

Wrocław – 18.01.2014r.

**Pan Przewodniczący
NSZZ „Solidarność”
przy IC we Wrocławiu**

Ekspertyza

**dotycząca wdrożenia w administracji celnej systemu Zarządzania przez Cele
oraz wprowadzenia do spójnego systemu nowego podziału premiowania
(nagradzania) w Izbie celnej i podległych Urzędach celnych.**

Do wyrażenia opinii i przeprowadzenia analizy przekazano dokumentację, będącą podstawą do oceny i wniosków, z jednej strony celowości wdrażanego systemu nazwanego „Zarządzanie przez Cele”, z drugiej strony jego korelacji z systemem „nagradzania”:

1. Założenia systemu Zarządzania przez Cele datowane na dzień 06.11.2013r.,
2. Dokumentu w postaci regulaminów organizacyjnych Izby Celnej we Wrocławiu oraz podległych Urzędów Celnych wraz ze schematami organizacyjnymi,
3. Dokumentu w postaci Zarządzenia Dyrektora Izby Celnej we Wrocławiu z dnia 07.07.2006r. (sygn. 64/KA).

Niniejsza ekspertyza zawiera podział na dwa kluczowe i spójne działy:

- I.** ocena wdrażanej koncepcji Zarządzania przez Cele (w dalszej części MBO), oraz
- II.** ocena proponowanych zmian w regulaminie „podziału nagród” w drugim półroczu 2013r.

Wprowadzenie

Wdrażana w administracji celnej koncepcja MBO, nie jest ani nowym, ani funkcjonalnym systemem. MBO jest już klasyką w teorii zarządzania i w przestrzeni gospodarczej funkcjonuje od początku lat 60. ubiegłego stulecia. Sednem MBO jest **samosterowność** pracowników, **wolność wyboru** ścieżek osiągania celów oraz **partycypacyjne** poszukiwanie płaszczyzn równowagi pomiędzy celami pracowników a celami organizacji. W kolejnym etapie, losy koncepcji MBO coraz

bardziej skazywały ją na dryf w kierunku inżynierskim. Kolejne profesjonalne prace MBO precyzowały jak definiować i parametryzować cele. Praktyka gospodarcza wykorzystuje ją obecnie do tworzenia bardziej złożonych systemów motywowania i zarządzania, koncentrując uwagę zarządów przede wszystkim na stale toczącym się w organizacji, tworzącym ją wciąż na nowo **dialogu strategicznym**.

Zastrzeżenia dotyczące wdrażanej koncepcji

I. Poddając szczegółowej analizie dokument źródłowy wraz z załącznikami nr 1 i 2, należy wykazać niektóre wątpliwości i zastrzeżenia wysuwanych wobec tej koncepcji i praktykę jej realizacji. I tak:

1.1. Zaletą metody sumarycznej jest prostota, możliwość szybkiego przeprowadzenia przy jednoczesnym niskim koszcie. Uzyskane wyniki nie są jednak precyzyjne, są obciążone dużą dozą subiektywizmu i trudne do racjonalnego uzasadnienia. Można postawić pytanie: na jakiej podstawie zadania "konceptyjne" i analityczne zostało potraktowane równorzędnie ?

1.2. Występuje sprzeczność w interpretowaniu celowości MBO, bowiem różni się od tradycyjnego zarządzania zadaniowego tym, że z jednej strony próbuje określić stan docelowy, równocześnie niedookreślając sposobu dojścia do niego. Kluczem do zrozumienia koncepcji MBO jest samo pojęcie celu. Zarówno w powszechnym rozumieniu, jak i w przestrzeni gospodarczej – do której niewątpliwie należy administracja celna - cel jest rozumiany jako coś, do czego dążymy, a więc **związany jest ze zmianą**, z tworzeniem nowej wartości dla organizacji, którą są bezsprzecznie Izby Celne i/lub Urzędy Celne. Administrowanie zarządzanym obszarem należy do podstawowych obowiązków Kierowników i nie polega na zarządzaniu przez cele. **Konsekwentnie więc, wskaźniki ekonomiczne, określone między innymi miarą ilościową, nie są celami**. Stanowią one jedynie miarę funkcjonalnej skuteczności. Cele nie mogą się do nich ograniczać, muszą wykraczać ponad te wskaźniki.

