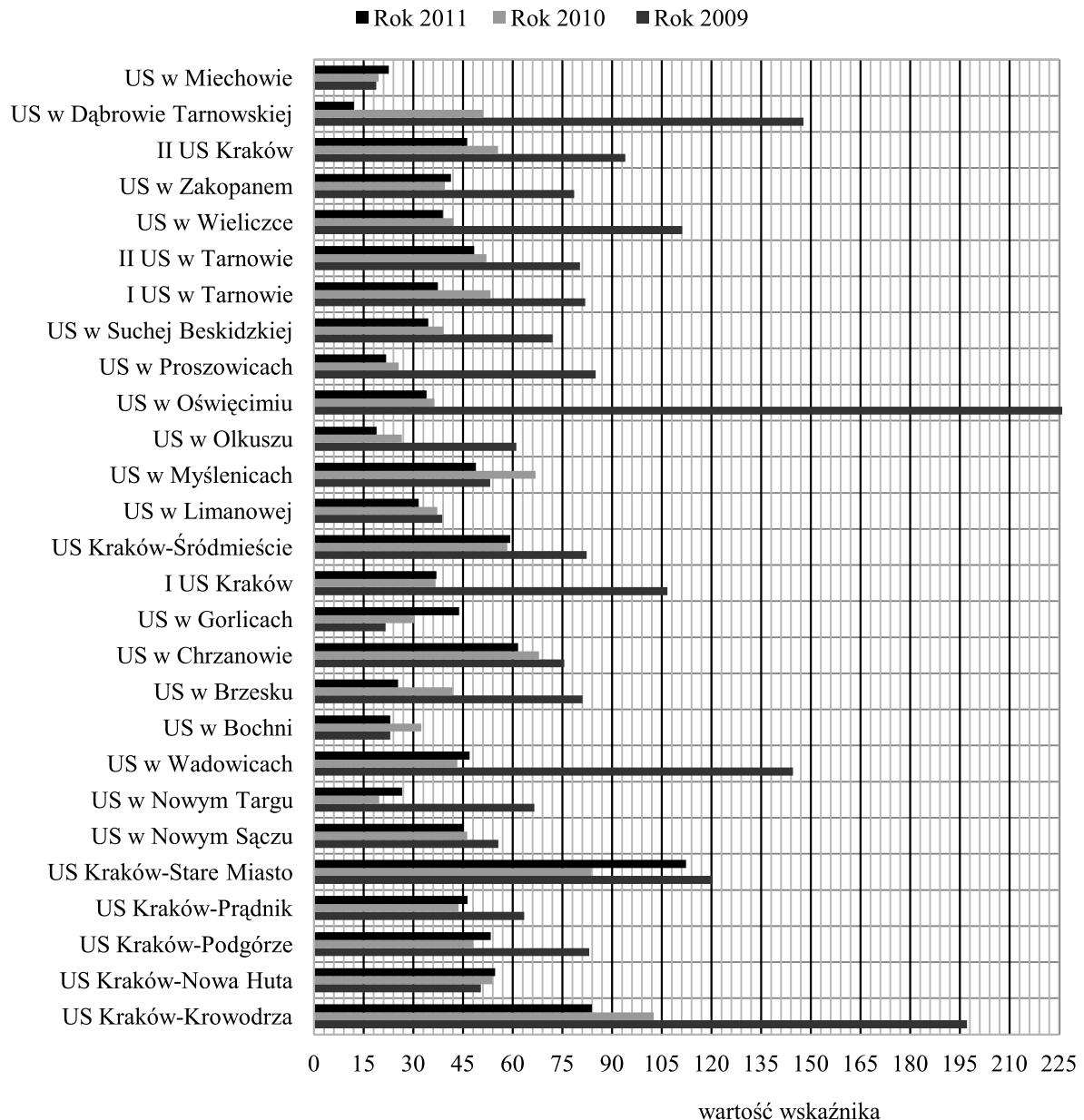
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

- **WP.WCP – wskaźnik czasu trwania postępowań podatkowych**

Cel - wskaźnik ma na celu określenie terminowości prowadzenia postępowań podatkowych,

Dane składowe – średni upływ czasu od wszczęcia postępowania podatkowego (doręczenia postanowienia w tej sprawie) do dnia wydania decyzji,

Wartość docelowa – określona (0); niska wartość świadczy o sprawnej organizacji pracy.



Rys. 3.3 Kształtowanie się wartości wskaźnika WP.WCP w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

Efektywność urzędów skarbowych w zakresie terminowości prowadzenia postępowań podatkowych w roku 2009, utrzymuje się na bardzo niskim poziomie (Rys.3.3). Średni czas od dnia wszczęcia postępowania podatkowego (doręczenia postanowienia w tej sprawie) do wydania decyzji to 86 dni, a w przypadku niektórych urzędów takich jak US Kraków - Krowodrza to już 197 dni oraz US w Oświęcimiu to nawet 226 dni. W latach kolejnych czyli 2010 i 2011, następuje zdecydowany trend obniżania wartości tego wskaźnika

i w konsekwencji w roku 2011, średni czas trwania postępowania podatkowego to już tylko 42 dni. Zdecydowanie najwyższą skutecznością w grupie urzędów skarbowych dużych wykazuje się US w Nowym Targu – 26,66 (mediana dla tej grupy to 61,22), najniższą US Kraków-Stare Miasto – 112,37, który praktycznie utrzymuje stały bardzo słaby poziom przy ogólnej tendencji do znaczącej poprawy w pozostałych urzędach. W roku 2009 wartość wskaźnika WP.WCP dla tego urzędu wynosiła nieznacznie tylko więcej – 120,41. W grupie urzędów średnich najlepszymi w zakresie czasu trwania postępowań podatkowych są: US w Brzesku -25,42, US w Bochni – 23,07 oraz US w Proszowicach – 21,81 (mediana dla tej grupy to 43,96). Natomiast w grupie urzędów skarbowych małych, obie jednostki (US w Dąbrowie Tarnowskiej - 12,07 oraz US w Miechowie – 22,57) plasują się zdecydowanie poniżej mediany, która wynosi dla tej grupy 36,89.

3.2.2 Rachunkowość podatkowa

W obszarze rachunkowość podatkowa do oceny realizacji zadań przez urzędy skarbowe województwa małopolskiego w latach 2009 – 2011, posłużą następujące mierniki:

- **RP.OZP – wskaźnik zaległości wymagalnych przedawnionych**

Cel – miernik powinien działać stymulująco na rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych poprzez odpisanie przedawnionych zobowiązań podatkowych,

Dane składowe:

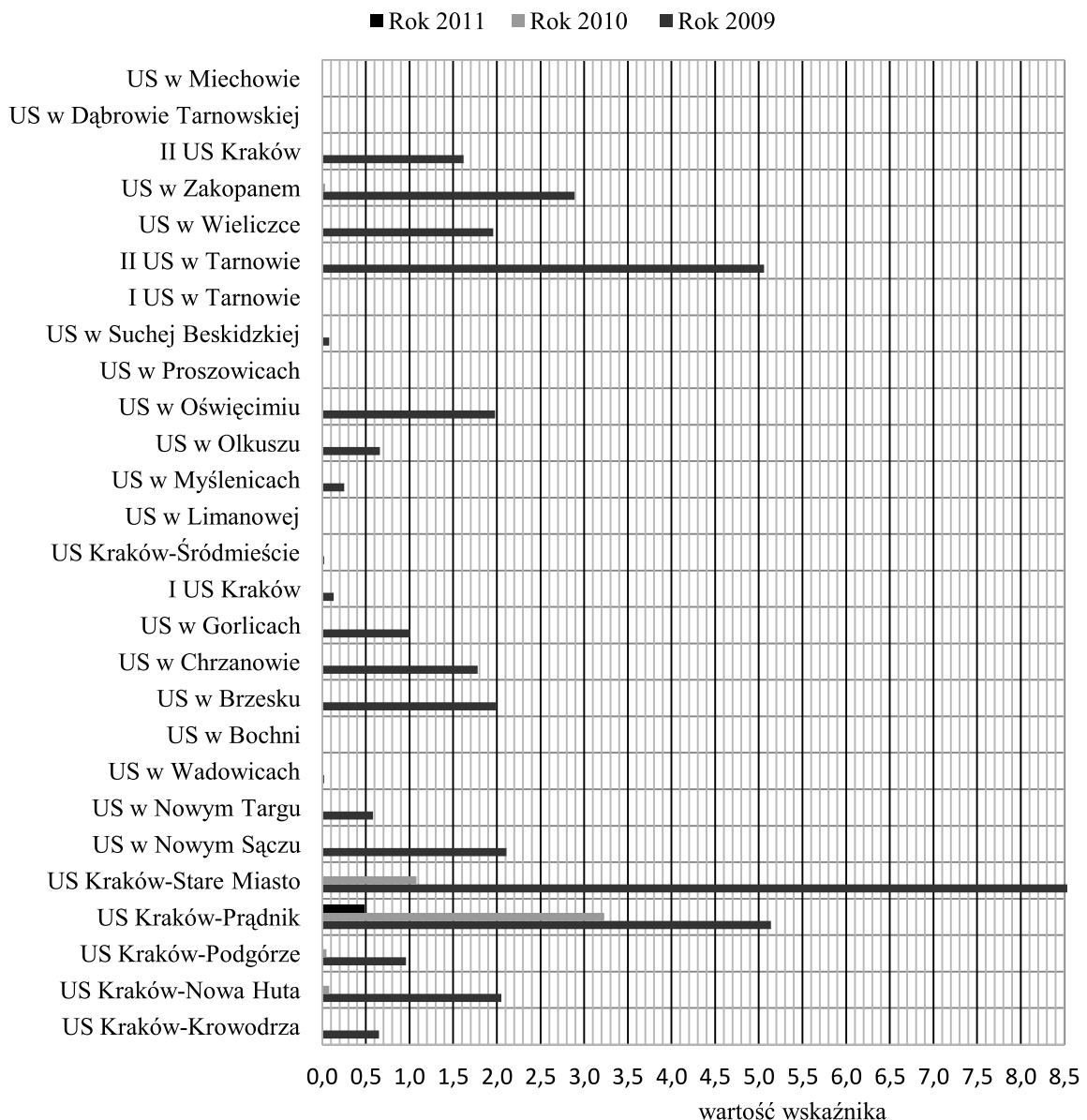
- **licznik** – liczba zaległości wymagalnych przedawnionych $(BP + JST) \times 100$,
- **mianownik** - liczba zaległości wymagalnych $(BP + JST)^2$,

Wartość docelowa – mediana; istnienie nie odpisanych przedawnionych zaległości podatkowych jest zjawiskiem negatywnym i powinno być minimalizowane.

W zakresie rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych - poprzez odpisanie przedawnionych zobowiązań podatkowych - urzędy skarbowe reprezentują wysoki poziom (Rys. 3.4). Wartość wskaźnika zaległości wymagalnych przedawnionych w roku 2009 plasuje się dla większości urzędów poniżej wartości mediany dla swojej grupy. Jedynie US Kraków-Stare Miasto, US Kraków-Krowodrza oraz II US w Tarnowie przekraczają wartość mediany.

³ BP – Budżet Państwa; JST – Jednostki Samorządu terytorialnego.

W latach kolejnych, urzędy skarbowe ewidentnie dążą do minimalizowania nie odpisanych zaległości wymagalnych przedawnionych i w konsekwencji w roku 2011 wszystkie urzędy skarbowe osiągnęły zakładaną wartość docelową tego wskaźnika, jaką była mediana dla swojej grupy. Ponadto warty zauważenia jest fakt, że dla wszystkich grup urzędów mediana wskaźnika RP.OZP jest na bardzo wysokim poziomie i wynosi 0,00. Negatywnym wyjątkiem jest tylko US Kraków Prądnik, który jako jedyny przekroczył poziom mediany, wykazując wartość wskaźnika na poziomie 0,48.



