

Zarządzanie przez Cele



# **RAPORT KOŃCOWY**

---

12.08.2015

## Spis treści

Tabela skrótów .....	1
1. Uzasadnienie proponowanego modelu .....	2
2. Specyfika Służby Celnej .....	6
3. Rekomendowany model.....	8
3.1. Ustalanie celów .....	8
1. Spójne drzewo celów.....	8
2. Udział podwładnych .....	9
3. Czas sformułowania celów .....	9
4. Weryfikacja poprawności celów. SMART .....	9
5. Zarządzanie ryzykiem .....	9
3.2. Pomiar .....	10
1. Pomiar realizacji celu.....	10
2. Mierniki dla działań wspierających.....	10
3. Kalkulacja miernika uwzględnia specyfikę działań .....	11
4. Gromadzenie danych do monitorowania.....	11
5. Weryfikacja poprawności mierników .....	12
3.3. Motywowanie.....	12
1. Zakres systemu .....	12
2. Podział nagród na KO .....	13
3. Podział nagród na funkcjonariuszy celnych/pracowników .....	13
4. Kryteria oceny.....	14
5. Termin oceny i wypłaty nagrody .....	15
6. Powiązanie z ocenami dwuletnimi .....	15
7. Rozliczanie z realizacji celów, nie z realizacji mierników.....	16
4. Zarządzanie zmianą. Monitorowanie zmiany i zarządzanie ryzykiem.....	17
4.1. Analiza ryzyka dla procesu zmiany .....	17
4.2. Plan wprowadzania zmiany. ....	17
4.3. Przykład kierownictwa.....	18
4.4. Komunikacja z funkcjonariuszami celnymi/pracownikami .....	18
4.5. Opór przed zmianą .....	19
5. Załącznik. Etapy wdrożenia modelu ZPC .....	2120



## Tabela skrótów

<b>CSSC</b>	<b>Cele Szefa Służby Celnej</b>
<b>DIC</b>	Dyrektor Izby Celnej
<b>IC</b>	Izba Celna
<b>KO</b>	Komórka organizacyjna
<b>MF</b>	Ministerstwo Finansów
<b>SC</b>	Służba Celna
<b>SSC</b>	Szef Służby Celnej
<b>UC</b>	Urząd Celny
<b>ZPC</b>	Zarządzanie przez cele



## 1. Uzasadnienie proponowanego modelu

- <sup>1</sup> Niska motywacja, brak świadomości celowości zmiany, brak konsekwencji ze strony przełożonych w realizacji przyjętej strategii, a także brak powiązań osiągania wyznaczonych celów z oceną funkcjonariusza celnego/pracownika sprawia, że sprawdzające się w biznesie rozwiązania są odrzucane w organizacjach publicznych. Zdarza się, że pozostają jedynie atrapami nowoczesnych narzędzi zarządzania, które pod atrakcyjnie brzmiącymi terminami ukrywają porażkę<sup>1</sup>.
- <sup>2</sup> Uważamy, że preferowane w SC praktyczne podejście powinno pozwolić uniknąć ww. błędów. Praktyczność podejścia nie oznacza jednak braku planu lub braku korzystania ze współczesnej teorii zarządzania. Zarządzanie przez cele (ZPC) jest koncepcją zarządzania znaną od lat<sup>2</sup> i możliwą do zastosowania w każdej organizacji, niezależnie od sektora, w którym funkcjonuje i od jej specyfiki. Podstawy teoretyczne nie są skomplikowane. Jednak wdrożenie ZPC w taki sposób, aby SC uzyskała rzeczywiste korzyści, jest trudne i wymaga wdrażania etapami.
- <sup>3</sup> Poniżej przedstawiamy zasadnicze elementy modelu wraz z uzasadnieniem. Zwracamy jednocześnie uwagę, że kolejność elementów modelu nie jest tożsama z harmonogramem realizacji. Zakładamy, że kolejność określania informacji w danym okresie rozliczeniowym jest oczywista – cele, mierniki, zasady rozliczania z realizacji celów i nagradzania, zasady kalkulacji mierników powinny być określone przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego. Etapy wdrożenia modelu docelowego (rozłożone na kilka okresów rozliczeniowych) zostały określone w [załączniku Etapy wdrożenia modelu ZPC](#).
- a) Określanie celów.
- <sup>4</sup> Poprawne określenie drzewa celów jest zasadniczym wyzwaniem dla SC. Niepoprawne ustalenie celów może skierować całą SC w niewłaściwą stronę. Uzyskanie poprawnego drzewa celów jest procesem iteracyjnym, niemożliwym do uzyskania w ciągu 1-2 lat wdrażania ZPC. Dlatego bardzo istotna jest okresowa analiza poprawności drzewa celów i odpowiednia korekta. Aby poprawnie określić drzewo celów SC konieczne jest zrozumienie wzajemnych zależności i zasad współpracy poszczególnych komórek organizacyjnych. Zazwyczaj przyjmuje się, że cele powinny być określone dla procesów (procesów głównych, podrzędnych, wspierających). Aby to jednak uczynić, konieczne jest poprawne określenie przebiegu procesów w SC – co samo w sobie jest trudne i może być zadaniem wieloletnim.
- <sup>5</sup> W teorii ZPC podkreśla się wagę udziału osób odpowiedzialnych za realizację celów w procesie ich ustalania. Trudno nie zgodzić się, że takie podejście jest słuszne, ale rodzi ono również problemy: czas ustalania celów może znacznie się wydłużyć; co jeśli podwładny odmawia przyjęcia celu, który dla przełożonego jest oczywisty i konieczny?

---

<sup>1</sup> Zarządzanie zmianą w organizacjach publicznych, dr Roman Batko (Uniwersytet Jagielloński), WUP w Krakowie, 2011

<sup>2</sup> ZPC, jako koncepcja zarządzania została po raz pierwszy opisana w 1954 r. w książce „The Practice of Management” autorstwa Petera F. Druckera



- <sup>6</sup> Powszechnie przyjmuje się, że poprawnie sformułowane cele powinny spełniać atrybuty określone w koncepcji SMART.

b) Mierzenie celów.

- <sup>7</sup> Właściwy pomiar celów jest trudny. Zasadniczym celem pomiaru jest uzyskanie informacji, czy cel jest prawidłowo realizowany oraz umożliwienie podjęcia działań korygujących. Konieczne jest zatem posiadanie informacji w podokresach krótszych niż terminy zewnętrznego raportowania. Drugim celem jest uzyskanie racjonalnej podstawy do nagradzania. Zazwyczaj jest tak, że stosunkowo łatwo (i tanio) można mierzyć aspekty proste i mało istotne a to, co jest rzeczywiście istotne w realizacji procesu jest trudno mierzalne, a pomiar jest drogi. Dlatego, uzyskanie właściwego pomiaru wyznaczonych celów jest procesem iteracyjnym – SC stale uczy się lepszych metod pomiaru realizacji celów.

- <sup>8</sup> Ponieważ każdy pomiar kosztuje, w praktyce żaden cel nie jest mierzony w 100%. Miernik powinien mierzyć „istotną część celu”. Tak więc, realizacja miernika nie jest tożsama z realizacją celu, ale jest istotnym wskaźnikiem, że cel został zrealizowany.

- <sup>9</sup> Analogicznie jak w przypadku celów, istnieją powszechnie uznane zasady formułowanie mierników – RACER.

c) Rozliczanie i system motywacyjny

- <sup>10</sup> Cele SC realizują ludzie, którzy powinni być odpowiednio zmotywowani do realizacji postawionych celów. Motywacja do realizacji celów będzie tym większa, im uzyskanie nagrody jest bardziej powiązane z realizacją celów (nagroda następuje zaraz po okresie realizacji celów, jest możliwie ściśle powiązane ze stopniem realizacji celów). Teoria ponownie jest relatywnie prosta, w praktyce pojawiają się problemy takie jak: różne oczekiwania pracowników, co do form motywowania, ograniczenia wynikające z regulacji oraz uzgodnień społecznych (np. związków zawodowych, trudności związane z określeniem przyczyniania się danego pracownika do realizacji konkretnych celów, motywowanie indywidualne vs. zespołowe, obiektywne niezależne czynniki wpływające na realizację celów, skłonność do rozliczania z realizacji mierników a nie osiągnięcia celów, wpływ słabej jakości wyznaczonych celów, wielość celów i brak ich hierarchii.

