

## **PRINCIPES PREALABLES DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION FISCALE DANS LE PROJET DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION FISCALE NATIONALE ET LES CAUSES DE SON ECHEC**

Comme il résulte de nombreux commentaires et opinions du Ministère des finances, ainsi que des employés de l'administration fiscale et des services douaniers, des syndicats, des contribuables, y compris les associations des entrepreneurs et experts en droit commercial, il existait et il existe la conviction unanime sur la nécessité de la réforme de l'appareil fiscal polonais.<sup>1</sup> C'est l'imperfection du marché des services financiers et douaniers face à la société du XXI<sup>e</sup> siècle, à l'époque du développement continu du monde de l'information et du commerce électronique, qui implique cette nécessité. Actuellement, à part les départements du Ministère des Finances, l'administration fiscale compte 16 Services des Impôts avec 12 filiales, 4 Bureaux de l'Information Nationale Fiscale, 401 Offices du trésor, y compris 20 Offices spécialisés (dénommés "grands"). Le service douanier est composé de 16 chambres douanières, 46 offices de douane et 161 centres douaniers, y compris 56 centres s'occupant des postes-frontière. A part l'administration fiscale, il y a 16 bureaux de contrôle fiscal. Une telle structure ne répond ni aux exigences ni aux standards de l'administration moderne, qui appuie le développement économique, et qui en même temps soit effective dans ses fonctions de base, c'est-à-dire, qui fournisse des moyens indispensables pour le fonctionnement de l'Etat. Il est difficile de parler de la standardisation du travail des chambres et des offices de douane et du trésor, à cause d'une grande diversification organisationnelle de l'administration fiscale et douanière. Le nombre des Offices du trésor assujettis aux Services du trésor, varie d'une région à l'autre. Il en est de même pour les services douaniers. Cette inégalité de la collocation des services et offices du trésor, ainsi que des services douaniers sur le territoire, la quantité différente des structures, des locaux, de l'aménagement et

---

1 cfr. Les opinions des fiscalistes sur le site [www.skarbowcy.pl](http://www.skarbowcy.pl) – actuelles – concernant les problèmes courants de l'organisation et du fonctionnement de l'administration fiscale ainsi que les opinions conservées dans les archives qui concernent la proposition de créer l'Administration Fiscale Nationale.

des ressources humaines provoque la disproportion du financement et rend difficile la gestion de ces institutions. Les unités organisationnelles respectives dépendent du Ministre des Finances et ont des fonctions différentes. Cela cause l'existence interne de nombreux centres de décision qui sont concurrentiels entre eux, en faisant obscurcir les buts stratégiques du fonctionnement de l'administration fiscale.<sup>2</sup> C'est pourquoi on est arrivé à l'idée de la consolidation des services fiscaux et douaniers et de former une administration nouvelle du point de vue de la qualité, une administration fisco-douanière uniforme qui réponde aux exigences de l'administration moderne, effective et amicale. Cette nouvelle administration serait dénommée Administration Fiscale Nationale (AFN). L'objectif de la création de l'AFN était d'assurer une meilleure efficacité pour la réalisation, de la part des organes de l'autorité publique, des tâches résultant des normes sur les donations publiques, l'uniformisation des structures de l'administration fiscale et douanière, et pour la formation des normes transparentes du fonctionnement des organes de l'autorité publique. La réforme proposée n'a pas été réalisée malgré les travaux préparatifs très avancés concernant le projet de la loi sur l'Administration Fiscale Nationale. L'analyse détaillée de ses objectifs et de principes préalables permet d'avancer une hypothèse que cette réforme aurait eu une influence incontestable sur l'état des finances publiques en Pologne.

Comme il résulte de la motivation du projet législatif mentionné ci-dessus, les objectifs stratégiques de la réforme qui aurait fait naître l'Administration Fiscale Nationale, étaient les suivants:

1. La haute qualité des services fournis par l'administration fiscale;
2. L'administration fiscale efficace et effective;
3. Le service fiscal fort et professionnel, et en même temps amical;
4. Les principes et les moyens modernes des services fournis avec la promotion de réalisation volontaire des devoirs fiscaux.<sup>3</sup>

La réforme proposée aurait dû apporter une division nette de la politique douanière et fiscale de l'administration, ce qui aurait dû influencer l'agrandissement du caractère apolitique de l'Administration Fiscale Nationale. On présumait aussi l'amélioration de la qualité du droit concernant le statut des Services et Offices fiscaux et douaniers. Après la consolidation, ils seraient devenus services de l'administration fiscale et bureaux de l'administration fiscale. On supposait que grâce