Rys. 3.4 Kształtowanie się wartości wskaźnika RP.OZP w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

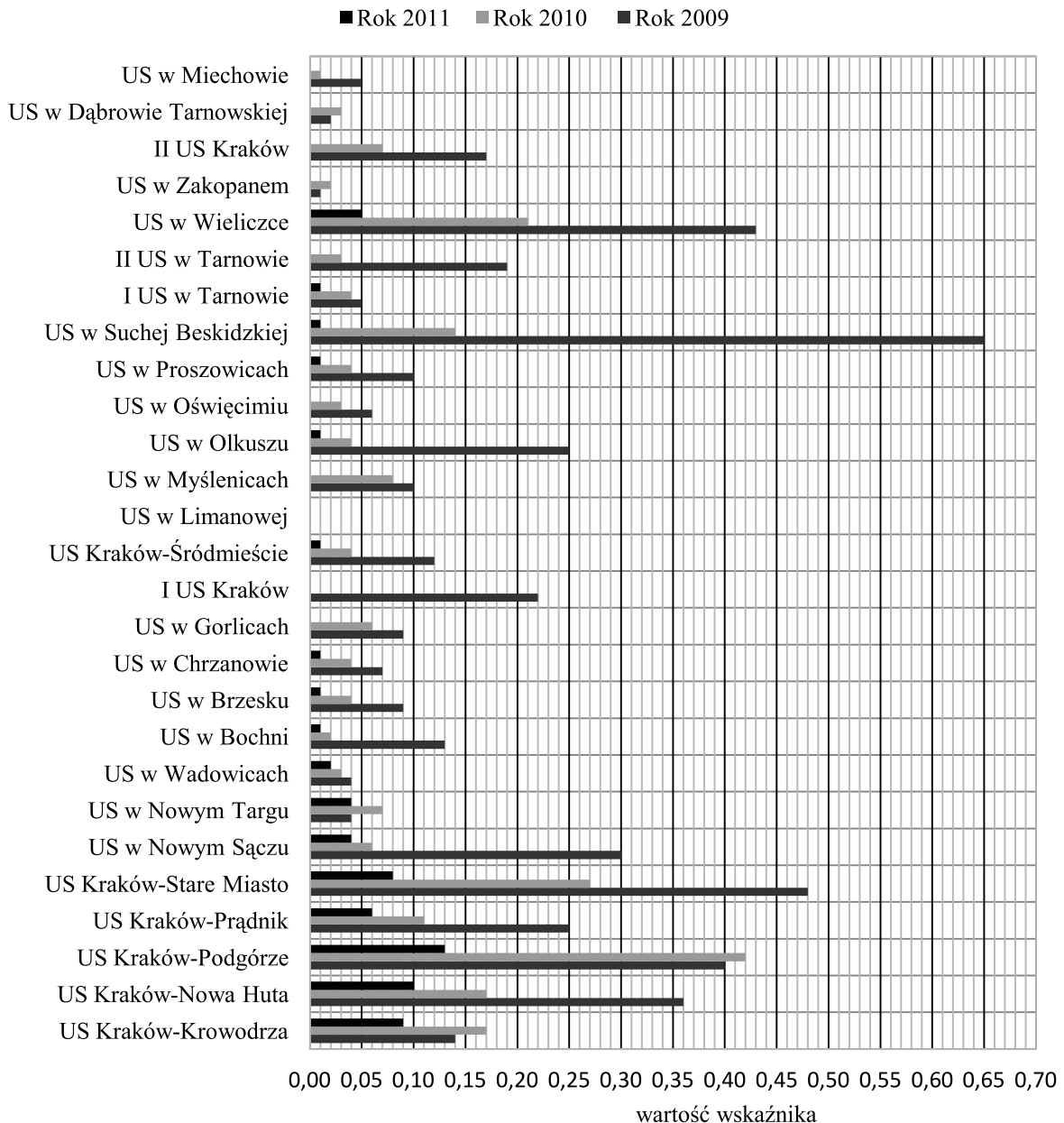
• **RP.NDP – wskaźnik nadpłat**

Cel – umożliwić ocenę stopnia zaawansowania działań z zakresu rachunkowości podatkowej,

Dane składowe:

- **licznik** – nadpłaty wymagalne x 100,
- **mianownik** – wpływy,

Wartość docelowa -mediana; wysoka wartość świadczy o powolnej likwidacji nadpłat poprzez ich zwrot lub przerachowanie.



Rys. 3.5 Kształtowanie się wartości wskaźnika RP.NDP w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

Skuteczność działania urzędów skarbowych w zakresie likwidacji nadpłat, utrzymuje się na dosyć zróżnicowanym poziomie (Rys. 3.5). W roku 2009 mamy dużą liczbę urzędów, które mają bardzo niski poziom wskaźnika – 0,04 jak US w Nowym Targu oraz US w Wadowicach jak również dokładnie odwrotnie czyli bardzo wysoki poziom wskaźnika; US Kraków-Stare Miasto – 0,48, US w Wieliczce - 0,43 i zdecydowanie najwyższą wartość US w Suchej Beskidzkiej - 0,65. W porównaniu do roku 2011 najwyższą skutecznością w obniżeniu wartości wskaźnika RP.NDP, którego wysoka wartość świadczy o zbyt powolnej likwidacji nadpłat, wykazała się grupa urzędów skarbowych średnich. W tej grupie wszystkie urzędy z jednym tylko wyjątkiem US w Wieliczce – 0,05, osiągnęły wartość docelową – 0,01 czyli medianę dla swojej grupy. Zdecydowanie najlepszą grupę stanowią urzędy małe, które w całym monitorowanym okresie utrzymują wskaźnik na bardzo niskim poziomie. W grupie urzędów dużych zdecydowanie najslabiej prezentują się US Kraków-Krowodrza – 0,09, US Kraków-Nowa Huta – 0,10 oraz US Kraków-Podgórze - 0,13, które nie osiągają wartości docelowej (mediana dla tej grupy to 0,08).

- **RP.SDW - wskaźnik szybkości podejmowania działań windykacyjnych**

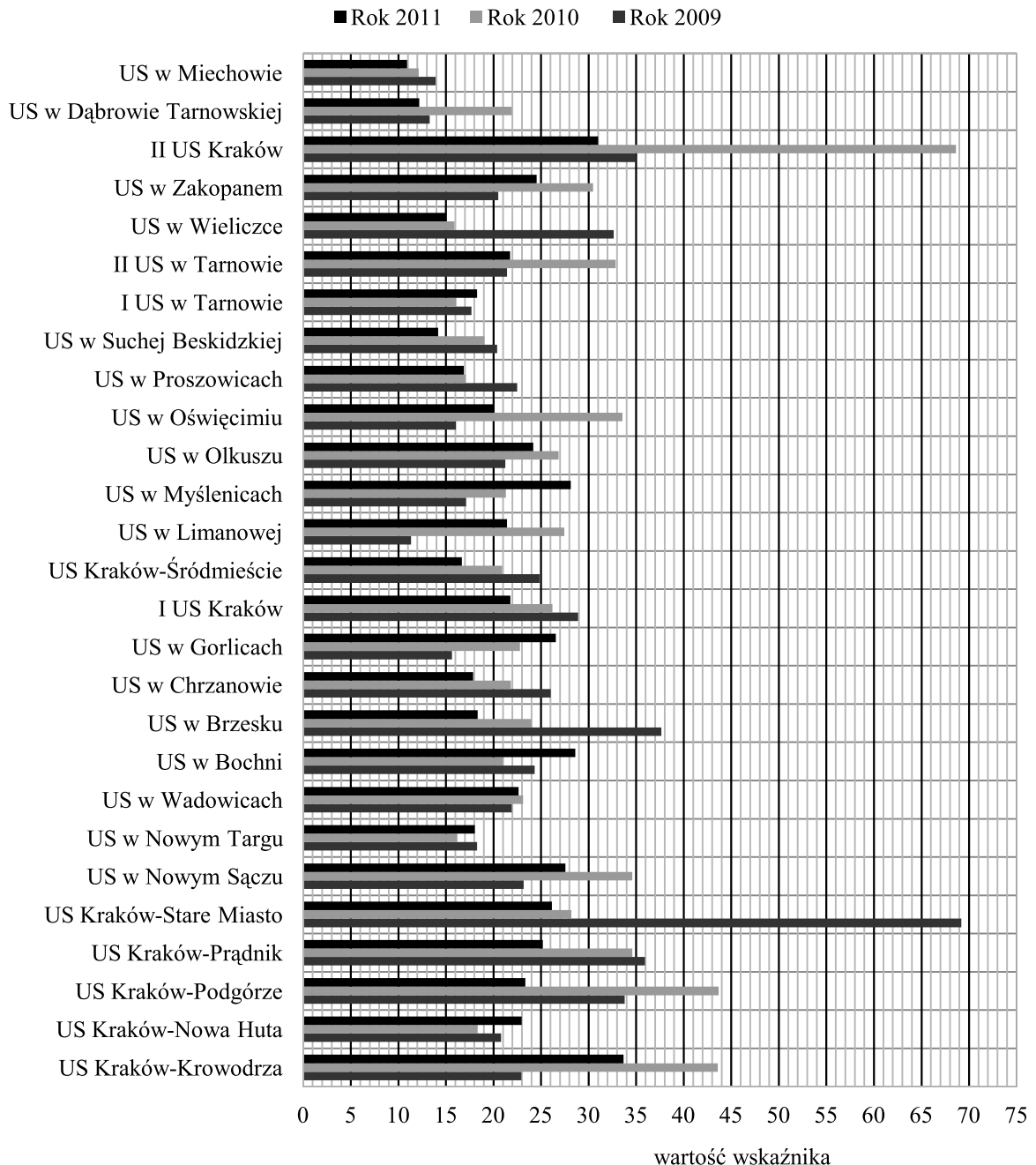
Cel – ocena stopnia zaawansowania działań z zakresu rachunkowości podatkowej,

Dane składowe – średni upływ czasu od daty, od której możliwe jest podjęcie działań windykacyjnych do daty wystawienia upomnienia lub tytułu wykonawczego,

Wartość docelowa -mediana; niska wartość świadczy o szybkim wdrażaniu postępowań windykacyjnych i jest wynikiem pozytywnym.

Skuteczność działania urzędów skarbowych województwa małopolskiego w zakresie szybkości podejmowania działań windykacyjnych oscyluje na stosunkowo niskim poziomie (Rys. 3.6). W roku 2009 zdecydowana większość urzędów nie osiąga wartości mediany dla swojej grupy. Szczególnie rażący przykład US Kraków-Stare Miasto – 69,20, który ponad dwukrotnie przekracza wartość docelową (mediana dla tej grupy to 28,35). W roku 2010 znaczna część urzędów nadal odnotowała - niestety - wzrost wartości wskaźnika, świadczący o wydłużeniu średniego czasu od podjęcia działań windykacyjnych do wystawienia upomnienia lub tytułu wykonawczego. Zdecydowanym negatywnym rekordzistą okazał się II US Kraków – 68,63 przy wartości mediany dla tej grupy 24,55. Ponadto jest to dwukrotny wzrost wartości w stosunku do roku ubiegłego. Rok 2011 nie przynosi również w zakresie wskaźnika RP.SDW znaczących zmian. W grupie urzędów skarbowych dużych w zasadzie wszystkie z wyjątkiem US Kraków-Krowodrza osiągają lub plasują się w pobliżu wartości

docelowej (mediana dla tej grupy to 27,13). Natomiast w grupie urzędów średnich sytuacja jest zdecydowanie gorsza, gdyż tylko US Kraków-Śródmieście - 16,67, US Chrzanowie - 17,87, US w Suchej Beskidzkiej - 14,18, US w Wieliczce - 14,93 osiągają wartość docelową (mediana dla tej grupy to 18,76). Po raz kolejny najlepszymi okazują się urzędy skarbowe małe, które osiągają wartości zdecydowanie poniżej mediany dla swojej grupy.



