

Warszawa, 19.07.2010r.

Prof. dr hab. Marta Juchnowicz

Szkoła Główna Handlowa

ANALIZA PROJEKTU ROZWIĄZAŃ
W ZAKRESIE OPISU I WARTOŚCIOWANIA STANOWISK SŁUŻBOWYCH
FUNKCJONARIUSZY CELNYCH

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej nakłada na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek określenia zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk służbowych. Jest to wykonanie zadania, określonego w art. 114.1. „Stanowiska służbowe funkcjonariuszy w Służbie Celnej podlegają opisowi i wartościowaniu”

Projektowane przez Służbę Celną zasady dokonywania opisu i wartościowania stanowisk służbowych stanowią oryginalną koncepcję. Różni się ona w sposób istotny od metody przyjętej dla pracowników służby cywilnej (Zarządzenie nr 81 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2007 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej. M.P. Nr 48, poz.566 z późn. zm.). Odbiega także od rozwiązań wdrożonych w praktyce administracji publicznej na świecie. W różnych krajach, w tym przede wszystkim krajach anglosaskich, dominującą jest klasyczna, analityczno-punktowa metoda wartościowania pracy

Ogólna ocena projektu

Założenie podstawowe przyjęte w koncepcji wartościowania stanowisk służbowych w Służbie Celnej jest merytorycznie poprawne. O ocenie stanowisk specjalistycznych i eksperckich decyduje:

- wartość zadań wykonywanych na stanowisku oraz
- czasochłonność zadań.

O wartości stanowisk kierowniczych decyduje wyłącznie stopień odpowiedzialności i uprawnień.

Zastosowane rozwiązanie można uznać za potencjalnie prawidłowe, przy spełnieniu dwóch warunków:

- a/ kryteria związane z kompleksowo określonymi wymaganiami kompetencyjnymi oceniane są na etapie doboru, to znaczy kwalifikowania pracownika na stanowisko,
- b/ natomiast takie kryteria jak: rola stanowiska w organizacji, zakres kierowania, uciążliwość pracy, oceniane są i wynagradzane za pomocą dodatków funkcyjnych.

Zastrzeżenia dotyczą proponowanej metody wyceny.

1. Wartościowanie stanowisk służbowych w Służbie Celnej dokonywane jest w **sposób sumaryczny**, to znaczy bez szczegółowej analizy i oceny wymagań pracy.

Oceniane zadanie traktuje się jako całość. Zadania z kategorii stanowisk specjalistycznych i eksperckich zostały podzielone na sześć grup, a stanowisk kierowniczych na dziesięć grup.

Zaletą metody sumarycznej jest prostota, możliwość szybkiego przeprowadzenia, a tym samym niewielki koszt. Uzyskane wyniki nie są jednak precyzyjne, są obarczone dużą dozą subiektywizmu i trudne do uzasadnienia.

W krajach, gdzie wdrożone jest wartościowanie stanowisk w administracji publicznej, dominuje **metoda analityczna**. Metoda ta polega na szczegółowej analizie i ocenie kryteriów determinujących wartość stanowiska. Ostatecznie wartość stanowiska wyznacza suma ocen cząstkowych poszczególnych kryteriów. Ten sposób postępowania stwarza przesłanki do uwzględnienia stanu faktycznego, a tym samym subiektywizowania oceny wartości pracy.

2. Opisy kryteriów wartościowania zadań /Załącznik nr 4/sformułowane są w **sposób bardzo ogólny**, co może stwarzać trudność z przyporządkowaniem konkretnych, różnorodnych zadań realizowanych w Służbie Celnej, do określonej punktacji.

Wyjaśnienia wymagają stosowane terminy, np.:

- „zasadnicze zadanie Służby Celnej” - czy pozostałe nie są zasadnicze?/
- „zadanie złożone i trudne” - czym różni się złożoność od trudności?/

3. Wydaje się, że do wartościowania zadań została przyjęta zbyt **ograniczona liczba kryteriów**.¹

3.1. W związku z tym w Załączniku nr 4 pojawiają się zapisy niejednoznaczne, nastroczające problemy klasyfikacyjne, np.:

- ”Zadanie o **większym stopniu** złożoności i trudności”,

¹ W metodzie zastosowanej w korpusie polskiej służby celnej występuje trzynaście kryteriów analitycznych. Metody wykorzystywane w administracji publicznej w różnych krajach zawierają przeciętnie siedem kryteriów oceny stanowisk.