---

2 Voir J. Kapica, *Krajowa Administracja Skarbowa. Teoria i praktyka. Uwarunkowania systemowe zmian*, [dans:] Z. Gilowska, H. Izdebski, K. Raczkowski, *Efektowna administracja skarbowa*, t.1, Warszawa 2007, pages 181-195 et la motivation du projet de la loi sur l'Administration Fiscale Nationale du 14.05.2007 et la motivation de la loi introduisant la loi sur l'Administration Fiscale Nationale du 14.05.2007, disponible sur le forum Internet des fiscalistes [www.skarbowcy.pl](http://www.skarbowcy.pl), cfr. projets portant le même titre, du 28.02.2007.

3 Projet de la loi sur l'Administration Fiscale Nationale et le Projet de la loi introduisant la loi sur l'Administration Fiscale Nationale du 14.05.2007 r. Disponible sur le forum Internet des fiscalistes [www.skarbowcy.pl](http://www.skarbowcy.pl)

à cette démarche on aurait créé des conditions plus favorables pour l'élaboration du droit fiscal et douanier de qualité meilleure, ainsi que des principes plus transparents et compacts concernant les décisions prises par l'Administration Fiscale Nationale. Grâce à la réforme proposée, on devait faire diminuer les frais du fonctionnement de l'administration consolidée. Comme il résulte du projet de la loi mentionnée, un autre objectif de l'unification de ces deux services c'était la gestion commune de leurs ressources humaines. Les objectifs principaux de la sanation de ces corps administratifs, dans le cadre de la réforme prévue étaient les suivants: obtenir la consolidation subjective des services fiscaux et douaniers dans le cadre des structures du Ministère et la consolidation objective dans le ressort, donner à l'Administration Fiscale Nationale la responsabilité d'agir dans le cadre des structures du Ministère des Finances, établir, pour toute l'administration réalisant les revenus budgétaires de l'Etat, une mission cohérente et des objectifs stratégiques uniformes, obtenir la satisfaction du contribuable et du fonctionnaire des services fiscaux, avec augmentation contemporaine d'accomplissement volontaire des devoirs fiscaux. On supposait que cette sanation aurait favorisé la réalisation d'une élasticité et adaptabilité plus grandes dans la gestion des moyens budgétaires, des ressources humaines et des ressources matérielles, ce qui aurait par conséquent porté à la possibilité d'obtenir une effectivité majeure du travail de l'administration douanière et fiscale, en tant que l'unité organisatrice possédant les compétences de disposer de la partie budgétaire. La formation d'une administration fiscale autonome, avec des compétences bien précises et avec un budget indépendant, aurait dû assurer la gestion effective et efficace de l'appareil fiscal. A cet effet, il était indispensable de garantir le respect des règles de l'autonomie politique, organisatrice, budgétaire et de l'autonomie des cadres. L'objectif principal de l'administration fiscale autonome aurait dû être la construction et le maintien du corps bien stable des cadres qualifiés possédant des compétences et des expériences convenables, exerçant ses tâches d'une manière efficace et effective. Comme il résulte de la motivation du projet de la loi sur l'AFN, la réforme aurait dû assurer un système adéquat de la rémunération des cadres de l'Administration Fiscale Nationale, lié à l'évaluation périodique du niveau de leur travail et à la rotation horizontale et verticale des employés et des dirigeants, à la base des critères précis, constituant une barrière efficace contre les manifestations de violation des principes de l'éthique professionnelle. On prouvait que le système synchronisé des cours de formation et l'augmentation des compétences (y compris la formation de l'Ecole Nationale de Fiscalité), le système de évaluation, le système de la promotion professionnelle lié avec le système de motivation à travers la diversification de la rémunération, seraient une garantie d'un niveau adéquat des fonctionnaires de l'administration fiscale. On soulignait que la gestion effective des cadres exigeait l'introduction d'un système interne efficace du contrôle à tous les niveaux de l'administration fiscale qui aurait permis le monitoring constant des éléments particulièrement exposés au danger de la pathologie et

l'élimination des phénomènes se caractérisant par la violation des principes de l'éthique professionnelle. On soulignait le fait qu'un système efficace de l'audit interne assurera la découverte et la définition du risque potentiel, le sondage et l'évaluation de la régularité et de l'efficacité des systèmes du contrôle interne et des processus de gestion dans les unités organisatrices de l'administration fiscale.<sup>4</sup>