Rys. 3.6 Kształtowanie się wartości wskaźnika RP.SDW w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

3.2.3 Kontrola podatkowa

Do oceny realizacji zadań przez urzędy skarbowe w latach 2009 - 2011 w obszarze kontrola podatkowa posłużą następujące mierniki:

- **KP.EKP – wskaźnik efektywności kontroli podatkowej**

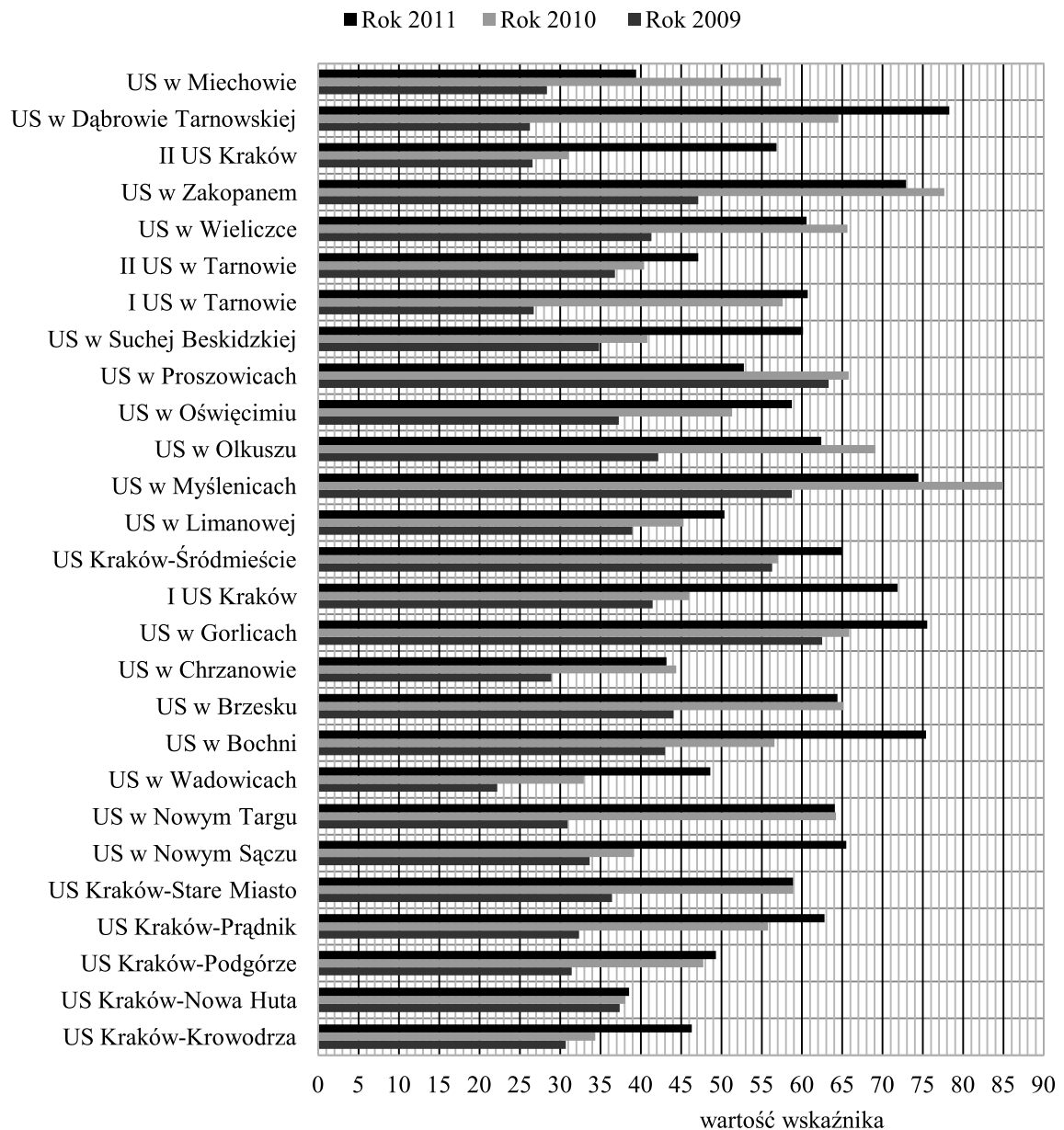
Cel – ocena efektywności pracy urzędu w zakresie kontroli podatkowej,

Dane składowe:

- **licznik** – liczba pozytywnych okresów rozliczeniowych i wybranych obszarów doraźnych kontroli właściwych oraz liczba kontroli doraźnych pozytywnych według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego x 100%,
- **mianownik** - ogółem liczba okresów rozliczeniowych i wybranych obszarów doraźnych kontroli właściwych oraz kontroli doraźnych według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego,

Wartość docelowa – mediana; wysoki współczynnik tego wskaźnika świadczy o efektywnej pracy urzędu w zakresie kontroli podatkowej.

Efektywność pracy urzędów skarbowych województwa małopolskiego, w zakresie kontroli podatkowej w roku 2011 w stosunku do analizowanych lat ubiegłych znacząco wzrosła i utrzymuje się na stabilnym (Rys. 3.7). W roku 2011 wszystkie urzędy skarbowe odnotowały wzrost wartości wskaźnika oraz osiągnęły zakładaną wartość docelową jaką była mediana dla danej grupy. Tylko w przypadku US Kraków-Nowa Huta - 38,54 i US w Miechowie – 39,42, jako jedynym nie udało się zrealizować założonych wartości. Najefektywniejszym urzędem skarbowym w grupie urzędów skarbowych dużych okazał się US w Nowym Sączu – 65,51 oraz US w Nowym Targu – 64,06 (wartość mediany dla tej grupy to 44,71). Najśłabszym ogniem jest wspomniany już wcześniej US Kraków-Nowa Huta - 38,54. Natomiast w grupie urzędów średnich - zdecydowanie najefektywniejszych urzędów skarbowych w zakresie kontroli podatkowej - na czoło wysuwają się US w Bochni – 75,38, US w Gorlicach – 75,52 oraz US w Limanowej - 74,43 (wartość mediany dla tej grupy wynosi 47,13). Tym razem najniższą wartość wskaźnika efektywności kontroli podatkowej KP.EKP, chociaż przekraczającą zakładaną medianę uzyskał US w Chrzanowie - 47,18. Równie bardzo wysoką efektywnością pracy urzędu – w grupie urzędów skarbowych małych – wykazał się US w Dąbrowie Tarnowskiej – 78,27 przy jednocześnie bardzo słabym wyniku US w Miechowie – 39,42, który nie osiąga nawet zakładanej wartości docelowej – 51,00.



Rys. 3.7 Kształtowanie się wartości wskaźnika KP.EKP w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

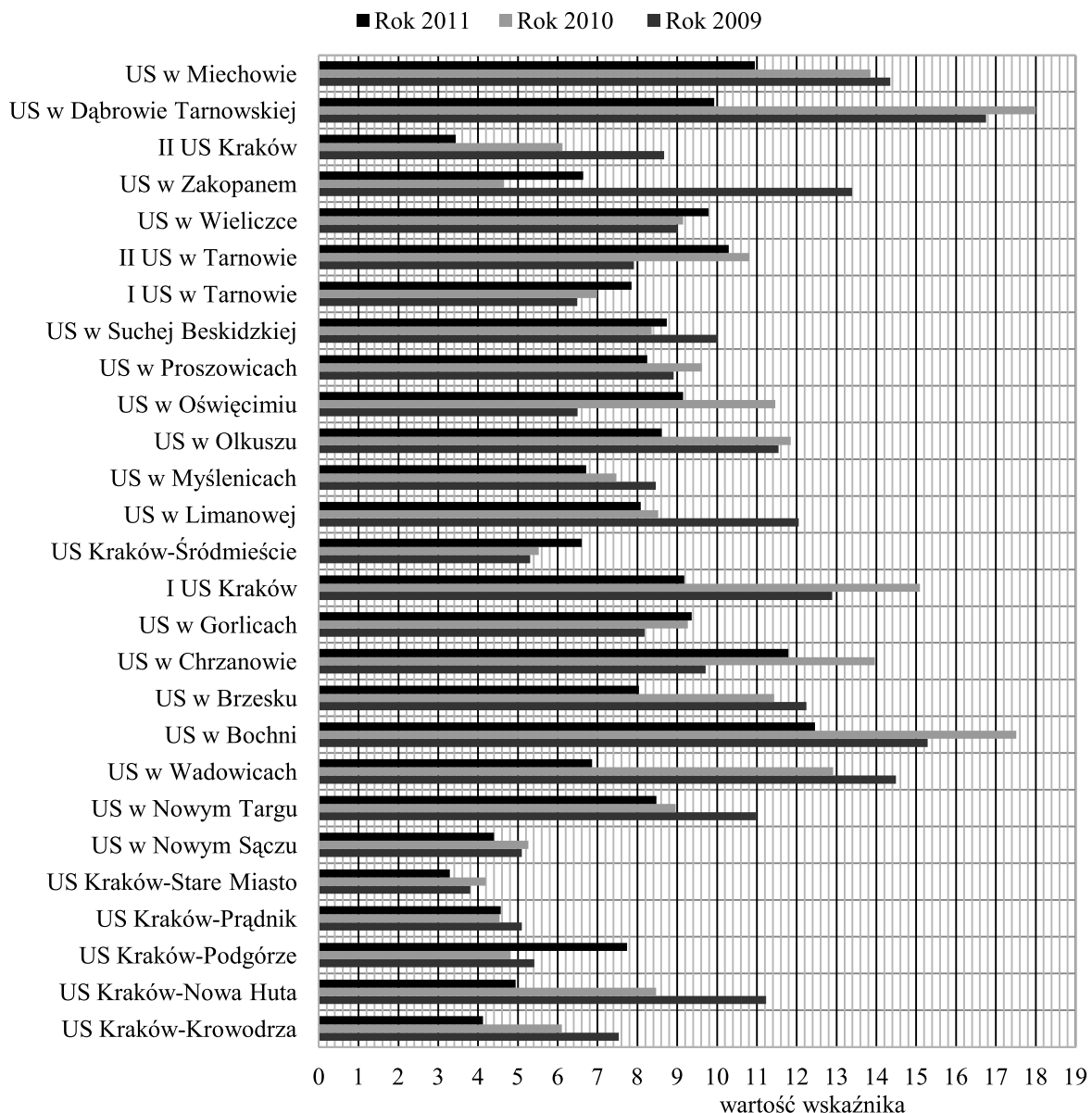
- **KP.WKI – wskaźnik wydajności podatkowej z wyłączeniem kontroli podatników podatków dochodowych**

Cel – wskazuje wydajność w zakresie liczby kontroli przeprowadzonych w okresie sprawozdawczym w przeliczeniu na etat kalkulacyjny. Pozwala porównywać obciążenie w tym zakresie, a w konsekwencji jest narzędziem analitycznym do ewentualnych zmian organizacyjnych,

Dane składowe:

- **licznik** – liczba skontrolowanych okresów rozliczeniowych i wybranych obszarów doraźnych kontroli właściwych oraz kontroli doraźnych przeprowadzonych w zakresie innych podatków niż podatki dochodowe według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego,
- **mianownik** – liczba etatów na koniec okresu sprawozdawczego.