- <sup>11</sup> Stosowany w SC system motywacyjny w oparciu o okresowe nagrody pieniężne wypłacane za realizację celów stanowi odpowiednią podstawę do motywowania funkcjonariuszy celnych/pracowników.

d) Proces wprowadzania ZPC

- <sup>12</sup> Wprowadzanie ZPC w SC jest procesem długotrwałym oraz istotną zmianą w SC. Nie jest możliwe jednorazowe wprowadzanie poprawnie działającego systemu. Organizacja doskonali ZPC w kolejnych okresach, ucząc się poprawnie określać cele, poprawnie je mierzyć i poprawnie nagradzać za ich realizację. ZPC wprowadzane jest w SC ewolucyjnie od początku 2013 roku. W sierpniu 2013 opublikowany został dokument „Zarządzanie przez cele w Służbie Celnej”, który został zmodyfikowany w listopadzie tegoż roku. W okresie realizacji celów 2014/2015 wprowadzono zmiany wobec rozwiązań stosowanych w okresie 2013/2014 (np. zrezygnowano z



wyznaczania indywidualnych celów dla funkcjonariuszy celnych/pracowników). Niniejsze opracowanie również jest elementem procesu wdrażania ZPC.

Nie oznacza to jednak, że proces wprowadzania ZPC nie jest możliwy do zaplanowania. Zapewne trudno przewidzieć, w jakim tempie SC będzie uczyć się ZPC, ale można określić pożądane etapy i wyznaczyć harmonogram ich realizacji.

<sup>13</sup> Uważamy, że należy w tym wypadku skorzystać z wiedzy odnośnie zarządzania zmianą. Każda zmiana generuje ryzyko związane z nieprzewidywalnością skutków, jakie ona przyniesie. Ponosi je zarówno zarządzający jednostką, zarządzający komórką organizacyjną, jak i każdy pracownik. Teoria zarządzania zmianą jest rozbudowana, część autorów kładzie nacisk na aspekty miękkie (kultura organizacyjna, naturalna niechęć do zmiany wśród pracowników), część na aspekty „twarde: (plan i harmonogram zmiany, jasne komunikaty i przepływ informacji). Nasz autorski wybór istotnych w praktyce w sektorze publicznym w Polsce elementów zarządzania zmianą jest następujący:

- a) Plan wprowadzania zmiany. Wskazanie pracownikom stanu docelowego oraz kolejnych kroków jego realizacji ma zasadnicze znaczenie w przekonaniu ich, że kierownictwo ma realny plan poprawy, że koszty okresu przejściowego są warte poniesienia, że kolejne etapy realizacji planu przyniosą rozwiązanie obecnych problemów.
- b) Przykład kierownictwa. Wprowadzenie zmian kierownictwo powinno rozpocząć od siebie, pokazując, że jest gotowe do podjęcia ryzyka wprowadzenia zmiany. Wymagana jest też konsekwencja w realizacji planów. Pracownicy powinni być przekonani, że przedstawiane plany będą realizowane.
- c) Komunikacja z pracownikami. Wprowadzanie zmiany oznacza niepewność dla pracowników. Powinni oni mieć możliwość ich wyrażenia i zostać rzeczywiście wysłuchani. Pozwoli to również na uzyskanie informacji jak zmiana jest odbierana w SC. Często to pracownicy wiedzą lepiej jak sprawdzają się wprowadzane nowe rozwiązania i co należałoby poprawić – warto wykorzystać tę wiedzę.
- d) Opór przed zmianą. Jest naturalną, ludzką reakcją. Ponadto każda zmiana zmienia ustalony porządek w organizacji i zapewne będą pracownicy, którzy mogą na tym stracić. Należy zrozumieć podstawy oporu (przewidywanego i istniejącego) i starać się im przeciwdziałać. Część autorów uważa, że całość zarządzania zmianą dotyczy tego jak przezwyciężyć opór przed zmianą. Istotnym jest oby określić, kogo i w jaki sposób będzie dotyczyć zmiana. Określić głównych beneficjentów (będą naturalnymi propagatorami zmiany) oraz głównych tracących swoją pozycję (będą źródłem oporu przed zmianą). Należy zarządzać oczekiwaniami oraz obawami obu grup.

<sup>14</sup> Każdy z opisanych powyżej 4 elementów ZPC jest ważny, ale jeszcze ważniejsze jest ich wzajemne powiązanie. Dobrze określone cele mogą okazać się bezwartościowe, jeśli będą źle mierzone, lub jeśli pracownik nie będzie zmotywowany do ich realizacji. Dobry system motywacyjny, połączony z poprawnym pomiarem źle określonych celów może być prostą drogą w przepaść dla SC. Dobrze określone drzewo celów, dobrze zaprojektowany system pomiaru oraz system motywacyjny można źle wprowadzić, nie uwzględniając elementów zarządzania zmianą, zwłaszcza naturalnego



oporu ludzi przez zmianą. Nawet najlepszy system ZPC wymaga dobrego pomysłu (i realizacji) jak wprowadzić zmianę. Dlatego chcemy podkreślić wzajemne związki pomiędzy powyższymi elementami oraz iteracyjny sposób wdrażania ZPC. Uważamy, że można do tego celu wykorzystać znany cykl Deminga (nieco zmodyfikowany dla potrzeb ZPC). Model został przedstawiony w sekcji **Rekomendowany model**.



## 2. Specyfika Służby Celnej

- <sup>15</sup> **Administracja publiczna.** ZPC zostało opracowane jako system dla organizacji nastawionych na zysk. Podstawowy cel sektora publicznego jest inny i polega na świadczeniu usług dla społeczeństwa. Z drugiej strony, podstawowe zadanie SC, czyli pobór powstałych należności budżetu państwa zbliża ją do sektora prywatnego. W wielu instytucjach publicznych koncepcja ZPC jest z powodzeniem stosowana (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, liczne urzędy w Wielkiej Brytanii, USA i państwach skandynawskich).
- <sup>16</sup> **Część celów SSC wynika z celów Ministra Finansów.** Ze względu na to, że wpływ SC na realizację mierników osiągania tych celów jest ograniczony<sup>3</sup>, oznacza to, że monitorowaniu podlega w rzeczywistości ewidencjonowanie sposobu realizacji celów.
- <sup>17</sup> **Hierarchiczna struktura i kultura organizacyjna SC.** ZPC zakłada natomiast upodmiotowienie funkcjonariuszy celnych/pracowników (rozliczanie z realizacji celów, wybór środków, aktywny udział w formułowaniu celów) oraz swobodny przepływ informacji.
- <sup>18</sup> **„Silosowy” charakter struktury organizacyjnej SC** – jest wyraźny podział na piony. Naturalnym krokiem było określanie celów w ramach pionów i KO. Tymczasem cele powinny być wyznaczone dla procesów, które często przebiegają przez różne piony i angażują różne KO. Realizacja celów wymaga, więc często współpracy różnych KO z różnych pionów.
- <sup>19</sup> **Wpływ regulacji.** System motywowania funkcjonariuszy celnych/pracowników musi pozostawać w zgodzie z regulacjami. Są to w szczególności rozporządzenie MF w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom celnym oraz rozporządzenie MF w sprawie ocen okresowych i opinii służbowych funkcjonariuszy celnych. Rozporządzenia te w sposób wyraźny i bezpośredni nie odwołują się do zarządzania przez cele. Powoduje to określone trudności w wykorzystywaniu ich, jako podstawy systemów motywacyjnych.
- <sup>20</sup> **Wpływ związków zawodowych.** Konieczność uzgodnienia systemów motywacyjnych ze związkami zawodowymi powoduje zwiększenie czasochłonności tego procesu. Związki zawodowe są zazwyczaj niechętne istotnemu różnicowaniu dochodów funkcjonariuszy celnych/pracowników.
- <sup>21</sup> **Powiązanie finansowania z rokiem budżetowym.** Ograniczeniem dla systemu motywowania jest możliwość wypłacania nagród (w istotnej części) tylko w miesiącu grudniu. Oznacza to konieczność konstruowania okresów rozliczeniowych w taki sposób, aby je skorelować z możliwym terminem wypłaty nagrody.
- <sup>22</sup> **Nagrody z puli „oszczędności” powiązane z celami SSC.** Istotna część źródła finansowania nagród dla funkcjonariuszy celnych/pracowników, czyli tzw. „pula oszczędności” jest rozdzielana przez MF pod względem osiągania celów SSC. Powoduje to oczywiste problemy przy rozdziale tych