L'Administration Fiscale Nationale devait être une administration amicale, efficace et moderne. Elle aurait dû avant tout créer par ses activités des conditions favorables pour l'obtention d'un niveau le plus élevé possible de la conscience juridique et fiscale des ses clients, c'est-à-dire des contribuables. Cela aurait dû à son tour faire abaisser les frais de la perception des impôts. On prévoyait d'obtenir un niveau élevé de l'accomplissement des obligations fiscales au fur et à mesure que la qualité des services fournis aux clients deviendrait meilleure, que la portée de l'exploitation de nouvelles technologies informatiques se diffondrait, et au fur et à mesure que les méthodes de la communication externe et interne se perfectionneraient. La réalisation des obligations fiscales et fortement influencée par la manière de fournir les services aux contribuables. La qualité des relations entre l'administration fiscale et ses clients dépend de nombreux facteurs, dont la plupart sont directement liés aux activités de l'administration fiscale. C'est pourquoi on prévoyait que l'administration fiscale fournirait des services de la meilleure qualité possible. Pour ces raisons, un des objectifs principaux de l'administration fiscale devait être l'aspiration à introduire les mécanismes de l'administration amicale, ce qui est lié au renforcement des services et des contrôles et exige de garantir aux contribuables le maximum de confort pour leur faciliter de remplir volontairement les obligations fiscales. Le caractère amical de l'administration fiscale devait faire croître son effectivité. En même temps, l'administration fiscale aurait dû se transformer en une administration moderne, entre autres à travers l'introduction du programme de l'informatisation générale. C'était indispensable pour obtenir les notions sur le risque possible existant et pour définir les mesures de prévenir et de s'opposer à la violation des obligations fiscales (douanières) d'une manière efficace et automatique.<sup>5</sup>

Vu qu'à l'heure actuelle il manque de formation spécialisée des cadres fiscaux, liée non seulement à l'augmentation des niveaux de formation, mais aussi capable de les préparer à fournir ses services, on a prévu d'instituer l'Ecole Nationale de Fiscalité, dépendant du Ministre des Finances. Dans ces circonstances, chaque fonctionnaire des services fiscaux aurait non seulement la possibilité de se préparer à l'exercice de la profession, mais aussi d'augmenter ses capacités et ses aptitudes professionnelles. Cette école garantirait la poursuite des études après la maîtrise ainsi qu'au niveau

---

4 ibidem

5 ibidem

supérieur. L'École Nationale de Fiscalité devait constituer une base intellectuelle et scientifique de l'Administration Fiscale Nationale. Pour exploiter au maximum les ressources informatiques, et surtout les ressources investies dans les magasins des données, il était planifié de créer un Centre de l'Informatique dépendant directement du Ministre des Finances. En outre, on prévoyait l'élargissement des compétences de l'Information Nationale Fiscale actuelle. Elle fournirait des réponses concernant les demandes sur les droits de douane, tout en étant dénommée Information Nationale Fiscale. On présumait que l'administration fiscale consolidée serait composée des organes suivants au sein de l'Administration Fiscale Nationale: Ministre des Finances, Directeur des Services de l'Administration Fiscale, Directeur du Bureau de l'Administration Fiscale. La loi planifiée présumait la création d'un service fiscal uniforme et spécialisé. L'administration fiscale spécialisée fonctionnant en tant que l'Administration Fiscale Nationale (AFN) devait être subordonnée au Ministre des Finances. Ensuite, à l'Administration Fiscale Nationale devaient être soumis les Services de l'Administration Fiscale (SAF) dont la portée serait adaptée au nombre des voïévodies. Les grandes voïévodies, avec les agglomérations en développement dynamique (Varsovie, Trojmiasto, Katowice, Poznan) auraient eu plus un service fiscal. En plus, l'Administration Fiscale Nationale serait associée à une Information Fiscale Nationale. Dans les structures des services de l'administration fiscale auraient dû fonctionner les bureaux de l'administration fiscale avec les filiales et succursales. Le nombre et la portée de l'activité des bureaux de l'administration fiscale seraient indiqués par le Ministre des Finances. Les bureaux de l'administration fiscale devaient avoir des directeurs responsables de leur gestion.<sup>6</sup>

Les principes préalables de la loi étaient discutés pendant les séances des équipes indépendantes constituées pour cette occasion et pendant les rencontres de nombreux groupes de travail. Ils ont été consultés au cours des réunions des dirigeants du Ministère des Finances et aussi pendant les séminaires et les conférences, ainsi qu'à l'occasion d'un débat public qui a été initié entre autres sous forme d'un „Forum” spécial ouvert pour ce motif sur le site Internet du Ministère des Finances.