Wartość docelowa – mediana; wysoka wartość wskaźnika świadczy o dobrej jakości pracy komórki kontroli



Rys. 3.8 Kształtowanie się wartości wskaźnika KP.WKI w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

Wydajność w zakresie liczby kontroli w okresie sprawozdawczym w przeliczeniu na etat kalkulacyjny w latach 2009 - 2011 utrzymuje się na bardzo zróżnicowanym poziomie (Rys.3.8). W roku 2009 większości urzędów skarbowych udało się jeszcze osiągnąć zakładaną wartość docelową. Natomiast w latach następnych następuje spadek wydajności pracy komórek kontroli podatkowej. W konsekwencji, w roku 2011 większości urzędów nie udaje się już osiągnąć zakładanej wartości mediany dla swojej grupy. W grupie urzędów skarbowych dużych najwyższą wydajność - chociaż jest to niewiele ponad poziom mediany dla tej grupy, w zakresie liczby kontroli w przeliczeniu na etat kalkulacyjny uzyskuje US w Nowym Targu – 8,48 (wartość mediany 7,03). Drastycznie gorzej, dwukrotnie poniżej wartości docelowej US Kraków-Stare Miasto – 3,29. W grupie urzędów średnich utrzymuje się podobnie niski poziom oraz rozbieżność w zakresie wydajności kontroli podatkowej w przeliczeniu na etat kalkulacyjny. Najwyższą wartość wskaźnika KP.WKI uzyskuje US w Bochni – 12,46 i US w Chrzanowie – 11,79 (mediana dla tej grupy to 9,11). Rażąco niską wartość wskaźnika uzyskuje II US w Krakowie – 3,44. Analogiczna sytuacja występuje również w grupie urzędów małych. Zarówno US w Dąbrowie Tarnowskiej – 9,93 jak i US w Miechowie – 10,95 nie osiągają zakładanych wartości docelowych (mediana dla tej grupy wynosi 12,07)

3.2.4 Egzekucja administracyjna

W obszarze egzekucja administracyjna do oceny realizacji zadań przez urzędy skarbowe województwa małopolskiego w latach 2009 – 2011, posłużą następujące mierniki:

- **EG.RTS – wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych czynnych, które wpłynęły w okresie wcześniejszym niż 2 lata od końca okresu sprawozdawczego,**

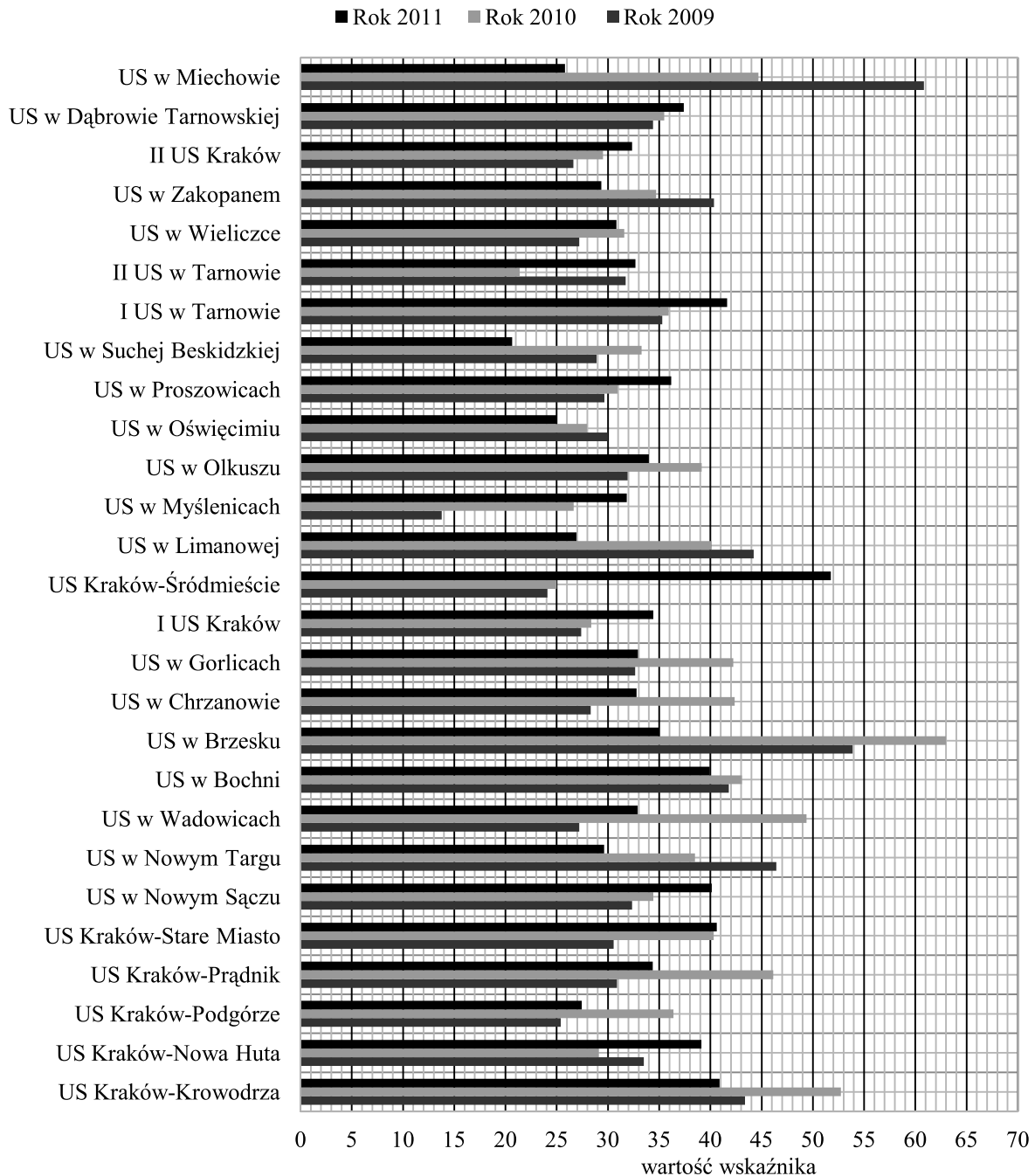
Cel – służy do ilościowej oceny pracy organu egzekucyjnego w załatwianiu tytułów wykonawczych, stosunkowo „starych” tzn. takich, które wpłynęły wcześniej niż 2 lata od końca okresu sprawozdawczego,

Dane składowe:

- **licznik** – liczba tytułów wykonawczych załatwionych w okresie sprawozdawczym, które wpłynęły w okresie wcześniejszym niż 2 lata przed końcem okresu sprawozdawczego,
- **mianownik** – liczba tytułów wykonawczych do załatwienia w okresie

sprawozdawczym, które wpłynęły w okresie wcześniejszym niż 2 lata przed końcem okresu sprawozdawczego,

Wartość docelowa – mediana; wysoka wartość wskaźnika świadczy o niezaniechaniu pracy komórki egzekucyjnej w zakresie realizacji „starych” tytułów wykonawczych i jest wynikiem pozytywnym



Rys. 3.9 Kształtowanie się wartości wskaźnika EG.RTS w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

Efektywność działania urzędów skarbowych województwa małopolskiego w zakresie realizacji tytułów wykonawczych czynnych, które wpłynęły w okresie wcześniejszym niż 2 lata od końca okresu sprawozdawczego w analizowanym latach, kształtuje się na poziomie średnim (Rys. 3.9). W roku 2009 najlepszą wartość wskaźnika EG.RTS uzyskał US w Miechowie – 60,83. Zdecydowanie po przeciwnej stronie US w Myślenicach - 13,78. W latach następnych urzędy skarbowe, podejmowały szeroki zakres działań mających na celu zwiększenie skuteczności w wykrywaniu przestępstw i wykroczeń skarbowych. W związku z powyższym, w roku 2010 nastąpiła poprawa pracy komórek egzekucyjnych w stosunku do roku ubiegłego. Niestety w roku 2011, większości urzędów skarbowych nie udało się już utrzymać wartości wskaźnika na poziomie z roku 2010. W konsekwencji w grupie urzędów dużych, wartości docelowej nie osiągnęły US Kraków-Podgórze - 27,44, US Kraków-Prądnik – 34,37 i US w Nowym Targu - 29,62 (mediana dla tej grupy to 34,47). Jeszcze większy spadek wartości wskaźnika nastąpił w grupie urzędów średnich. Wartość docelową zrealizowały tylko: US w Bochni - 39,93, I US Kraków - 34,42 oraz US Kraków-Śródmieście – 51,74 (mediana dla tej grupy to 34,12). Ta sama spadkowa tendencja w zakresie oceny pracy komórek egzekucyjnych, znalazła odzwierciedlenie w grupie urzędów małych. US w Dąbrowie Tarnowskiej uzyskał tylko wartość mediany – 37,40 natomiast US w Miechowie jest zdecydowanie poniżej – 25,81.

- **EG.EBN – wskaźnik efektywności egzekucji podatkowych (SM)³ tytułów wykonawczych czynnych, które wpłynęły w okresie ostatnich 2 lat od końca okresu sprawozdawczego**

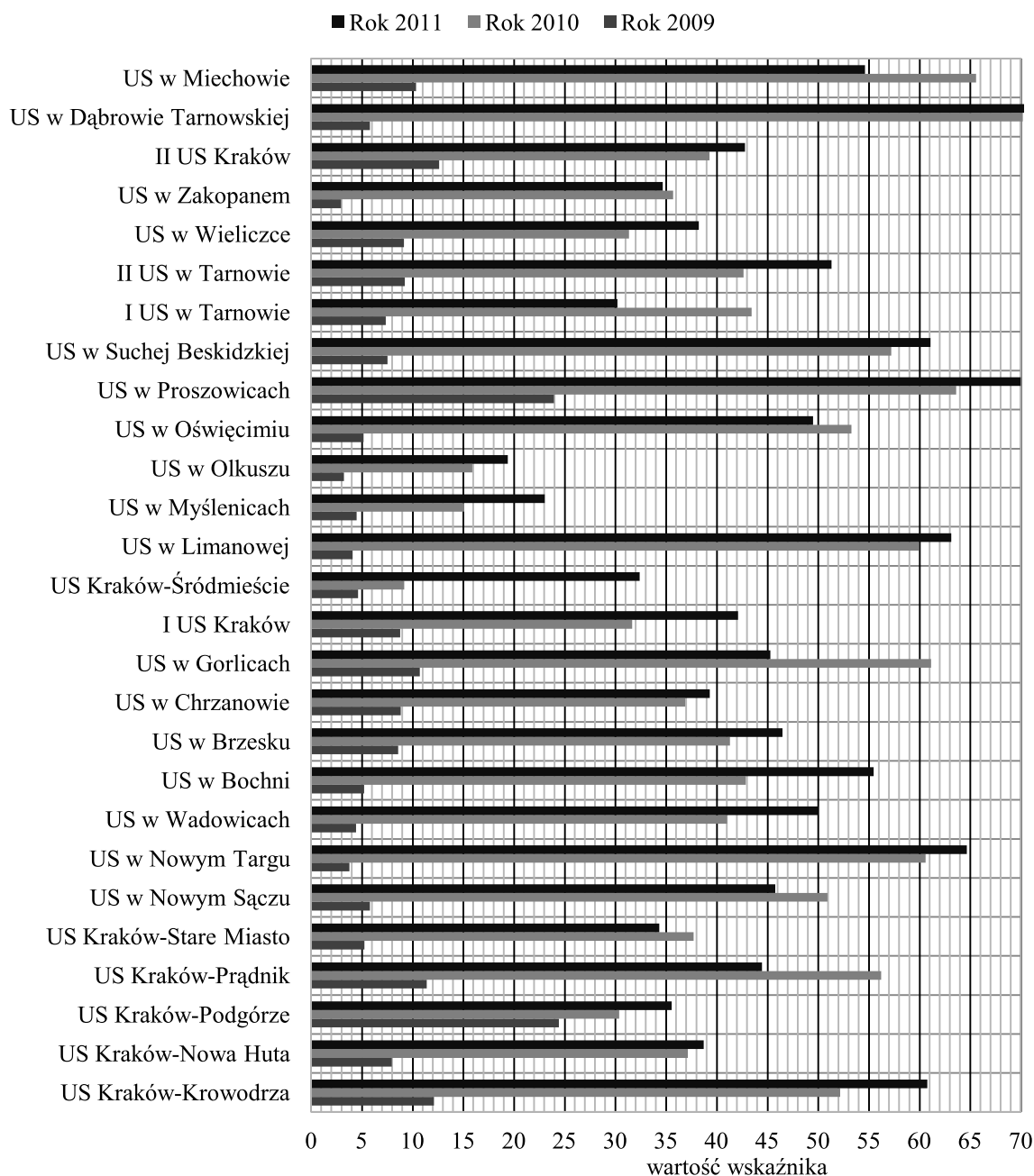
Cel – ocena efektywności organu egzekucyjnego w ściąganiu kwot objętych podatkowymi tytułami wykonawczymi, które wpłynęły nie wcześniej niż 2 lata od końca okresu sprawozdawczego,