1.3. Wskazane w dokumentacji wszystkie cele MBO nie są rozwojowe, a równocześnie, dzięki przypisanym do nich wskaźnikom, słabo mierzalne. Stosowany przez kierowników wyższego szczebla Służby Celnej podział na cele ilościowe (mieralne) i cele jakościowe (niemierzalne) jest fikcyjny i wynika z nierozumienia idei MBO i pojęcia celu jak też mechanistyczne pojmowanie organizacji.

1.4. Krytyką należy objąć istotę wskazanych założeń:

- MBO przeszacowuje ważność celów. Kierownicy wyższego i niższego szczebla, dążąc do ich

realizacji za wszelką cenę, mogą zaniedbać inne ważne aspekty, takie jak jakość czy relacje w organizacji.

- ocenianie przez zarządzających na bazie poziomu realizacji celów powoduje koncentrację na krótkoterminowej efektywności kosztem długoterminowego rozwoju organizacji.

- MBO nie doszacowuje znaczenia innych niż cele aspektów zarządzania w tworzeniu wartości dla samej organizacji - Izby Celnej i Urzędów Celnych.

Stąd, wdrożenie MBO nie może się ograniczyć do napisania procedury i - ewentualnie- przeszkolenia ludzi.

1.5. Jak pokazuje praktyka gospodarcza najbardziej rozwiniętych krajów UE, MBO to nie zarządzanie przez wyniki. W prawidłowym systemie MBO, zarządzający ma definiowane takie cele, które wymagają od niego wprowadzenia trwałej zmiany w organizacji lub otoczeniu organizacyjnym, w którym zarządza. **Trwałą zmianą są usprawnienia procesu, nowy proces, nowa usługa.** Zarządzający jest mobilizowany do innowacji, do upraszczania i usprawniania procesów pracy, podnoszenia jakości i wartości dla klienta zewnętrznego oraz klienta wewnętrznego. Tego w analizowanym dokumencie brak.

1.6. Za pomocą tego dokumentu MBO, będzie się pogłębiać zjawisko zwane w przestrzeni gospodarczej „silosowością”. Polega ona na podziale organizacji na izolowane lub nawet zwalczające się „centra kosztów” i „centra zysków”, które są podległe i skupione wokół kierowników pionów. „Silosowość” jest zjawiskiem bardzo negatywnym z punktu widzenia efektywności i kosztów pracy. **Aby temu przeciwdziałać należy posłużyć się techniką zwaną „rynkiem celów”.** W opisywanych założeniach tego brak. Analizowany dokument potwierdza natomiast, mogące wystąpić negatywne skutki, w ten sposób, że z jednej strony poprzez planowane i kaskadowanie celów ilościowych promuje „centra zysków”, a z drugiej pomija całkowicie „centra kosztów”. Jest to niezrozumiałe, gdyż dokument nie precyzuje, czy „centra zysków” mogą się obejść bez pracy „centrów kosztów”, a co za tym idzie czy w dłuższej perspektywie „centra zysków” będą realizować zakładane wskaźniki ilościowe samodzielnie i bez wsparcia. Zatem wnioskować można, że „centra kosztów” będą całkowicie zbędne.