Hélas, l'introduction de la réforme de la fiscalité n'a pas réussi, malgré l'existence d'un projet de modification qui était déjà formulé comme réponse à la nécessité de changement dans l'administration du ressort des finances. Parmi les causes de cette échec, il faut énumérer surtout le manque de moyens financiers adéquats ainsi que le manque de circonstances sociales et organisatrices favorables. Car il faut souligner le fait que ledit projet de changement des structures de l'organisation n'était qu'une mesure servant à obtenir un objectif plus important (conformément à la mission de l'administration fiscale – celle de percevoir les droits budgétaires à titre des droits de douane, impôts et paiements dont le montant soit juste selon les normes en vigueur,

---

6 Idem.

tout en cherchant de diminuer au maximum les frais de ces opérations, d'une manière qui suscite la confiance au sein de la société<sup>7</sup>). Il n'était pas possible d'obtenir le but plus important sans introduire en parallèle des changements au sein du système, de l'organisation et de la mentalité, ce qui n'a pas été garanti.<sup>8</sup> Les circonstances externes et l'atmosphère générale étaient essentielles pour la réalisation de cette réforme. En ce lieu il vaut la peine d'énumérer le manque d'une attitude constructive des travailleurs et des syndicats qui pourraient assurer un climat politique favorable pour la réalisation de la loi sur l'AFN. La désapprobation qu'ils ont exprimée et le fait que le projet a été défini comme un „produit inacceptable de mauvaise qualité”, qui vise à endommager les droits des travailleurs sans garantir les droits acquis, tout cela a fortement influencé le climat politique qui accompagnait la réalisation du projet. En plus, il faut énumérer parmi les causes de l'échec de la réforme de la fiscalité: le manque de décisions prises d'une manière énergique qui rendent possible la réalisation des tâches prévues par la loi sur l'AFN, le manque de possibilité de concilier les besoins liés à la réalisation de la loi sur l'AFN avec les nécessités résultant des opérations à accomplir à l'heure actuelle, le manque d'une prospective claire d'une augmentation progressive de la rétribution dans l'appareil fiscal. Une cause importante de l'échec de la réforme en question, c'était aussi le manque de communication efficace et transparente interne entre les unités de l'administration fiscale, ainsi que le manque d'atmosphère favorable permettant de convaincre les clients de l'administration fiscale des avantages portés par la loi sur l'AFN.<sup>9</sup>

Une étude plus approfondie des principes et des solutions proposés par la loi sur l'AFN, avec les causes de l'échec de cette réforme, passe le cadre de ce travail, c'est pourquoi les auteurs se sont limités à signaler les problèmes les plus importants.

---

7 Op.cit. M. Szolucha, *Krajowa Administracja Skarbowa ...*, p.153

8 Op.cit. J. Kapica, *Krajowa Administracja Skarbowa ...*,p. 182

9 Cfr. M. Szolucha, *Krajowa Administracja Skarbowa. Spostrzeżenia, uwagi i wnioski* [w:] Z. Gilowska, R. Tadeusiewicz, J. Tchórzewski, *Nowoczesna administracja skarbowa*, t. 3, Warszawa 2007, s.152-165

## **Streszczenie**

Obecna struktura polskiej administracji skarbowej nie sprzyja efektywnemu wypełnianiu jej funkcji fiskalnej i standaryzacji ich pracy - charakteryzuje ją nierównomierność finansowania i wyposażenia poszczególnych jej elementów oraz istnienie wielu konkurencyjnych ośrodków decyzyjnych. Sytuację tą zmienić miało skonsolidowanie służb skarbowych i celnych i utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej. Miała być ona oparta o wykształconą kadre, której jakoś gwarantować miały właściwy system wynagrodzeń, powiązany z okresową oceną poziomu pracy i jasno określoną ścieżką awansu zawodowego, system szkoleń i utworzenie Krajowej Szkoły Skarbowości. W celu optymalnego wykorzystania zasobów informatycznych przewidywano utworzenie Centrum Informatyki podporządkowanego Ministerstwu Finansów. Wśród przyczyn niepowodzenia reformy wymienić należy przede wszystkim uwarunkowania zewnętrzne – zmianę na stanowisku ministra finansów i koalicji rządowej, negatywne nastawienie niedostatecznie poinformowanych pracowników i związków zawodowych, a także trudności z pogodzeniem reformy z realizacją przez aparat skarbowy jego bieżących zadań.