Dane składowe:

- **licznik** – kwota wyegzekwowanych w okresie sprawozdawczym na poczet zaległości podatkowych (typ SM) objętych czynnymi tytułami wykonawczymi, które wpłynęły nie wcześniej niż 2 lata przed końcem okresu sprawozdawczego,
- **mianownik** – kwota zaległości podatkowych do załatwienia objętych tytułami wykonawczymi (typ SM), które wpłynęły nie wcześniej niż 2 lata przed końcem okresu sprawozdawczego,

³ Typ SM – podatki stanowiące dochód budżetu państwa.

Wartość docelowa – mediana; wysoka wartość świadczy o dobrej efektywności pracy komórki egzekucyjnej w zakresie ściągania „nowych” tytułów wykonawczych i jest wynikiem pozytywnym



Rys. 3.10 Kształtowanie się wartości wskaźnika EG.EBN w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

Efektywność pracy organów egzekucyjnych w ściąganiu kwot objętych podatkowymi tytułami wykonawczymi, które wpłynęły nie wcześniej niż 2 lata od końca

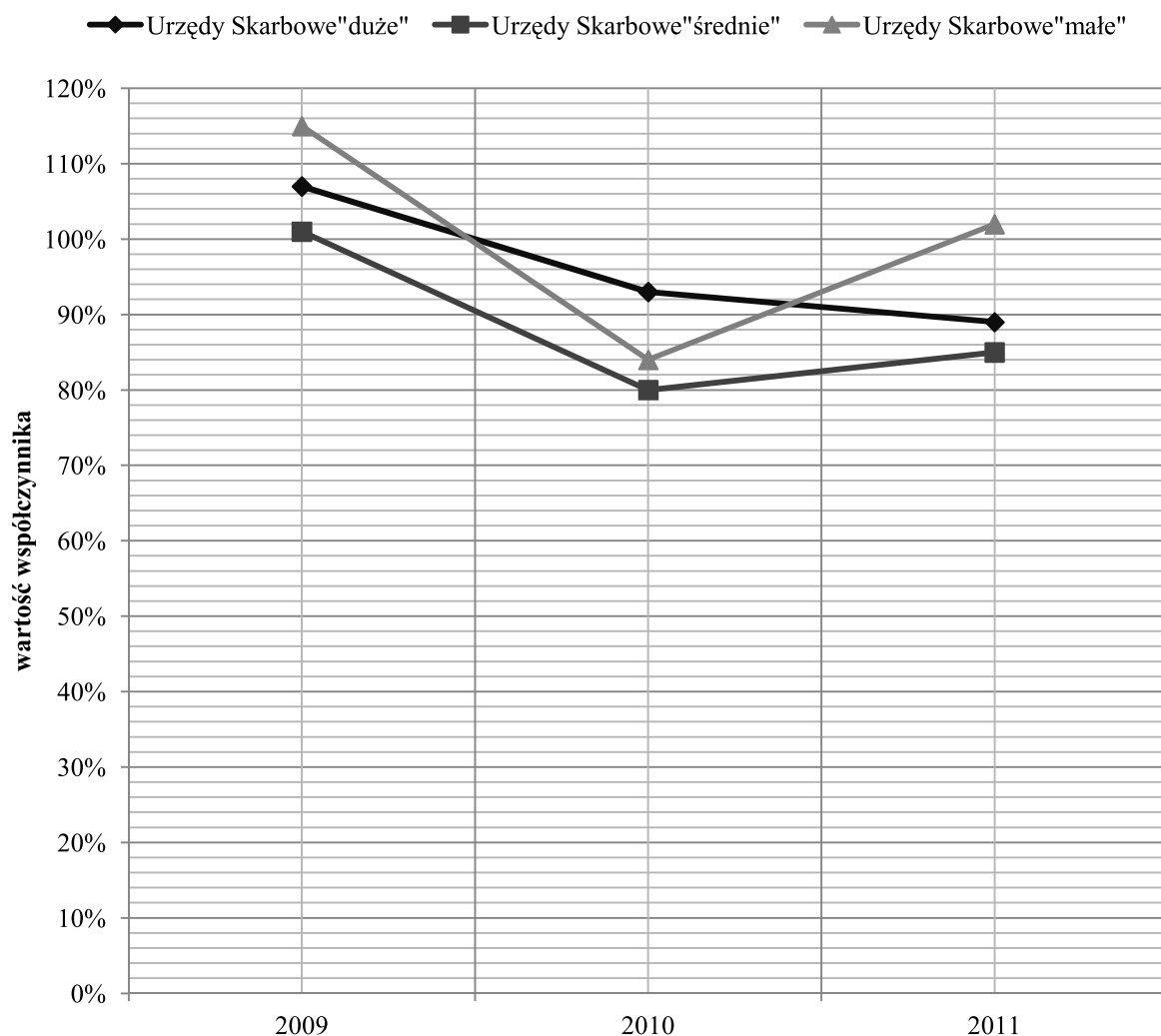
okresu sprawozdawczego, kształtuje się w na bardzo zróżnicowanym poziomie (Rys. 3.10). W roku 2009 wartość wskaźnika jest bardzo niska. Tylko nieliczne urzędy skarbowe przekraczają wartości docelowe. Warty zauważenia jest przykład US w Proszowicach oraz US Kraków Stare-Miasto, w których wskaźnik EG.EBN kilkakrotnie przekracza wartość mediany. W latach 2010-2011 następuje dynamiczny wzrost efektywności pracy komórek egzekucyjnych, spowodowany głównie szerokim zakresem działań zmierzających do zwiększenia wykrywania przestępstw i wykroczeń skarbowych, a także bardziej kompleksowym monitorowaniem pracy urzędów skarbowych za pomocą systemu mierników. W wyniku tych działań, w roku 2010 następuje średni wzrost efektywności pracy komórek egzekucyjnych w ściąganiu zaległości podatkowych na poziomie 35%. W roku 2011 większość urzędów odnotowała dalszy wzrost lub utrzymała wartość wskaźnika z okresu ubiegłego. W grupie urzędów dużych najefektywniejszym jest US Nowy Targ – ściągalność na poziomie 64,66 przy wartości mediany dla tej grupy 33,54. Poza tym wszystkie urzędy w tej grupie osiągają z łatwością wartości docelowe. W grupie urzędów średnich sytuacja jest bardziej zróżnicowana. Część urzędów osiąga bardzo wysokie wartości jak US w Proszowicach – 70,09, przy bardzo słabym wyniku US w Olkuszu – 19,39 (wartość mediany w tej grupie to 45,21). W grupie urzędów małych obie jednostki osiągają poziom mediany, przy czym zdecydowanie lepszym jest US w Dąbrowie Tarnowskiej – ściągalność na poziomie 70,56 przy wartości docelowej 50,39.

3.3. Współczynnik zmienności

Efektywność, skuteczność i jakość działania urzędów skarbowych województwa małopolskiego w latach 2009-2011, oceniana przy użyciu systemu mierników w zakresie realizacji polityki finansowej państwa utrzymuje się na bardzo zróżnicowanym poziomie. Analizując wstępnie przedstawione w rozdziale 3.2 dane z zakresu kształtowania się wartości uzyskanych mierników w urzędach skarbowych można zauważyć, że w poszczególnych grupach urzędów oraz analizowanych obszarach tematycznych mamy do czynienia zarówno z jednostkami, które reprezentują bardzo wysoki standard, zdecydowanie przekraczając zakładane wartości docelowe jak również występują urzędy skarbowe, które plasują się daleko, daleko poniżej mediany dla swojej grupy.

W celu dokonania analizy porównawczej wyników, posłużę się współczynnikiem

zmienności, - miarą charakteryzującą stopień zróżnicowania zbiorowości względem badanych cech - która pozwala na ocenę stopnia jednorodności badanej zbiorowości. Współczynnik zmienności jest to iloraz odchylenia standardowego przez średnią arytmetyczną, wyrażony procentowo. Informuje o rozproszeniu wyników w odniesieniu do wielkości średniej arytmetycznej i ułatwia porównanie zmienności danych cech wśród tej samej grupy. Jeżeli jego wartość nie przekracza 10%, to cechy wykazują zróżnicowanie statystycznie nieistotne. Natomiast duża wartość współczynnika zmienności, powyżej 50% świadczy o dużym rozproszeniu wyników w odniesieniu do wielkości średniej⁴.