<sup>3</sup> Np. wysokość kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do wysokości kwoty należności budżetowych, (co nie obejmuje działań egzekucyjnych).





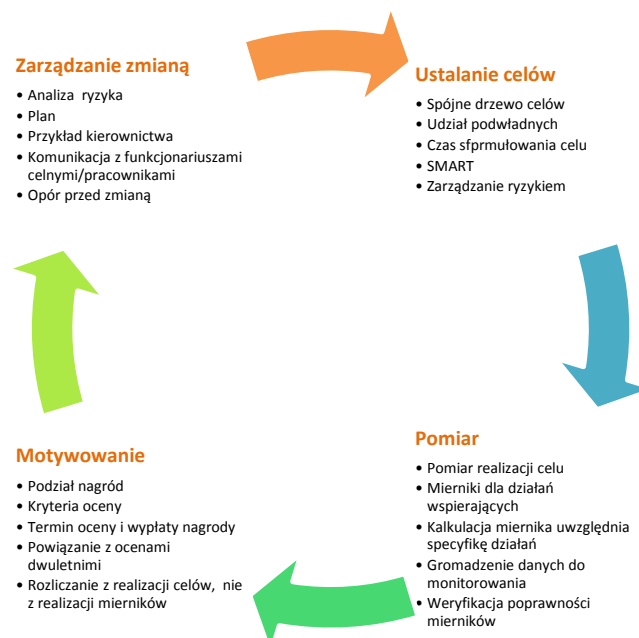
środków pomiędzy funkcjonariuszy celnych/pracowników poszczególnych IC, co powinno być kluczem podziałowym. Przy zastosowaniu kryterium przyczyniania się funkcjonariusza celnego/pracownika/komórki organizacyjnej do osiągania tych celów, istotna część funkcjonariuszy celnych/pracowników zostaje pozbawiona możliwości otrzymania nagrody. Przyjmując zasadę, że przy podziale tych środków uczestniczą także funkcjonariusze celni/pracownicy niezaangażowani w realizację celów SSC, brak motywacji do realizacji celów.

<sup>23</sup> **Wielość celów.** Izby Celne realizują cele SSC oraz cele określone bezpośrednio przez dyrektorów departamentów Ministerstwa Finansów. Dodatkowo, DIC wyznacza własne cele. Zalecenia MF odnośnie ZPC dotyczą celów SSC. Pozostałe cele są formułowane, opomiarowane i rozliczane wg zasad określonych przez IC. Zdarzają się sytuacje, że ten sam cel formułowany jest w nieznacznie odmienny sposób nieznacznie inaczej mierzony w zależności od źródła pochodzenia celów. Utrudnia to zrozumienie, jakie zasady ZPC obowiązują i co jest istotne.

<sup>24</sup> **Zarządzanie zmianą.** Hierarchiczna kultura organizacyjna oraz mundurowy charakter SC mogą wpływać na przekonanie, że decyzje kierownictwa są wdrażane bez oporu i opóźnień. ZPC zakładając aktywny udział funkcjonariuszy celnych/pracowników zakłada, że mogą oni mieć odmienne zdanie niż kierownictwo, i że warto poświęcić czas by je poznać zrozumieć. Wprowadzanie ZPC może napotkać na naturalny opór przed zmianą. Taka zmiana jest procesem, nie następuje natychmiast po wydaniu decyzji. Należy tym procesem zarządzać.

### 3. Rekomendowany model

<sup>25</sup> Całość modelu przedstawia poniższy rysunek. W dalszej części raportu wyjaśniamy szczegółowo poszczególne elementy proponowanego przez nas modelu ZPC w SC.



#### 3.1.Ustalanie celów

##### 1. Spójne drzewo celów

<sup>26</sup> Spójne drzewo celów jest podstawowym warunkiem sukcesu ZPC. Realizacja celów przez funkcjonariuszy celnych/pracowników ma zapewnić realizację celów poszczególnych komórek organizacyjnych, a to z kolei ma zapewnić realizację celów całej SC.

<sup>27</sup> W przypadku gdy cele dotyczą satysfakcji „klienta”, oczekiwania klientów powinny być określone w oparciu o wiarygodne badania. Sformułowane cele powinny mieć bezpośredni związek z oczekiwaniami klientów.

<sup>28</sup> Wszystkie cele w IC powinny stanowić spójne drzewo celów. Formułując cele dodatkowe wobec celów SSC należy określić ich związek z celami SSC wykazując w jaki sposób przyczyniają się one do realizacji celów SSC. Wprowadzone zmiany powinny znaleźć odzwierciedlenie w zaktualizowanym dokumencie Zarządzanie przez Cele.

<sup>29</sup> W ramach projektu SZPADA określone zostały procesy w Służbie Celnej. Uważamy, że wszystkie formułowane cele, również cele SSC, powinny stanowić cele poszczególnych procesów (głównych, wspierających, zarządczych; na różnych poziomach). Zwiększy to jednolitość podejścia oraz spójność drzewa celów.



**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Pilotaż:** Wdrożenie ZPC dla wybranego procesu głównego i procesów go wspierających.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC:** Określenie celów dla działań wspierających. Kaskadowanie celów, a nie mierników.

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Pilotaż:** Wdrożenie ZPC dla kolejnych 2 procesów głównych wraz z procesami wspierającymi.

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC:** Wdrożenie udoskonalonych rozwiązań dla wybranego procesu głównego i procesów go wspierających. Określenie celów w oparciu o badanie oczekiwań klientów.

**Oczekiwany rezultat [Etap 3]. Pilotaż:** Optymalizacja przebiegu wybranego procesu głównego oraz wybranego procesu wspierającego.

**Oczekiwany rezultat [Etap 3]. Cała SC:** Wdrożenie udoskonalonych rozwiązań w całej SC – dla wszystkich procesów głównych i procesów wspierających. Określenie celów w oparciu o badanie oczekiwań klientów.

## 2. Udział podwładnych

<sup>30</sup> Udział podwładnych w formułowaniu własnych celów (celów, z realizacji których funkcjonariusz celny/pracownik/KO jest rozliczany) zwiększa efektywność ZPC. Istnieją dwie zasadnicze przyczyny:

1. Powszechnie przyjmuje się, że motywacja do realizacji celów jest wyższa, jeśli pracownik identyfikuje się ze swoimi celami, jeśli je akceptuje, rozumie i postrzega, jako „własne”.
2. Zazwyczaj to pracownik posiada najlepszą wiedzę, w jaki sposób osiągnąć cele na poziomie operacyjnym.