1.7. Niepokój budzi dobór niewłaściwych mierników realizacji założonych celów (indywidualnego arkusza celów, zał. nr 2). Wykorzystano tutaj **najprostsze** oparcie na wskaźnikach ilościowych, badających np. pokrycie wpływu, liczbę inicjowanych postępowań, liczbę przeprowadzonych kontroli, itp. Problemem jest natomiast to, że te wskaźniki niewiele mówią o faktycznej realizacji zadań administracji celnej. Zatem **użyteczność tych wskaźników jest**

wysoce ograniczona. Wyraźnie, spośród czynników, które mogą zakłócić przebieg wdrażanej koncepcji, wymienić można:

- odchylenie od realizacji celów (przystanie realizację mniej ambitnych od zakładanych osiągnięć),
- niekorzystne zmiany w rozmieszczeniu zasobów, w tym ludzkich (awaryjne przesuwanie zasobów do innych niż zakładane zastosowań),
- rozpraszanie energii.

1.8. Wdrożony system rodzi dwa niebezpieczeństwa: może umacniać fatalne w skutkach przekonanie członków organizacji celnej, że jakość wykonywanej pracy nie ma szczególnego znaczenia z perspektywy ich oceny – o czym pisano wyżej, oraz może generować pokusę „polepszania” wyników, przy kryteriach w postaci liczby spraw, liczby postępowań, sum finansowych, co z kolei przy tym systemie jest bardzo proste. Wystarczy w okresie przed rozliczeniem statystycznym zintensyfikować wysiłek i wykazać się ilością czynności. Z przedstawionego dokumentu nie wynika, kto i kiedy będzie pytać o ich sens i szansę powodzenia.

1.9. Dokument nie zawiera informacji odnośnie tworzenia baz danych, które w pragmatyce zarządczej określane są mianem „systemu Big Data”, równocześnie nie odnosi się w ogóle do potrzeby gromadzenia ilości danych i potrzeby tworzenia dodatkowych narzędzi analitycznych do ich obróbki. Brak ten razi tym bardziej, iż zadaniem zarządzających wyższego szczebla, jest określenie jakie informacje zbierane dziś mogą być niezbędne do prowadzenia działalności w nadchodzących latach. Jest to w dzisiejszej dobie o tyle istotne, iż chęć gromadzenia dużej ilości danych z wielu źródeł będzie wymuszała zmiany w architekturze środowiska administracyjnego – w tym informatycznego, umożliwiając ich większą elastyczność i natychmiastowy dostęp. Podejście do procesów decyzyjnych będzie wymuszało korzystanie bardziej z faktów niż z intuicji połączonej ze zdobytym doświadczeniem.

1.10. Wątpliwość budzi zdecydowane pierwszeństwo, jakie wdrażane MBO daje wynikom przed procesami i procedurami (punkt 4 MBO – rozliczanie realizacji celów). Wystarczy powiedzieć, że w tym dokumencie brak jest nacisku na kompleksowe zarządzanie jakością (TQM w Administracji). Zbyt duży nacisk na wyniki może prowadzić administrację do akceptacji drogi na skróty i niedostrzegania, że poprawa "wejść do procesów" prowadzi do lepszej jakości.

1.11. Analizując rozwiązania: planowanie i kaskadowanie celów, monitorowanie realizacji celów oraz rozliczanie realizacji celów, można wskazać, że nierestrukturyzowane i zbiurokratyzowane procedury są zbyt „ociężałe”, aby mogły być przydatne w tej nowej sytuacji. Jednym

z istotniejszych rozstrzygnięć ze sfery problemów, które tu się pojawiają, będzie decyzja o wyborze adekwatnej formy organizacyjnej administracji celnej. Przesądzenie o konkretnej strukturze organizacyjnej (jej stopniu zbiurokratyzowania) nie pozostaje bez wpływu na prawdopodobieństwo realizacji założonych celów.