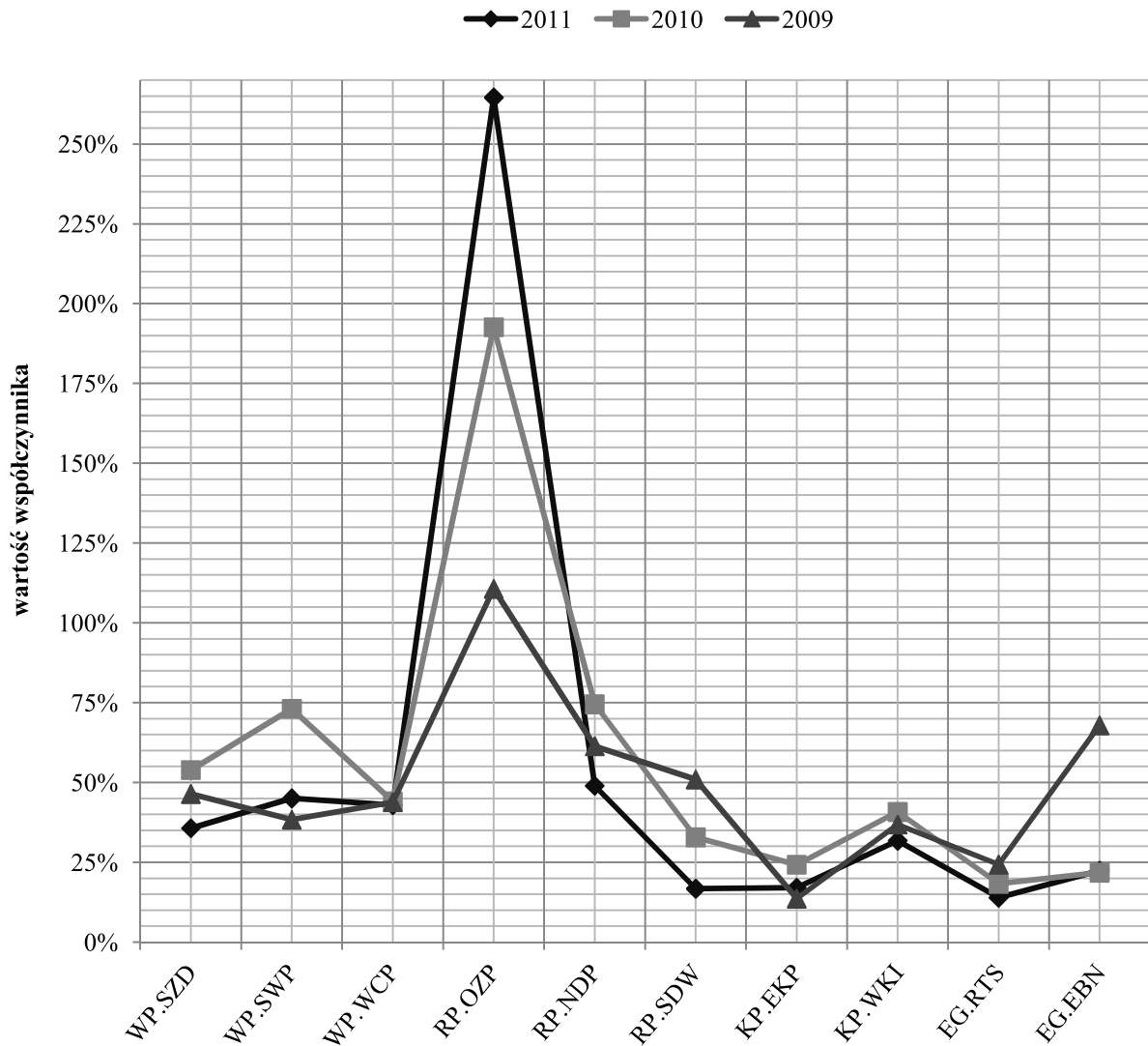
Rys. 3.11 Kształtowanie się wartości współczynnika zmienności w okresie 2009-2011 w poszczególnych grupach urzędów skarbowych województwa małopolskiego

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

⁴ J. Józwiak, J. Podgórski, Statystyka od podstaw, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s.47.

W grupie urzędów skarbowych - dużych, średnich jak również małych - województwa małopolskiego w latach 2009-2011, występuje bardzo duża rozbieżność wartości mierników uzyskiwanych przez urzędy skarbowe w stosunku do średniej (Rys.3.11). Wartość współczynnika zmienności utrzymuje się w analizowanym okresie na bardzo wysokim poziomie. Wszystkie grupy urzędów skarbowych osiągają również zbliżony przedział wartości tego współczynnika. Ponadto w każdej z grup urzędów występuje analogiczna tendencja spadku wartości współczynnika w roku 2010, a następnie jego ponowny wzrost w roku 2011. Rozbudowana i ujednolicona ocena pracy urzędów skarbowych za pomocą systemu mierników funkcjonuje dopiero w zasadzie od roku 2009. W konsekwencji szeroki zakres działań prowadzonych przez administrację podatkową w tym okresie, - mający na celu zwiększenie efektywności pracy podległych jednostek spowodował - że znaczna część urzędów w roku 2010, poprawiła uzyskiwane wartości mierników w poszczególnych obszarach tematycznych. Niestety w roku kolejnym, części z nich nieudała się już sztuka utrzymania poziomu z roku 2010 i nastąpiło pogorszenie osiąganych wyników co spowodowało, że pojawiły się jeszcze znaczniejsze rozbieżności o czym świadczy wyższa wartość współczynnika zmienności w roku 2011. Ta tendencja znajduje odzwierciedlenie we wszystkich grupach urzędów skarbowych województwa małopolskiego.

Natomiast analizując szczegółowo zróżnicowanie uzyskanych wyników poszczególnych mierników w latach 2009-2011 w grupie urzędów skarbowych dużych, można zauważyć szczególnie bardzo duże rozproszenie w obszarze rachunkowości podatkowej (Rys.3.12). Jest to mocno newralgiczny obszar, zwłaszcza w zakresie wskaźnika zaległości wymagalnych przedawnionych - RP.OZP. Taka sytuacja z tendencją niestety wzrostową utrzymuje się we wszystkich analizowanych latach. Zdecydowanie najmniejsze zróżnicowanie istnieje w zakresie kontroli podatkowej oraz także egzekucji administracyjnej. Tutaj wartość współczynnika zmienności nie przekracza 40%, co świadczy o średnim rozproszeniu wartości, uzyskiwanych przez urzędy skarbowe w stosunku do średniej. Niewielkie zróżnicowanie nie przekraczające 20% występuje w zakresie wskaźników szybkości podejmowania działań windykacyjnych - RP.SDW oraz efektywności kontroli podatkowej - KP.EKP. Poza obszarem rachunkowości podatkowej - w stosunku do lat ubiegłych - nastąpiło obniżenie współczynnika zmienności. W roku 2011, jego wartość nie przekracza już w żadnym analizowanym obszarze - z wyjątkiem RP.OZP - 50%.

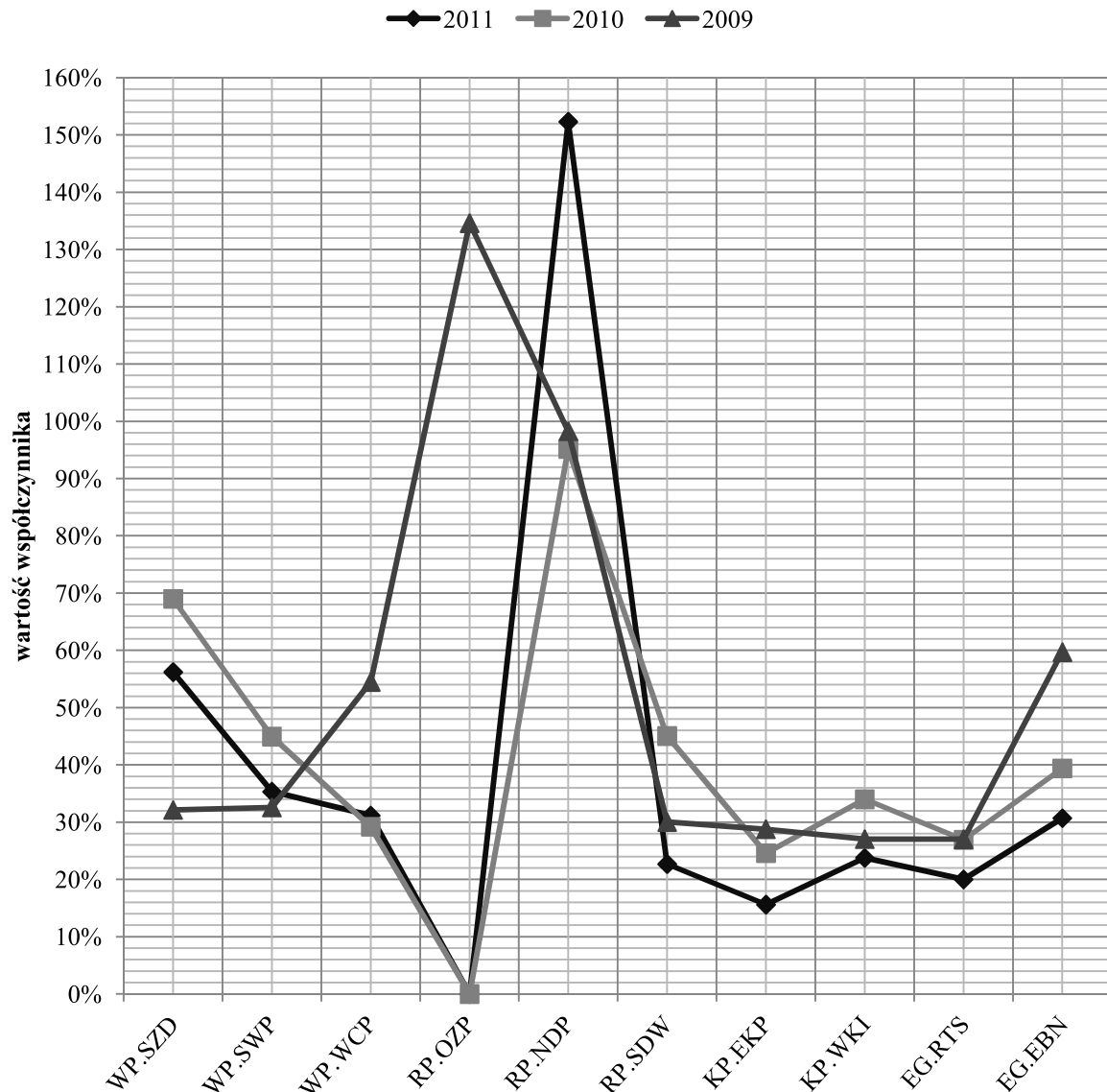


Rys. 3.12 Kształtowanie się wartości współczynnika zmienności w grupie urzędów skarbowych dużych w latach 2009-2011

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

W grupie urzędów skarbowych średnich województwa małopolskiego (Rys. 3.13), analogicznie jak w przypadku urzędów skarbowych dużych newralgicznym obszarem jest również rachunkowość podatkowa, ale tym razem w obszarze miernika nadpłat - RP.NDP, przy czym jest to zdecydowanie niższy poziom niż w grupie urzędów dużych. Niewielkie zróżnicowanie występuje w obszarze kontroli podatkowej - zwłaszcza w zakresie wskaźnika efektywności kontroli podatkowej KP-EKP – oraz egzekucji administracyjnej, gdzie w roku 2011 wartość współczynnika zmienności w stosunku do lat ubiegłych 2009-2011, uległa obniżeniu i mieści się w granicach 20%. Natomiast w zakresie miernika RP.OZP, w grupie

urzędów średnich zróżnicowanie nie występuje - wartość wskaźnika 0%. W przeciwieństwie do urzędów skarbowych dużych w tej grupie, niestety również w obszarze wymiar w zakresie miernika szybkości zaewidencjonowania w POLTAX dokumentów - WP.SZD, występuje znaczna rozbieżność wyników i jest to pogorszenie w stosunku do lat wcześniejszych.