Udział podwładnych w formułowaniu celów powinien być zapewniony na poziomie: IC, Wydziałów, UC, KO i UC.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Pilotaż:** Udział podwładnych w formułowaniu celów dla wybranego procesu głównego oraz procesów go wspierających

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC:** Udział podwładnych w formułowaniu celów

## 3. Czas sformułowania celów

<sup>31</sup> Cele powinny być formułowane przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego. Cele dla IC oraz zasady kaskadowania powinny być określone na tyle wcześnie, aby umożliwić określenie celów na poziomie najniższym przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC:** Cele dla KO sformułowane przed rozpoczęciem okresu

## 4. Weryfikacja poprawności celów. SMART

<sup>32</sup> Wypełnienie wymogów SMART powinno być okresowo analizowane. Każdy nowy cel powinien być oceniany, czy spełnia ww. wymogi. Docelowo wszystkie cele powinny być zgodne ze SMART.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC:** Ocena celów SSC pod kątem zgodności ze SMART

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Pilotaż:** Cele zgodne ze SMART

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC:** Cele zgodne ze SMART

## 5. Zarządzanie ryzykiem

<sup>33</sup> Z realizacją celów nieodłącznie związane jest ryzyko niepowodzenia. Wykorzystanie ZPC do zarządzania ryzykiem jest krokiem naturalnym. Prowadzenie zarządzania ryzykiem „obok” ZPC



byłoby niezrozumiałe. Należy określić ryzyka związane z realizacją poszczególnych celów, określić mechanizmy kontrolne, oszacować ryzyko rezydualne, podejmować działania naprawcze.

- <sup>34</sup> Zarządzanie ryzykiem nie dotyczy jednak tylko priorytetów kierownictwa, wybranych celów ze strategii. Zarządzanie ryzykiem dotyczy najistotniejszych obszarów działalności SC. Ryzyka powinny być określone również dla tych obszarów gdzie nie zostało (jeszcze) określone drzewo celów. Natomiast tam gdzie drzewo celów zostało określone, zarządzanie ryzykiem powinno stać się integralną częścią ZPC. Opracowanie zasad zarządzania ryzykiem w SC wykracza poza ramy niniejszej pracy.

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Pilotaż:** Zarządzanie ryzykiem dla celów określonych w ramach ZPC

**Oczekiwany rezultat [Etap 3]. Cała SC:** Zarządzanie ryzykiem dla celów określonych w ramach ZPC

## 3.2. Pomiar

### 1. Pomiar realizacji celu

- <sup>35</sup> Pomiar realizacji celów, powinien zasadniczo opierać się na ocenie wg mierników. Nie powinien on jednak być ograniczony tylko i wyłącznie do takiej oceny. Istotnymi elementami systemu pomiaru powinny być także analiza stopnia realizacji celu i adekwatności miernika wobec celu, oraz wpływu czynników niezależnych czy zmian decyzji kierunkowych, podejmowanych na poziomie SC.
- <sup>36</sup> Ze względu na to, że poszczególne IC, stanowią część Służby Celnej, traktowanej jako całość instytucyjna, oraz na to, że cele SSC są kaskadowane na poszczególne IC, przy pomiarze tych kaskadowanych celów, należy uwzględniać możliwość nachodzenia na siebie celów kaskadowanych na poszczególne IC<sup>4</sup>. Należy ograniczyć potencjał do konkurencji wewnętrznej poprzez wprowadzenie mechanizmów przyczyniania się danej IC do realizacji celu innej IC oraz odzwierciedlenie tego na poziomie rozliczania z realizacji celów.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC:** Pomiar realizacji celów opiera się na miernikach, ale uwzględnia także analizę stopnia realizacji celu i adekwatności miernika wobec celu, oraz wpływ czynników niezależnych czy zmian decyzji kierunkowych, podejmowanych na poziomie SC.

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC:** Pomiar realizacji celów uwzględnia przyczynianie się danej IC do realizacji celu innej IC

### 2. Mierniki dla działań wspierających

- <sup>37</sup> Wprowadzenie spójnego drzewa celów uwzględniającego zależności pomiędzy procesami (głównym/wspierającymi) oraz udział poszczególnych KO w realizacji celów powinno zapewnić uwzględnienie rzeczywistej roli KO w procesie i pozwolić na poprawne jej zmierzenie.
- <sup>38</sup> Należy również ustalić „zasady podziału sukcesu” w sytuacji gdy sukces wymaga współdziałania różnych IC, w taki sposób aby uwzględnić przyczynianie się do sukcesu.

---

<sup>4</sup> Np. zajęcie nielegalnie wprowadzanych na teren Polski towarów może nastąpić na obszarze kompetencyjnym różnych IC.



**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC:** Wprowadzenie zasad pomiaru dla działań wspierających.

### **3. Kalkulacja miernika uwzględnia specyfikę działań**

- <sup>39</sup> Wyznaczenie poziomu miernika powinno następować w uzgodnieniu z IC, tak, aby można było uwzględnić specyfikę poszczególnych IC. IC powinna mieć istotny wpływ na poziom miernika.
- <sup>40</sup> Wyznaczanie wartości miernika tylko na podstawie danych historycznych może być niewłaściwe. Zniechęca to IC do osiągania wartości powyżej wartości docelowej: brak jest nagrody za przekroczenie, przekroczenie zwiększy wartość docelową w roku następnym. Specyfika działań IC/UC/Wydziału może mieć wpływ na poprawność kalkulacji miernika. Należy zastanowić się nad uwzględnianiem dużych transakcji jednorazowych oraz kalkulację średnich przy minimalnej liczbie transakcji.
- <sup>41</sup> Przykładowo inaczej powinno się rozliczać IC graniczącą z obszarem poza unijnym, gdzie dokonuje się wielu transakcji o niskiej wartości, (bo taka jest struktura przemytu np. papierosów), a inaczej IC z granicą morską, gdzie transakcje mają wysoką wartość jednostkową (gdzie przemysł papierosów odbywa się w ilościach wynikających z pojemności kontenerów). Nieuwzględnianie dużych, jednorazowych „trafień” jest demotywujące.
- <sup>42</sup> Innym przykładem jest rozliczanie Wydziału z terminowości wydawania decyzji w oparciu o średnią, w sytuacji gdy w okresie rozliczeniowym wydawane są 2-4 decyzje. Wówczas jedna skomplikowana sprawa, dla której przekroczono docelowe terminy, uniemożliwia uzyskania docelowych wartości średnich.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC:** Wprowadzenie zasad pomiaru uwzględniających specyfikę działań.

### **4. Gromadzenie danych do monitorowania**

- <sup>43</sup> Należy zapewnić sprawne gromadzenie a następnie udostępnianie niezbędnych danych pochodzących z centralnych systemów transakcyjnych wdrożonych w SC, na potrzeby monitorowania realizacji celów. W sytuacji kalkulowania mierników w oparciu o dane z różnych systemów przepływ danych pomiędzy systemami powinien być zautomatyzowany. System raportowania ARIS powinien automatycznie pobierać dane z systemów działających w SC.
- <sup>44</sup> Należy zapewnić sprawne gromadzenie i udostępniania danych znajdujących się poza centralnymi systemami operacyjnymi. Ręczne wprowadzanie danych jest czasochłonne i obarczone zwiększonym ryzykiem wprowadzenia danych niepoprawnych. Należy dążyć do zintegrowania systemów IT i pobierania większej ilości danych bez udziału człowieka. Dane powinny być wprowadzane raz, u źródła ich powstania, i być zabezpieczone przed niepożądaną zmianą.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC:** Wdrożone zostaną mechanizmy pobierania danych z systemów operacyjnych do warstwy integracyjnej ODS (zawierającej wszystkie pobrane dane w nieprzetworzonej formie). Identyfikacja danych wprowadzanych ręcznie, pomoc dla IC w



optymalizacji gromadzenia danych (udostępnienie arkuszy Excel oraz metod ich weryfikacji wypracowanych w danej IC, wykorzystanie systemu FENIKS).