Konkludując. Przedstawione uwagi krytyczne wskazują jednak na potrzebę zachowania umiaru i ostrożności w realizacji założeń MBO, czasami na potrzebę ich przeformułowania czy uzupełnienia. Należy odwrócić obecny trend i wprowadzić racjonalne planowanie, oparte na zastosowaniu mierników jakościowych i dalej ilościowych, które realnie pozwolą na ocenę pracy wszystkich funkcjonariuszy celnych m.in. „centrów kosztów”. **Takim narzędziem jest controlling strategiczny i operacyjny.**

Zarówno kontrola założeń poprzez MBO jak i realizacji - zapisanej ustawowo - strategii nie wypełniają zadań kontroli strategicznej w sposób kompletny, gdyż mają ukierunkowany i selektywny charakter. Z reguły istnieją zdarzenia, które zostały pominięte przy przyjmowaniu założeń lub źle ocenione, bądź nie znalazły jeszcze swojego odbicia w wynikach i skutkach wdrażanej strategii.

Podkreślenia wymaga fakt, iż koncepcja MBO w praktyce zarządczej w organizacjach gospodarczych o ugruntowanej pozycji, takich jak: Niemcy, W. Brytania, USA, Nowa Zelandia, Holandia, i inne, dowodzi, że przeciwieństwem reguł algorytmicznych są heurystyki. Trzeba też podkreślić, że dla zakładanych zadań nie istnieją algorytmy, bowiem nie ma algorytmów gwarantujących sukces ilościowy, wartościowy lub kierujący zespołem pracowniczym, itd. Warto też zauważyć, że wdrażany system MBO w całości opiera się na algorytmie, a nie na przygotowaniu kadry funkcjonariuszy do samodzielnej heurystyki. **Stąd pomysł wprowadzenia realizacji określonych celów (w proponowanym kształcie) w założeniach MBO jest niejasny, niespójny, nielogiczny, zawierający błędy metodologiczne i funkcyjne.** Z tych powodów, treść merytoryczna wdrażanego MBO wskazuje na "strategię" prostych sytuacji decyzyjnych, dających się skwantyfikować, w których ryzyko jest niewielkie a zbiór analizowanych konsekwencji mały.

II. Uwagi dotyczące regulaminu podziału premii (nagród) wobec proponowanych zmian w świetle koncepcji utrzymania równowagi pomiędzy MBO a właściwością procesu motywacyjnego

2.1. Weryfikując istniejące rozwiązania (formalnie obowiązujące) i proponowane zmiany, konieczne jest wskazanie, że w dotychczasowych regulaminach podziału nagród, pracownik – funkcjonariusz może z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć, jaka będzie reakcja

przełożonych na jego postępowanie, gdyż w tym kształcie regulacji rządzą przejrzyste normy a nie arbitralna wola urzędnika – przełożonego.

2.2. Warto na wstępie zaznaczyć, iż zgodnie z art. 27 ustawy o związkach zawodowych, regulamin premiowania musi być uzgodniony ze związkami zawodowymi. W przedstawionym dokumencie uznaniowość istniała zatem tylko co do przyznania premii, natomiast jej wysokość wynikała z regulaminu premiowania. Nie jest to częsty w praktyce sposób ustalania przesłanek prawa do premii (uznaniowy co do prawa i związany co do wysokości), ale to Zarząd Izby Celnej (pracodawca) ułożył taki regulamin i musi ponosić tego konsekwencje. Ugruntowane piśmiennictwo wyraźnie wskazuje, że pracodawca może przed upływem okresu premiowego zmienić regulamin premiowania na niekorzyść pracownika, ale wówczas rażąco naruszają prawo. **Do czasu tej zmiany pracownik nabywał bowiem ekspektatywę prawa do premii i nie może być jej pozbawiony przez drugą stronę stosunku zobowiązaniowego.** Funkcjonariusze od początku okresu, za który mogli nabyć prawo do premii, znali warunki jej przyznawania (określone w regulaminie premiowania) i postępują stosownie do nich. Zmiana regulaminu przed końcem tego okresu powoduje, że ich zachowania uzyskalyby inną kwalifikację prawną. W ten sposób następuje wsteczne działanie zmiany regulaminu, które nie powinno być akceptowane.