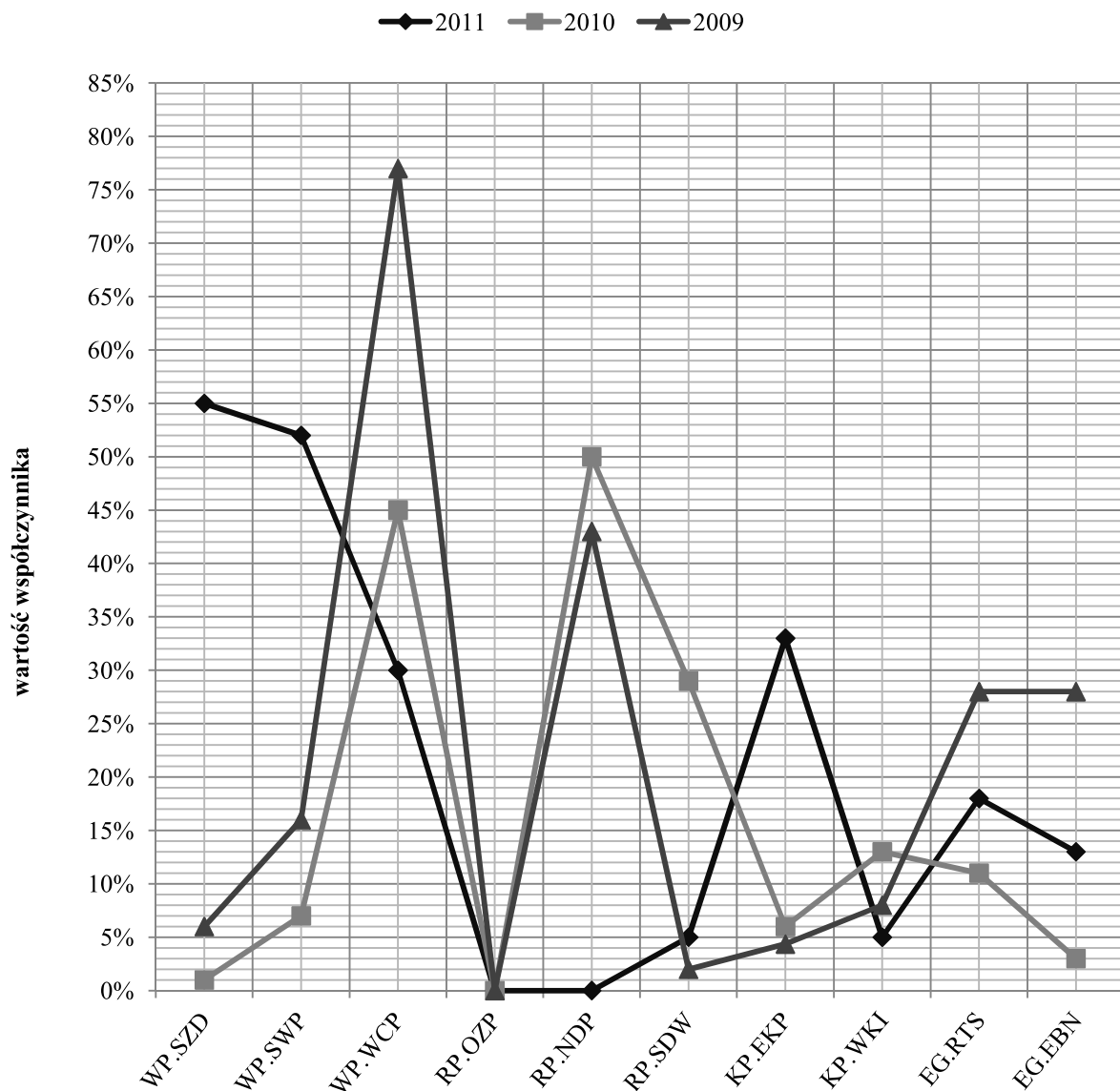


Rys. 3.13 Kształtowanie się wartości współczynnika zmienności w grupie urzędów skarbowych średnich w latach 2009-2011

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

Natomiast w grupie urzędów skarbowych małych (Rys.3.14), w przeciwieństwie do grupy urzędów dużych i średnich, tutaj w zakresie rachunkowości podatkowej zróżnicowanie wyników nie występuje. Zróżnicowanie nieistotne, wartość współczynnika zmienności

poniżej 10% występuje również w zakresie wskaźnika szybkości podejmowania działań windykacyjnych - RP.SDW oraz wydajności kontroli podatkowej - KP.WKI. Niestety w stosunku do lat ubiegłych wystąpiła znacząca zmienność wartości wyników uzyskiwanych przez urzędy skarbowe w stosunku do średniej. W roku 2011 największe zwiększenie współczynnika zmienności nastąpiło w obszarze wymiar oraz w zakresie miernika efektywności kontroli podatkowej - KP.EKP. W tej grupie urzędów skarbowych występuje znacząca rozbieżność wyników uzyskiwanych w poszczególnych obszarach na przestrzeni analizowanego okresu 2009-2011.



Rys. 3.14 Kształtowanie się wartości współczynnika zmienności w grupie urzędów skarbowych małych w latach 2009-2011

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

3.4 Analiza korelacji

Urzędy skarbowe województwa małopolskiego – jak wykazała analiza w rozdziale 3.3 - nie stanowią jednorodnej zbiorowości, ale charakteryzują się dużą rozbieżnością uzyskiwanych wyników względem badanych cech o czym świadczy utrzymywanie się w analizowanym okresie 2009-2011 na bardzo wysokim poziomie wartości współczynnika zmienności. Analiza w poszczególnych grupach urzędów skarbowych – duże, średnie, małe - w każdej z grup wskazuje na znaczne rozproszenie uzyskiwanych wyników w odniesieniu do wielkości średniej. Obszarem największego zróżnicowania w 2011 roku, za wyjątkiem grupy urzędów skarbowych małych jest zdecydowanie rachunkowość podatkowa. Natomiast w zakresie najniższych wartości wskaźnika zmienności sytuacja nie jest już tak jednoznaczna. W grupie urzędów skarbowych dużych i średnich najmniejsze rozproszenie wyników istnieje w obszarze kontroli podatkowej oraz egzekucji administracyjnej.

Zasadnym wydaje się więc pytanie: czy występuje związek między badanymi cechami? Jeżeli tak, to jaka jest jego siła oraz wartość? Analiza statystyczna, która pozwala określić wzajemne powiązania pomiędzy badanymi cechami to korelacja (współzależność cech). Jednym z najważniejszych mierników wykorzystywanych w analizie korelacji, określania w jakim stopniu zmienne są współzależne jest współczynnik korelacji liniowej Pearsona⁵. Współczynnik korelacji liniowej dwóch zmiennych jest ilorazem kowariancji i iloczynu odchyłeń standardowych tych zmiennych, którego wartość mieści się w przedziale [-1,1]. Znak współczynnika informuje nas o kierunku korelacji natomiast jego bezwzględna wartość o sile związku. Wartość współczynnika równa 0 oznacza brak zależności pomiędzy badanymi cechami. Im wyższa wartość współczynnika tym silniejsza zależność między zmiennymi.

Analizę określenia w jakim stopniu badane zmienne - charakteryzujące urzędy skarbowe województwa małopolskiego w okresie 2009-2011 - są współzależne dla większej jasności, przejrzystości oraz czytelności wyników przeprowadzę w ogólnych obszarach tematycznych czyli:

- wymiar – WP,
- rachunkowość podatkowa – RP,
- kontrola podatkowa –KP,

⁵ S. Kot, J. Jakubowski, A. Sokołowski, Statystyka, Difin SA, Warszawa 2011, s.301 i nast.

- egzekucja administracyjna –EG.

Tabela 3.1 Kształtowanie się wartości współczynnika korelacji w urzędach skarbowych województwa małopolskiego w roku 2009

Macierz współczynników korelacji liniowej	Wymiar podatkowy - WP	Rachunkowość podatkowa - RP	Kontrola podatkowa KP	Egzekucja administracyjna EG
Wymiar Podatkowy WP	1,000			
Rachunkowość Podatkowa RP	0,3002	1,000		
Kontrola Podatkowa KP	-0,5093	-0,2470	1,000	
Egzekucja administracyjna EG	-0,0880	-0,0739	-0,2142	1,000

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

Analizując wartości współczynnika korelacji w urzędach skarbowych województwa małopolskiego w roku 2009 (tabela 3.1) możemy stwierdzić, że istnieje – mniejsza lub większa - współzależność pomiędzy wszystkimi badanymi cechami. Poza tym wszystkie analizowane cechy za wyjątkiem obszaru wymiar i rachunkowość podatkowa wykazują się ujemną korelacją czyli wraz ze wzrostem wartości jednej cechy maleją średnie wartości drugiej z cech. Najwyższa korelacja ujemna występuje w obszarze kontrola podatkowa oraz wymiar. Wartość współczynnika wynosi 0,5. Natomiast wyraźna dodatnia korelacja – wartość współczynnika 0,3 - występuje w zakresie rachunkowość podatkowa oraz wymiar. Zdecydowanie bardzo słabo skorelowaną cechą jest egzekucja administracyjna. Wartość współczynnika korelacji w zakresie egzekucja administracyjna, a kontrola podatkowa oraz wymiar jest poniżej 0,1 co świadczy o istnieniu nikłej korelacji pomiędzy tymi cechami. Również na niskim poziomie – wartość współczynnika 0,2 - słabej ujemnej korelacji

występuje współzależność w obszarze egzekucja administracyjna i kontrola podatkowa.

Tabela 3.2 Kształtowanie się wartości współczynnika korelacji w urzędach skarbowych województwa małopolskiego w roku 2010

Macierz współczynników korelacji liniowej	Wymiar podatkowy WP	Rachunkowość podatkowa RP	Kontrola podatkowa KP	Egzekucja administracyjna EG
Wymiar Podatkowy WP	1,000			
Rachunkowość Podatkowa RP	0,4692	1,000		
Kontrola Podatkowa KP	-0,3316	-0,5387	1,000	
Egzekucja administracyjna EG	-0,0139	-0,0868	-0,064	1,000

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

Analogicznie jak okresie wcześniejszym również w 2010, jeżeli przyjrzymy się wartości współczynnika korelacji w urzędach skarbowych województwa małopolskiego (tabela 3.2) możemy stwierdzić, że istnieje współzależność pomiędzy wszystkimi badanymi cechami. Również wszystkie analizowane cechy za wyjątkiem obszaru wymiar i rachunkowość podatkowa wykazują się ujemną korelacją. Najwyższa korelacja ujemna występuje w zakresie kontrola podatkowa i rachunkowość – wartość współczynnika na poziomie 0,53. Bardzo słabo skorelowaną cechą, analogicznie do roku 2009 jest ponownie egzekucja administracyjna. Wartość współczynnika korelacji w obszarze egzekucja administracyjna, a pozostałe analizowane cechy czyli wymiar, kontrola oraz rachunkowość podatkowa utrzymuje się na poziomie poniżej 0,1 świadczącym o znikomej korelacji pomiędzy tymi badanymi cechami. Zdecydowanie na poziomie średnim występuje jedyna dodatnia korelacja w obszarze rachunkowość podatkowa i wymiar. Wartość współczynnika w przypadku tych cech to 0,46.

Tabela 3.3 Kształtowanie się wartości współczynnika korelacji w urzędach skarbowych województwa małopolskiego w roku 2011

Macierz współczynników korelacji liniowej	Wymiar podatkowy WP	Rachunkowość podatkowa RP	Kontrola podatkowa KP	Egzekucja administracyjna EG
Wymiar Podatkowy WP	1,000			
Rachunkowość Podatkowa RP	0,4921	1,000		
Kontrola Podatkowa KP	-0,3668	-0,0049	1,000	
Egzekucja administracyjna EG	-0,1284	-0,1638	-0,0159	1,000

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych administracyjnych udostępnionych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Krakowie.