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC:** Zasilenie warstwy analitycznej (zawierającej dane oczyszczone, odpowiednio przetworzone i zintegrowane). Dane z warstwy analitycznej będą mogły być podstawą do wyliczania wskaźników na potrzeby analiz zarządczych.

## 5. Weryfikacja poprawności mierników

Należy wprowadzić zasadę zgodności stosowanych mierników z wymogami RACER zarówno na poziomie SC, jak i IC.

Wypełnienie wymogów RACER powinno być okresowo analizowane. Każdy nowy miernik powinien być oceniany, czy spełnia ww. wymogi.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Pilotaż:** Mierniki zgodne z RACER

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC:** Ocena drzewa celów pod kątem zgodności mierników z RACER

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC:** Mierniki zgodne z RACER

## 3.3.Motywowanie

### 1. Zakres systemu

<sup>45</sup> System motywowania do realizacji celów w ramach ZPC powinien stanowić element szerszego systemu motywowania w SC. Nagrody pieniężne powinny pozostać kluczową formą motywowania, obejmując zarówno realizację celów SC, jak i realizację bieżących zadań.

<sup>46</sup> W związku z tym, że obowiązujące przepisy<sup>5</sup> wskazują preferowane kryteria udzielania nagród pieniężnych<sup>6</sup>, w pierwszym etapie należy doprecyzować te przepisy na poziomie regulacji wewnętrznych, wykorzystując przy tym zarówno preferowane przez przepisy kryteria, jak i te które funkcjonują poza nimi.

<sup>47</sup> Ramowa polityka motywowania powinna zostać opracowana na poziomie SC. Jej struktura powinna obejmować w szczególności: formy motywowania, źródła finansowania nagród pieniężnych, (przykładowy) katalog kryteriów przyznawania nagród, wzór oceny okresowej (będącej podstawą przyznawania nagród), uszczegółowienie dwuletniej oceny okresowej). Na jej podstawie poszczególne IC powinny opracować własne zasady motywowania (a przynajmniej udzielania nagród pieniężnych). Po roku funkcjonowania zasad w IC, należy dokonać ich przeglądu pod kątem celowości i możliwości wprowadzenia szczegółowych zasad na poziomie SC (zastępujących zasady IC).

<sup>48</sup> Docelowo, realizacja celów w ramach ZPC powinna stanowić wyraźne kryterium (uzasadnienie) dla przyznania nagrody pieniężnej i jako takie powinno znaleźć się w rozporządzeniu.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Pilotaż:** Zasady motywowania

<sup>5</sup> Rozporządzenie MF w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom celnym.

<sup>6</sup> Poprzez zastosowanie sformułowania „w szczególności za 1) wzorowe wypełnianie powierzonych zadań służbowych, 2) przejawienie inicjatywy w zakresie doskonalenia organizacji i efektywności służby, pod warunkiem, że efektem tych działań jest udoskonalenie organizacji lub zwiększenie efektywności służby”.



Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC: Ramowa polityka motywowania w Służbie Celnej

Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC: Szczegółowe zasady motywowania pracowników Służby Celnej (w zależności od wyników przeglądu)

Oczekiwany rezultat [Etap 3]. Cała SC: Zmiana Rozporządzenia w sprawie ocen okresowych i opinii służbowych funkcjonariuszy celnych<sup>7</sup>, włączająca realizację celów ZPC, jako wyraźne kryterium oceny okresowej.

## 2. Podział nagród na KO

<sup>49</sup> Podział nagród na poziomie IC na poszczególne KO powinien uwzględniać rzeczywiste osiągnięcie celów, a nie powinien być uzależniony tylko i wyłącznie od liczby pracowników. Należy zatem przy podziale brać pod uwagę: stopień przyczyniania się do realizacji celów, rzeczywiste osiągnięcie celów oraz liczbę pracowników. Oznacza to zróżnicowanie podziału puli dla KO, które osiągnęły stawiane cele i te, które celów nie zrealizowały.

<sup>50</sup> Dla niektórych KO wskazanie stopnia przyczyniania się do realizacji celów może być utrudnione. Dlatego w krótkim okresie można dopuścić wprowadzenie 2 kategorii KO z różnymi zasadami, tj. KO przyczyniające się do realizacji celów, oraz takie w których trudno to ustalić (np. komórki wspierające).

Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Pilotaż: Opis procesów wraz z wyszczególnieniem przyczyniania się do realizacji celów i uwzględnienie go w systemie motywowania.

Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC: Podział puli nagród na KO różnicuje KO, które osiągnęły cele od tych, które celów nie osiągnęły.

Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC: Opis procesów wraz z wyszczególnieniem przyczyniania się do realizacji celów i uwzględnienie go w systemie motywowania.

## 3. Podział nagród na funkcjonariuszy celnych/pracowników

<sup>51</sup> Decyzja o przyznaniu nagrody pieniężnej funkcjonariuszowi celnemu/pracownikowi powinno być efektem okresowej oceny pracowniczej. Obecne w IC rozwiązania w swojej istocie stanowią już w tej chwili rodzaj okresowej oceny pracowniczej. Należy ją usystematyzować oraz wprowadzić przejrzyste zasady.

<sup>52</sup> Jednym z kryteriów takiej oceny powinna być realizacja celów w ramach systemu ZPC. Należy wprowadzić jasny i czytelny mechanizm łączący system oceny okresowej z realizacją celów. W początkowym stadium mógłby on przyjąć formę opisową wraz ze wskazaniem konkretnych celów, do których realizacji przyczynił się dany funkcjonariusz celny/pracownik. Wraz z dojrzewaniem systemu (w tym opisem procesów) następowałby proces obiektywizacji takiego powiązania.

<sup>53</sup> Pozostałe wymiary tej oceny powinny nawiązywać do kryteriów dwuletniej oceny okresowej.

<sup>54</sup> Funkcjonariusze celni/pracownicy nie zaangażowani w realizację celów SSC powinni również uczestniczyć w ocenie okresowej. Kryteria oceny ich pracy powinny być odmienne.

---

<sup>7</sup> Oraz ewentualnie Rozporządzenia MF w sprawie udzielania wyróżnień funkcjonariuszom celnym.





**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Pilotaż:** Wprowadzenie oceny okresowej (np. rocznej lub półrocznej), jako podstawy przyznania nagrody, z jednym z kryteriów w postaci realizacji celów w ramach systemu ZPC.

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Pilotaż:** Dalszy rozwój oceny okresowej i powiązanie jej z dwuletnią oceną wynikającą z rozporządzenia.

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC:** Wprowadzenie oceny okresowej (np. rocznej)<sup>8</sup>, jako podstawy przyznania nagrody, z jednym z kryteriów w postaci realizacji celów w ramach systemu ZPC.

**Oczekiwany rezultat [Etap 3]. Cała SC:** Dalszy rozwój oceny okresowej i powiązanie jej z dwuletnią oceną wynikającą z rozporządzenia.

#### 4. Kryteria oceny

- <sup>55</sup> Realizacja celów SSC powinna być jednym z kryteriów stosowanych przy ocenie funkcjonariuszy celnych/pracowników, która ma być podstawą dla przydzielenia nagrody.
- <sup>56</sup> Należy stosować różne kryteria dla kadry kierowniczej oraz pozostałych funkcjonariuszy celnych/pracowników.
- <sup>57</sup> Pozostali funkcjonariusze celni/pracownicy powinni być w większej mierze oceniani z punktu widzenia przyczyniania się do realizacji celów grupowych.
- <sup>58</sup> Należy stosować różne kryteria dla funkcjonariuszy celnych/pracowników zaangażowanych w realizację celów SSC oraz tych, którzy nie są w niezaangażowani.
- <sup>59</sup> Przykładowy podział kryteriów dla poszczególnych grup funkcjonariuszy celnych/pracowników mógłby wyglądać następująco:

A. Kadra kierownicza zaangażowana w realizację celów SSC:

- Realizacja celów indywidualnych 40%
- Realizacja celów SSC kaskadowanych na poziom KO 30%
- Realizacja bieżących zadań 10%
- Planowanie i organizowanie 20 %

B. Kadra kierownicza niezaangażowana w realizację celów SSC:

- Realizacja celów indywidualnych 50%
- Realizacja bieżących zadań 30%
- Planowanie i organizowanie 20 %

C. Pozostali funkcjonariusze celni/pracownicy zaangażowani w realizację celów SSC:

- Realizacja celów indywidualnych 20%
- Realizacja celów SSC kaskadowanych na poziom KO 50%
- Realizacja bieżących zadań 30%

D. Pozostali funkcjonariusze celni/pracownicy niezaangażowani w realizację celów SSC:

- Realizacja celów indywidualnych 40%
- Realizacja bieżących zadań 60%

<sup>8</sup> jw.