2.3. Z praktyki gospodarczej oraz w świetle prawa pracy wynika, iż **regulamin premiowania** ustala pracodawca. Jeżeli działa u niego zakładowa organizacja związkowa, uzgadnia z nią regulamin. **Uzgodnienie regulaminu premiowania to osiągnięcie zgodnego stanowiska co do jego treści.** Postanowienia regulaminu, na które zakładowa organizacja związkowa nie wyraziła zgody, nie będą miały mocy obowiązującej. W razie braku zgody na treść całego regulaminu premiowania, akt ten nie będzie mógł być wydany przez pracodawcę samodzielnie. Taki pogląd przeważa w literaturze (np. W. Muszalski, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, 2003, s. 138; D. Kotowska, w: *Nowy kodeks pracy. Tekst jednolity Ustawy z komentarzem i przepisami wykonawczymi oraz orzecznictwem Sądu Najwyższego*, red. J. Wrątny, Warszawa 2000, s. 88; J. Skoczyński, w: *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Z. Salwa, 2005, s. 351). W związku z przeważającym w literaturze poglądem uznać należy, że nie dojdzie do zmiany regulaminu premiowania, jeżeli zakładowa organizacja związkowa nie wyrazi zgody na treść regulaminu.

2.4. Mimo pewnych rozbieżności „wykładniowych” na tle prawa pracy w zakresie pojęcia „uzgodnienie” z zakładową organizacją związkową przyjmuje się poprawnie, że regulamin wynagradzania, aby mógł wejść w życie, musi być formalnie i finalnie uzgodniony z zakładową organizacją związkową, czyli ta organizacja musi wyrazić zgodę na jego wprowadzenie. Ten kierunek wykładni przeważa w literaturze prawnej i z zakresu zarządzania oraz wśród praktyków

prawa pracy i jest poprawny z tego względu, że pomiędzy analizowaną treścią przepisów prawa, dotyczących wprowadzania regulaminów nagród i premiowania, istnieje gramatyczna zbieżność pojęć dotyczących uzgodnienia.

2.5. Kolejnym dużym wyzwaniem, z którym należy się mierzyć, jest motywowanie pracowników, będące w ścisłej korelacji w osiąganymi celami. Wynagrodzenia w administracji celnej (uśrednione) są znacznie niższe niż w innych instytucjach administracji publicznej. Wdrażany system, w którym poziom wynagrodzenia nie zależy od kwalifikacji i efektywności pracy, lecz od miejsca pracy, może demotywować urzędników. Ponadto, treść proponowanych zmian wskazuje, iż pojawiają się bariery. Pierwsza i najważniejsza: w administracji celem zazwyczaj winno być wykonanie przepisu prawa, a nie efektywność algorytmiczna. Wdrażany system MBO nie przedstawia jasnych i czytelnych kryteriów premiowania oraz nie jest pozytywnie skorelowany z obowiązującym regulaminem premiowania. Proponowane zmiany powinny iść w kierunku wdrożonych systemów w prokuraturach i sądach powszechnych.

Podsumowanie

Wdrożone zmiany zasad premiowania w korelacji do istoty motywowania, na gruncie praktyki gospodarczej oraz nauki o zarządzaniu, prowadzą do wniosku, że decydent wdrażanego systemu MBO ma skłonność do kierowania się zasadą maksymalizacji zysku. W jego uznaniu należy połączyć **subiektywne** prawdopodobieństwo zdarzenia z oceną jego użyteczności. Połączenie subiektywnego prawdopodobieństwa z użytecznością takiej koncepcji MBO, nazywa się „subiektywnie oczekiwaną użytecznością” (ang. *subjective expected utility* – SEU). W praktyce uznaje się, iż strategia ta uwzględnia fakt, że ludzie ulegają złudzeniom posybilnym oraz walentnym.

dr Mirosław Mrówka
adiunkt Katedry Zarządzania Strategicznego,
UE we Wrocławiu