Analizując wartości współczynnika korelacji w urzędach skarbowych województwa małopolskiego w roku 2011 (tabela 3.3) zauważymy, że mamy do czynienia z sytuacją bardzo analogiczną do lat ubiegłych 2009-2010. Po pierwsze, wszystkie badane cechy za wyjątkiem obszaru wymiar i rachunkowość podatkowa wykazują się ujemną korelacją. Najwyższą ujemną wartość współczynnika korelacji – 0,36, występuje w zakresie kontrola i rachunkowość podatkowa. Po drugie, również jedynie w przypadku cech: rachunkowość podatkowa i wymiar występuje korelacja dodatnia. W roku 2011 wartość współczynnika korelacji dla tych cech wynosi 0,49. Po trzecie, nadal cechą najslabiej skorelowaną pozostaje obszar egzekucji administracyjnej. Poziom współczynnika korelacji w zakresie egzekucja administracyjna, a pozostałe badane cechy utrzymuje się poniżej wartości 0,1 świadczącym o znikomej korelacji. Natomiast w obszarze kontrola i rachunkowość podatkowa – w przeciwieństwie do lat ubiegłych, w których cechy wykazywały umiarkowaną ujemną korelację - w roku 2011, wartość współczynnika występuje na poziomie bliskim wartości zerowej, który świadczy o braku zależności pomiędzy tymi cechami.

Zakończenie

Izba Skarbowa w Krakowie, Urząd Kontroli Skarbowej w Krakowie oraz 28 urzędów skarbowych tworzą małopolską administrację podatkową. Urzędy skarbowe województwa małopolskiego są to zarówno jednostki bardzo duże, obsługujące kilkadziesiąt tysięcy spraw podatkowych rocznie i zatrudniające kilkaset osób jak również urzędy bardzo małe, obsługujące zaledwie kilkanaście tysięcy spraw rocznie i zatrudniające tylko kilkudziesięciu pracowników.

Efektywność, skuteczność i jakość ich działania w latach 2009-2011, oceniana przy użyciu systemu mierników w zakresie realizacji polityki finansowej państwa utrzymuje się na bardzo zróżnicowanym poziomie. Urzędy skarbowe województwa małopolskiego nie stanowią jednorodnej zbiorowości, ale charakteryzują się dużą rozbieżnością uzyskiwanych wyników względem badanych cech o czym świadczy utrzymywanie się w analizowanym okresie 2009-2011, na bardzo wysokim poziomie wartości współczynnika zmienności. Obszarem największego zróżnicowania w 2011 roku, za wyjątkiem grupy urzędów skarbowych małych jest zdecydowanie rachunkowość podatkowa. Natomiast w zakresie najniższych wartości wskaźnika zmienności sytuacja nie jest już tak jednoznaczna. W grupie urzędów dużych i średnich najmniejsze rozproszenie wyników istnieje w obszarze kontroli podatkowej oraz egzekucji administracyjnej. W dużej mierze jest to spowodowane szerokim zakresem działań monitorujących, prowadzonych przez administrację podatkową w tym okresie, które miały na celu zwiększenie efektywności pracy podległych jednostek. W rezultacie w roku 2010, znaczna część urzędów skarbowych w stosunku do roku ubiegłego, zdecydowanie poprawiła uzyskiwane wartości mierników w poszczególnych obszarach tematycznych. Niestety w roku kolejnym, części z nich nieudała się już sztuka utrzymania poziomu z roku 2010 i nastąpiło pogorszenie osiąganych wyników co spowodowało, że pojawiły się jeszcze większe rozbieżności o czym świadczy wyższy poziom współczynnika zmienności w roku 2011.

W zakresie wszystkich analizowanych obszarów tematycznych czyli wymiar, rachunkowość podatkowa, kontrola podatkowa oraz egzekucja administracyjna występuje współzależność. Jednakże wartość współczynnika korelacji liniowej w latach 2009-2011, utrzymuje się stosunkowo na niskim poziomie. Poza tym wszystkie analizowane cechy za wyjątkiem obszaru wymiar i rachunkowość podatkowa w całym badanym okresie wykazują się ujemną korelacją czyli wraz ze wzrostem wartości jednej cechy maleją średnie wartości

drugiej z cech. Jedynie w przypadku współzależności w zakresie rachunkowości podatkowa i wymiar występuje korelacja dodatnia. Może świadczyć to o braku systematyczności i kompleksowości działań zmierzających do poprawy efektywności funkcjonowania urzędów skarbowych, które podejmowane są przez kierownictwo danej jednostki doraźnie w momencie wystąpienia zagrożenia. W konsekwencji wzmógł się wysiłek skierowany na poprawę uzyskiwanych wartości mierników oceniających w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w jednym zakresie powoduje pogorszenie uzyskiwanych wartości w pozostałych obszarach. Zdecydowanie cechą o najniższym poziomie korelacji pozostaje obszar egzekucji administracyjnej. Wartość współczynnika w zakresie egzekucja administracyjna, a pozostałe badane cechy w okresie 2009-2011, utrzymuje się poniżej wartości 0,1 świadczącej o znikomej korelacji pomiędzy tymi cechami. Przyczyną takiej sytuacji można upatrywać w tradycyjnym postrzeganiu spraw obszaru egzekucji administracyjnej jako priorytetowych i obciążonych najwyższym stopniem trudności prowadzonych postępowań podatkowych. W rezultacie działy egzekucji traktowane są niejako odrębne jednostki, rządzące się lub funkcjonujące na trochę odmiennych zasadach w stosunku do pozostałych obszarów.

Cechą charakterystyczną dla urzędów skarbowych województwa małopolskiego jest duża rozbieżność uzyskiwanych wyników w zakresie efektywności, skuteczności i jakości funkcjonowania. W konsekwencji mamy więc do czynienia w województwie małopolskim zarówno z jednostkami, które reprezentują bardzo wysoki standard, zdecydowanie przekraczając zakładane wartości docelowe jak również występują jednostki, które plasują się daleko, poniżej wartości średnich w skali całego kraju.

Bibliografia

- B. Turowski, M. Zawicki, *Funkcje, etapy, metody i narzędzia ewaluacji*, w: *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, pr. zbior. pod red. S. Mazura, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007.
- K. Ekiert, *Ewaluacja w administracji publicznej: funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004.
- Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities*, European Commission SEC 2000/1051.
- Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, DAC Working Party on Aid Evaluation, OECD 2002.
- J. Górniak, *Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej*, w: *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, pr. zbior. pod red. A. Haber, M. Szałaja, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2009.
- J. Górniak, K. Keler, *Rola systemów wskaźników w ewaluacji*, w: *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, pr. zbior. pod red. K. Olejniczaka, M. Kozaka, B. Ledziona, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2008.
- H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Wydawca Liber sp. z o.o., Warszawa 1999.
- J. Józwiak, J. Podgórski, *Statystyka od podstaw*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- S. Kot, J. Jakubowski, A. Sokołowski, *Statystyka*, Difin SA, Warszawa 2011.
- S. Mandes, *Metody jakościowe w ewaluacji*, w: *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych* pr. zbior. pod red. K. Olejniczaka, M. Kozaka, B. Ledziona, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2008.
- K. Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o., Warszawa 2008.
- K. Olejniczak, *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, w: *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, pr. zbior. pod red. K. Olejniczaka, M. Kozaka, B. Ledziona, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2008.

- K. Pylak, *Podręcznik ewaluacji projektów infrastrukturalnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- G. Szczodrowski, *Polski System Podatkowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- W. Wyrzykowski, *Polski system podatków i opłat*, Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004.
- E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.

Akty prawne

- Ustawa z 29.08.1997r. Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz.60, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21.06.1996r. o urzędach i izbach skarbowych* (tekst jednolity Dz. U. z 2004r. Nr 121, poz.1267, z późn. zm.).
- Zarządzenie Nr 39 z 21.09.2010r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów* (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 10, poz. 45).

Źródła internetowe

- <http://www.terazmalopolska.pl/s/historia/>, Teraz Małopolska.
- <http://www.malopolska.pl/Obywatel/oMalopolsce/Strony/Region.aspx> Wrota Małopolski.
- <http://www.malopolskie.pl/Region/Administracja>, Województwo - małopolskie.
- http://www.is.krakow.pl/images/stories/informacja_o_dzialalnosci_za_2011.pdf,
Izba Skarbowa w Krakowie.
- <http://archiwum.parp.gov.pl/raport11.html>, T. Kierzkowski, Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Warszawa 2002.
- <http://bs.infor.pl/index.php?act=mprasa&sub=article&id=68474&mode=search>, Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów.
- http://www.mf.gov.pl/_files_/administracja_skarbowa/materialy_informacyjne/historia_administracji_skarbowej.pdf Ministerstwo Finansów.
- <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=4&dzial=621&wysw=4>, Ministerstwo Finansów,
- http://usnowysacz.pl/Ogloszenia/regulamin_organizacyjny_us.pdf, Urząd Skarbowy w Nowym Sączu.

Wykaz tabel i rysunków

Spis tabel

Tabela 1.1 <i>Funkcje ewaluacji</i>	11
Tabela 1.2 <i>Rodzaje pytań ewaluacyjnych</i>	19
Tabela 1.3 <i>Fazy procesu badania ewaluacyjnego</i>	20
Tabela 1.4 <i>Podstawowe metody i techniki ewaluacyjne</i>	24
Tabela 2.1 <i>Struktura administracji skarbowej w Polsce</i>	28
Tabela 2.2 <i>Urzędy Skarbowe województwa małopolskiego</i>	38
Tabela 3.1 <i>Kształtowanie się wartości współczynnika korelacji w urzędach skarbowych województwa małopolskiego w roku 2009</i>	72
Tabela 3.2 <i>Kształtowanie się wartości współczynnika korelacji w urzędach skarbowych województwa małopolskiego w roku 2010</i>	73
Tabela 3.3 <i>Kształtowanie się wartości współczynnika korelacji w urzędach skarbowych województwa małopolskiego w roku 2011</i>	74

Spis rysunków

Rys. 2.1 <i>Schemat organizacyjny administracji skarbowej</i>	29
Rys. 2.2 <i>Schemat organizacyjny urzędu skarbowego na przykładzie Urzędu Skarbowego w Nowym Sączu</i>	33
Rys. 3.1 <i>Kształtowanie się wartości wskaźnika WP.SZD w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego</i>	49
Rys. 3.2 <i>Kształtowanie się wartości wskaźnika WP.SWP w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego</i>	51
Rys. 3.3 <i>Kształtowanie się wartości wskaźnika WP.WCP w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego</i>	52
Rys. 3.4 <i>Kształtowanie się wartości wskaźnika RP.OZP w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego</i>	54
Rys. 3.5 <i>Kształtowanie się wartości wskaźnika RP.NDP w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego</i>	55
Rys. 3.6 <i>Kształtowanie się wartości wskaźnika RP.SDW w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego</i>	57

Rys. 3.7	<i>Kształtowanie się wartości wskaźnika KP.EKP w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego.....</i>	59
Rys. 3.8	<i>Kształtowanie się wartości wskaźnika KP.WKI w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego.....</i>	60
Rys. 3.9	<i>Kształtowanie się wartości wskaźnika EG.RTS w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego.....</i>	62
Rys. 3.10	<i>Kształtowanie się wartości wskaźnika EG.EBN w okresie 2009-2011 w urzędach skarbowych województwa małopolskiego.....</i>	64
Rys. 3.11	<i>Kształtowanie się wartości współczynnika zmienności w okresie 2009-2011 w poszczególnych grupach urzędów skarbowych województwa małopolskiego.....</i>	66
Rys. 3.12	<i>Kształtowanie się wartości współczynnika zmienności w grupie urzędów skarbowych dużych w latach 2009-2011.....</i>	68
Rys. 3.13	<i>Kształtowanie się wartości współczynnika zmienności w grupie urzędów skarbowych średnich w latach 2009-2011.....</i>	69
Rys. 3.14	<i>Kształtowanie się wartości współczynnika zmienności w grupie urzędów skarbowych małych w latach 2009-2011.....</i>	70