**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Pilotaż:** Wprowadzenie oceny okresowej (np. rocznej), jako podstawy przyznania nagrody, z jednym z kryteriów w postaci realizacji celów w ramach systemu ZPC. Ocena okresowa uwzględnia różne kategorie funkcjonariuszy celnych/pracowników.

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC:** Wprowadzenie oceny okresowej (np. rocznej), jako podstawy przyznania nagrody, z jednym z kryteriów w postaci realizacji celów w ramach systemu ZPC. Ocena okresowa uwzględnia różne kategorie funkcjonariuszy celnych/pracowników.

## 5. Termin oceny i wypłaty nagrody

<sup>60</sup> Ocena i wypłata nagrody powinna następować niezwłocznie po okresie rozliczeniowym. W związku z ograniczeniem w postaci konieczności wypłaty nagród w miesiącu grudniu należy odpowiednio dostosować okres rozliczeniowy.

<sup>61</sup> W zależności od dostępności danych okres ten mógłby obejmować miesiące październik – listopad albo wrzesień - październik.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Cała SC:** Ustalenie nowego okresu rozliczeniowego dopasowanego do możliwych terminów wypłaty nagród.

## 6. Powiązanie z ocenami dwuletnimi

<sup>62</sup> Oba typy ocen powinny być powiązane w taki sposób, że ocena, będąca podstawą przyznania nagrody pieniężnej była jednym z kilku elementów branych pod uwagę przy ocenie dwuletniej, np. kompetencja „orientacja na osiągnięcie celów organizacji” mogłaby być bezpośrednią konsekwencją ocen krótkookresowych.

<sup>63</sup> Określony w obowiązującym rozporządzeniu MF<sup>9</sup> system oceny należy mocniej powiązać z oceną realizacji celów. Ocena kompetencji „orientacja na osiągnięcie celów organizacji” powinna istotnie zależeć od stopnia realizacji celów. Również „realizacja zadań” powinna być jasno powiązana ze stopniem realizacji celów. Docelowo realizacja celów w ramach ZPC powinna stanowić odrębne i istotne kryterium oceny dwuletniej w rozporządzeniu.

<sup>64</sup> Należy wprowadzić (ramowy) arkusz oceny okresowej<sup>10</sup>, stanowiący dokumentację wspierającą do wniosków nagrodowych.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Pilotaż:** Arkusz oceny okresowej, będący podstawą do wypłaty nagrody pieniężnej, powiązany z rozporządzeniem MF.

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC:** Arkusz oceny okresowej, będący podstawą do wypłaty nagrody pieniężnej, powiązany z rozporządzeniem MF

**Oczekiwany rezultat [Etap 3]. Cała SC:** Prowadzenie dwuletniej oceny okresowej w powiązaniu z oceną okresową, będącą podstawą do wypłaty nagrody pieniężnej

<sup>9</sup> Rozporządzenie w sprawie ocen okresowych i opinii służbowych funkcjonariuszy celnych.

<sup>10</sup> Lub opinii służbowej.



## 7. Rozliczanie z realizacji celów, nie z realizacji mierników

<sup>65</sup> Podejście do rozliczania z realizacji celów powinno korzystać z mierników, ale nie w bezkrytyczny sposób. Na trzech poziomach, tj. przyznawania puli środków dla IC, KO, jak i nagradzania poszczególnych funkcjonariuszy celnych/pracowników należy zapewnić, aby poziomy realizacji miernika stanowiły podstawę do bardziej kompleksowej analizy osiągnięcia celów, która powinna także brać pod uwagę: okoliczności zewnętrzne, mające wpływ na cel oraz te sposoby jego realizacji, które pozostają poza pomiarem na podstawie miernika. Można to osiągnąć poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów w proponowanej ogólnej polityce motywowania jak i pisemnych zasadach dotyczących wynagradzania.

**Oczekiwany rezultat [Etap 1]. Pilotaż:** Podział środków na nagrody na poziomie KO oraz funkcjonariuszy celnych/pracowników jest wynikiem bardziej kompleksowej analizy osiągnięcia celów, która bierze także pod uwagę: okoliczności zewnętrzne, mające wpływ na cel oraz te sposoby jego realizacji, które pozostają poza pomiarem na podstawie miernika.

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC:** Podział środków na nagrody dla IC jest wynikiem bardziej kompleksowej analizy osiągnięcia celów, która bierze także pod uwagę: okoliczności zewnętrzne, mające wpływ na cel oraz te sposoby jego realizacji, które pozostają poza pomiarem na podstawie miernika.

**Oczekiwany rezultat [Etap 2]. Cała SC:** Podział środków na nagrody na poziomie KO oraz funkcjonariuszy celnych/pracowników jest wynikiem bardziej kompleksowej analizy osiągnięcia celów, która bierze także pod uwagę: okoliczności zewnętrzne, mające wpływ na cel oraz te sposoby jego realizacji, które pozostają poza pomiarem na podstawie miernika.



## 4. Zarządzanie zmianą. Monitorowanie zmiany i zarządzanie ryzykiem

### 4.1. Analiza ryzyka dla procesu zmiany

<sup>66</sup> Każda zmiana w organizacji wiąże się z podwyższonym ryzykiem niepowodzenia. Ryzykiem tym należy racjonalnie zarządzać: określić ryzyka (w oparciu o analizę ryzyka) i sformułować plan zarządzania tymi ryzykami. Część narzędzi dotyczy ryzyk występujących w każdym procesie zmiany, najważniejsze zostały wskazane poniżej. Należy przeprowadzić analizę ryzyka dla wprowadzania ZPC w SC, z udziałem IC (w tym modelerów) i UC. Analiza powinna być okresowo aktualizowana – zalecamy, aby pierwsza aktualizacja miała miejsce po 6 miesiącu, kolejne po zakończeniu kolejnych etapów wdrażania ZPC. Niezależnie należy reagować na bieżące problemy we wdrażaniu ZPC.

### 4.2. Plan wprowadzania zmiany.

<sup>67</sup> Plan wprowadzania zmiany powinien zawierać:

- Określenie docelowego modelu zarządzania przez cele w Służbie Celnej
- Określenie etapów dojścia do rozwiązania docelowego, uwzględniając iteracyjny charakter wprowadzanych zmian
- Wybranie IC do pilotażu.

<sup>68</sup> Naszym zdaniem ZPC powinno docelowo być powiązanie z zarządzaniem procesowym. Cele powinny być ustalone dla procesów, kaskadowane na procesy wspierające. Cele dla KO powinny wynikać z ich udziału w realizacji procesów. Cele powinny zostać ustalone dla wszystkich procesów. Ponadto ZPC powinno być powiązane z kontrolą zarządczą, w tym z zarządzaniem ryzykiem. Z każdym wyznaczonym celem wiąże się ryzyko jego nieosiągnięcia, którym należy zarządzać. Do zarządzania ryzykiem konieczna jest identyfikacja ryzyka, szacowanie poziomu ryzyka, odpowiednia reakcja na ryzyko, (czyli podejmowanie określonych działań).

<sup>69</sup> Należy określić kolejne etapy na drodze do modelu docelowego. Zalecamy wybór 2 IC, które testowałyby rozwiązania planowane do wdrożenia w SC w kolejnym etapie. Wprowadzanie zmian w wybranych 2 IC miałoby charakter pilotażu – poprzedzałoby wprowadzenie analogicznych zmian w całej SC. Dzięki takiemu podejściu możliwe będzie wprowadzanie ewentualnych korekt przed wprowadzaniem zmian w całej SC. Zmiany wprowadzane będą w kilku okresach. W każdym okresie zmiany w 2 IC wybranych do „pilotażu” będą „o krok do przodu” wobec zmian wprowadzanych w całej SC. Uważamy, że stan docelowy możliwy jest do osiągnięcia w ciągu 3 okresów rozliczeniowych:

- W okresie 1: w 2 IC wprowadzane będą zmiany, które wprowadzone zostaną w całej SC w okresie 2. Jednocześnie w całej SC wprowadzone zostaną zmiany, które naszym zdaniem nie wymagają poprzedzenia pilotażem.
- W okresie 2: w 2 IC wprowadzane będą zmiany, które wprowadzone zostaną w całej SC w okresie 3, w całej SC wprowadzane będą zmiany przetestowane w 2 IC w okresie 1.
- w okresie 3: w 2 IC rozpocznie się proces optymalizacji procesów, w całej SC w wprowadzone zostaną zmiany przetestowane w 2 IC w okresie 2.



- <sup>70</sup> Pierwszy okres rozliczeniowy, w którym wprowadzane byłyby zmiany oznaczyliśmy, jako okres „n”. Okres ten mógłby się rozpocząć w 2016r. Kolejne okresy oznaczyliśmy, jako „n+1” (drugi okres wprowadzania zmian) oraz „n+2” (trzeci okres wprowadzania zmian). Poszczególne etapy realizacji, w podziale pilotaż (2 IC) oraz zmiany w całej SC, zostały przedstawione w [załączniku Etapy wdrożenia modelu ZPC](#).
- <sup>71</sup> Naszym zdaniem należy unikać wprowadzania zmian dodatkowych (nieujętych w planie wdrażania ZPC) w trakcie trwających okresów realizacji (w trakcie etapów 1,2,3). SC i funkcjonariusze celni/pracownicy posiadają określoną możliwość absorpcji zmiany. Zbyt duża ilość zmian utrudni ocenę ich wpływu, zwiększy poczucie dezorientacji wśród funkcjonariuszy celnych/pracowników, może stworzyć wrażenie, że kierownictwo nie posiada jasnej wizji zmiany. Zmiany planów - odnośnie zmian w okresach przyszłych nie wpływają tak negatywnie.
- <sup>72</sup> Zagrożenie braku odpowiedniego planu oceniamy jako średnie. W trakcie audytu nie otrzymaliśmy takiego planu, z naszych ustaleń wynika, że formalnie zapisany plan wdrożenia nie został opracowany i nie został on zakomunikowany w SC. Jednocześnie uważamy, że opracowanie takiego planu nie powinno stanowić problemu dla SC. Naszą propozycję przedstawiamy w załączniku.

#### 4.3. Przykład kierownictwa

- Wprowadzenie zmian kierownictwo powinno rozpocząć od siebie, pokazując, że jest gotowe do podjęcia ryzyka wprowadzenia zmiany. Wymagana jest konsekwencja w realizacji planów i zapowiedzi. Pracownicy powinni być przekonani, że przedstawiane plany będą realizowane. Należy wdrażać kolejne etapy ZPC zgodnie z założeniami lub wyjaśniać odstępstwo od planów.
- <sup>73</sup> Należy pamiętać, że kierownictwo mające wpływ na stosunek pracowników/funkcjonariuszy do ZPC obejmuje również Naczelników Wydziałów, Kierowników Referatów oraz Kierujących Wieloosobowymi Stanowiskami Pracy.
- <sup>74</sup> Zagrożenie niewystarczającego przykładu ze strony kierownictwa uznajemy za niskie. Dostrzegamy wiele działań podejmowanych zarówno na szczeblu MF jak i przez kierownictwo IC. Dostrzegamy jednak problem niedostatecznych narzędzi. Przede wszystkim brakuje planu wdrożenia rozwiązań docelowych oraz jasnego powiązania poziomu nagrody lub oceny okresowej ze stopniem realizacji celów. Niedoskonałości systemu pomiaru również wpływa na stopień przekonania części kierownictwa (przede wszystkim Naczelników) o słuszności ZPC.

#### 4.4. Komunikacja z funkcjonariuszami celnymi/pracownikami

- <sup>75</sup> Należy nie tylko określić plan wdrożenia zmiany, ale również wskazać, dlaczego SC chce zmianę wprowadzić. Funkcjonariusze celni/pracownicy powinni znać i rozumieć uzasadnienie wprowadzanej zmiany. Pracownicy powinni być przekonani, że zmiana jest potrzebna i dostrzegać własne korzyści. Trudności i ryzyka związane z procesem zmiany również należy określić.
- <sup>76</sup> Wprowadzanie zmiany oznacza niepewność dla funkcjonariuszy celnych/pracowników. Powinni oni mieć możliwość ich wyrażenia i zostać rzeczywiście wysłuchani. Pozwoli to również na



uzyskanie informacji, jak zmiana jest odbierana w SC. Często to pracownicy wiedzą lepiej jak sprawdzają się wprowadzane nowe rozwiązania i co należy poprawić – warto wykorzystać tę wiedzę.

- <sup>77</sup> Należy zaktualizować obecną dokumentację ZPC i utrzymywać jej aktualność. Należy sformułować uzasadnienie wprowadzanej zmiany, wskazać korzyści (dla SC oraz dla pracowników) i zagrożenia (również w oparciu o analizę ryzyka procesu zmiany). Analiza korzyści i kosztów przedstawiona funkcjonariuszom celnym/pracownikom powinna być realna. Dokumentacja powinna być dostępna dla wszystkich funkcjonariuszy celnych/pracowników, których zmiana dotyczy.
- <sup>78</sup> Zagrożenie niedostatecznej komunikacji z funkcjonariuszami celnymi/pracownikami oceniamy jako wysokie. Przede wszystkim właściwa komunikacja w tak skomplikowanym procesie zmiany jest trudna do osiągnięcia. Ponadto dostrzegamy obszary poprawy w dotychczasowej komunikacji: oficjalna dokumentacja ZPC nie jest aktualna<sup>11</sup>, część Naczelników Wydziałów oraz modelerów nie potrafiła wskazać docelowego rozwiązania, do którego mają zmierzać wprowadzane zmiany lub uzasadnienia dla niedoskonałości stanu obecnego.

#### 4.5. Opór przed zmianą

- <sup>79</sup> Opór przed zmianą jest naturalną, ludzką reakcją. Zmiana ustalonego porządku w SC oznacza, że niektórzy funkcjonariusze celni/pracownicy mogą na niej stracić. Należy zrozumieć podstawy oporu (przewidywanego i istniejącego) i starać się im przeciwdziałać. W oparciu o przeprowadzoną analizę ryzyka należy określić głównych beneficjentów (będą naturalnymi propagatorami zmiany) oraz osoby, które mogą czuć się szczególnie zagrożone planowaną zmianą (będą źródłem oporu przed zmianą).
- <sup>80</sup> Naturalnymi propagatorami zmiany są i pozostaną „modelerzy”. Należy wspierać grupę modelerów: zapewnić efektywną komunikację między nimi oraz dbać o to by byli oni przekonani o słuszności zmiany oraz powodzeniu jej wprowadzenia.
- <sup>81</sup> Uważamy, że należy wskazać 2 IC, które są najbardziej zainteresowane wprowadzeniem ZPC i mają największe doświadczenie w tym zakresie. Będą one testowały funkcjonowanie rozwiązań w praktyce przed wprowadzeniem ich w skali całej SC.
- <sup>82</sup> Warto stworzyć grupę roboczą ds. ZPC, w skład której wchodzić będą modelerzy oraz dodatkowe osoby szczególnie zaangażowane we wdrażanie ZPC (MF, Dyrektor IC wskazanych IC, Naczelnicy). Grupa analizowałaby na bieżąco postęp wdrożenia, reagowała na ryzyka, szukała rozwiązań problemów.
- <sup>83</sup> Należy zapewnić komunikację z osobami będącymi źródłem oporu. Część przyczyn można wyeliminować, znać warto wszystkie. Spotkania omawiające postęp wdrożenia ZPC powinny zapewniać możliwość swobodnej wypowiedzi przeciwnikom ZPC, zgłaszania uwag krytycznych.

---

<sup>11</sup> Dokument „Zarządzanie przez cele w Służbie Celnej”, Warszawa 2013



<sup>84</sup> Wystąpienie oporu przed zmianą oceniamy jako zagrożenie o wysokim stopniu prawdopodobieństwa. Przede wszystkim praktycznie każda zmiana tak istotna jak wprowadzane ZPC budzi opór u części funkcjonariuszy celnych/pracowników. ZPC zwiększy rozliczalność z realizacji powierzonych celów, więc opór osób odpowiedzialnych za ich realizację należy uznać za naturalną reakcję. Ponadto ZPC oznacza konieczność dokonywania pomiaru. Dodatkowo występujące obecnie niedoskonałości we wdrażaniu ZPC opór taki będą wzmacniać.

## 5. Załącznik. Etapy wdrożenia modelu ZPC

Etap	Działania - Ustalanie Celów	Działania - Pomiar	Działania - Motywowanie
<b>I Okres</b>  <b>Pilotaż</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wdrożenie ZPC dla wybranego procesu głównego i procesów go wspierających.</li> <li>• Cele zgodne ze SMART</li> <li>• Udział podwładnych w ustalaniu celów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wdrożenie pomiaru dla wybranych celów</li> <li>• Mierniki zgodne z RACER</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opracowanie Zasad motywowania</li> <li>• Uwzględnienie opisu procesu głównego i wspierających w systemie motywowania (vide sekcja 3.3. 2).</li> <li>• Wprowadzenie oceny okresowej (np. rocznej), jako podstawy przyznania nagrody, z jednym z kryteriów w postaci realizacji celów w ramach systemu ZPC. Ocena okresowa uwzględnia różne kategorie funkcjonariuszy celnych/pracowników.</li> <li>• Arkusz oceny okresowej, powiązany z rozporządzeniem MF.</li> <li>• Podział środków na nagrody na poziomie KO oraz funkcjonariuszy celnych/pracowników jest wynikiem bardziej kompleksowej analizy osiągania celów, która bierze także pod uwagę: okoliczności zewnętrzne, mające wpływ na cel oraz te sposoby jego realizacji, które pozostają poza pomiarem na podstawie miernika.</li> </ul>
<b>I Okres</b>  <b>Cała SC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaskadowanie celów, a nie mierników. Określenie celów dla działań wspierających</li> <li>• Udział podwładnych w ustalaniu celów</li> <li>• Cele dla KO sformułowane przed rozpoczęciem okresu</li> <li>• Ocena drzewa celów pod kątem zgodności ze SMART</li> <li>• Określenie stopnia realizacji celów opiera się o mierniki oraz ocenę ekspercką.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocena drzewa celów pod kątem zgodności mierników z RACER</li> <li>• Określenie mierników dla działań wspierających</li> <li>• Określenie zasad „podziału sukcesu” dla celów wymagających współpracy IC/KO</li> <li>• Ocena mierników pod kątem zgodności z RACER</li> <li>• Pomiar realizacji celów opiera się na miernikach, ale uwzględnia także analizę stopnia realizacji celu i adekwatności miernika</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ramowa polityka motywowania w Służbie Celnej</li> <li>• Podział puli nagród na KO różnicuje KO, które osiągnęły cele od tych, które celów nie osiągnęły</li> <li>Ustalenie nowego okresu rozliczeniowego</li> </ul>

		<p>wobec celu, oraz wpływ czynników niezależnych czy zmian decyzji kierunkowych, podejmowanych na poziomie SC.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wprowadzenie zasad pomiaru uwzględniających specyfikę działań.</li> <li>• Wdrożone zostaną mechanizmy pobierania danych z systemów operacyjnych do warstwy integracyjnej ODS</li> </ul>	
<b>II Okres Pilotaż</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wdrożenie ZPC dla kolejnych 2 procesów głównych wraz z procesami wspierającymi oraz z określeniem ryzyk dla tych procesów, określeniem mechanizmów kontrolnych i oceną ryzyk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wdrożenie pomiaru dla wybranych celów</li> <li>• Zwiększenie udziału danych pochodzących wprost z systemów transakcyjnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalszy rozwój oceny okresowej i powiązanie jej z dwuletnią oceną wynikającą z rozporządzenia.</li> </ul>
<b>II Okres Cała SC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wdrożenie udoskonalonych rozwiązań dla wybranego procesu głównego i procesów go wspierających.</li> <li>• Określenie celów w oparciu o badanie oczekiwań klientów</li> <li>• Cele zgodne ze SMART</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wdrożenie udoskonalonych rozwiązań w zakresie pomiaru celu. Zwiększenie udziału danych pochodzących wprost z systemów transakcyjnych</li> <li>• Mierniki zgodne z RACER</li> <li>• Pomiar realizacji celów uwzględnia przyczynianie się danej IC do realizacji celu innej IC</li> <li>• Zasilenie warstwy analitycznej (zawierającej dane oczyszczone, odpowiednio przetworzone i zintegrowane</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Szczegółowe zasady motywowania funkcjonariuszy celnych/pracowników Służby Celnej (w zależności od wyników przeglądu)</li> <li>• Uwzględnienie opisu procesu głównego i wspierających w systemie motywowania.</li> <li>• Wprowadzenie oceny okresowej (np. rocznej), jako podstawy przyznania nagrody, z jednym z kryteriów w postaci realizacji celów w ramach systemu ZPC. Ocena okresowa uwzględnia różne kategorie funkcjonariuszy celnych/pracowników.</li> <li>• Arkusz oceny okresowej, będący podstawą do wypłaty nagrody pieniężnej, powiązany z rozporządzeniem MF</li> <li>• Podział środków na nagrody dla IC oraz na poziomie KO jest wynikiem bardziej kompleksowej analizy osiągnięcia celów, która bierze także pod uwagę: okoliczności zewnętrzne, mające wpływ na cel oraz te sposoby jego realizacji, które pozostają poza pomiarem na podstawie miernika.</li> </ul>
<b>III Okres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optymalizacja przebiegu wybranego procesu głównego oraz wybranego procesu wspierającego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Określenie mierników jakości przebiegu procesu</li> </ul>	



Pilotaż			
III Okres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wdrożenie udoskonalonych rozwiązań w całej SC – dla wszystkich procesów głównych i procesów wspierających, wraz z połączeniem ZPC z zarządzaniem ryzykiem</li> <li>• Określenie celów w oparciu o badanie oczekiwań klientów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wdrożenie pomiaru dla wszystkich celów.</li> <li>• Uzyskanie docelowego poziomu udziału danych pochodzących wprost z systemów transakcyjnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalszy rozwój oceny okresowej i powiązanie jej z dwuletnią oceną wynikającą z rozporządzenia.</li> <li>• Prowadzenie dwuletniej oceny okresowej w powiązaniu z oceną okresową, będącą podstawą do wypłaty nagrody pieniężnej</li> <li>• Zmiana Rozporządzenia w sprawie ocen okresowych i opinii służbowych funkcjonariuszy celnych, włączająca realizację celów ZPC jako wyraźne kryterium oceny okresowej</li> </ul>