- „...procedur, wytycznych i analiz o **niskim poziomie** trudności” pkt.4 oraz „opracowanie procedur, wytycznych i analiz” pkt. 5,.

- dlaczego w opisie pkt.5 dwukrotnie mowa jest o zadaniach dotyczących procedur, wytycznych i analiz, w pierwszej formie jako „modyfikacja”, w drugiej jako „opracowanie”?

3.2. Na jakiej podstawie zadanie koncepcyjne i analityczne Służby Celnej zostało potraktowane równorzędnie?

3.3. Zbyt wąska liczba kryteriów oceny zadań jest **szczególnie widoczna przy ocenie stanowisk kierowniczych**.

- O wartości punktowej zadania realizowanego na stanowiskach z kategorii stanowisk kierowniczych decyduje wyłącznie miejsce w strukturze organizacyjnej /w zakresie punktacji od 7 do 16/.

- W związku z tym np. stanowisko kierownika referatu, kierownika oddziału w oddziale celnym oraz naczelnika wydziału w izbie celnej otrzymało taką samą ocenę punktową – 9 pkt.

- Na podstawie jakich analiz i kryteriów oceny wszystkie stanowiska naczelników wydziałów w Ministerstwie Finansów oraz wydziałów w izbie celnej otrzymały taką samą ocenę punktową /10 pkt./?

Problem kompleksowości kryteriów wartościowania częściowo mogą ograniczyć dodatki funkcyjne, odzwierciedlające poziom odpowiedzialności. Niestety, projekt Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie warunków otrzymywania dodatków przez funkcjonariuszy Służby Celnej nie określa kryteriów różnicowania dodatków, a grupy dodatków dla poszczególnych stanowisk określone są widełkowo.

Zwraca uwagę fakt, że dla stanowisk jednakowo wycenionych, wysokość dodatków funkcyjnych jest zróżnicowana w sposób odmienny /Załącznik nr 2/. Np.: naczelnik wydziału 07-10, kierownik Oddziału Celnego 06-09, kierownik referatu 10-12. Poza tym zadania kierownika referatu ocenione są wyżej /9 pkt./ od kierownika

zmiany/8 pkt./, natomiast przewidywana wysokość dodatków funkcyjnych jednakowa/10-12/.

4. Kluczowym problemem, który nie jest w projekcie Zarządzenia prawidłowo sprecyzowany jest kwestia **czasochłonności zadań**.

4.1. Występuje **sprzeczność** w interpretowaniu kategorii „czasochłonność”.

W § 2.3. pojęcie to wyjaśnione jest w następujący sposób: „Czasochłonność, o której mowa w ust 1. stanowi procentowy udział czasu realizacji zadania na stanowiskach służbowych realizujących zadanie, w stosunku do czasu realizacji **wszystkich zadań komórki organizacyjnej.**” Sformułowanie takie pojawia się także w wyjaśnieniach do pozycji opisu /Załącznik nr 1 do Zarządzenia/. Informacje na temat tak rozumianej czasochłonności zostały z dużą precyzją przedstawione w Załączniku nr 5.

Odmienne sformułowanie zawiera § 2.6 „procentowy udział czasu realizacji zadania **na stanowisku służbowym**”.

Różnica merytoryczna tych dwóch sformułowań jest zasadnicza. W pierwszym ujęciu chodzi o strukturę czasochłonności działań całej komórki. Informacja ta może świadczyć o wadze danego zadania w działalności komórki organizacyjnej. W drugim ujęciu wprowadzona zostaje nowa kategoria, jaką jest czasochłonność zadania na stanowisku służbowym. Informacja ta ma bezpośredni związek z wartościowaniem konkretnego stanowiska służbowego.

4.2. W związku z powyższym w § 2.1. wymagają sprecyzowania intencje ustawodawcy w kwestii czasochłonności zadań (o jakiej czasochłonności mowa).

5. Zapis § 2.6 **nie precyzyjnie określa sposób ustalania** wartości stanowisk eksperckich i specjalistycznych. „Wartość ...wynika z sumy iloczynów...”

Co to znaczy, że wartość wynika? W załączniku do Zarządzenia należy podać zapis formuły matematycznej, według której obliczana jest konkretna wartość stanowiska służbowego.

6. Wątpliwości merytoryczne związane są z wartością stanowisk eksperckich i specjalistycznych, podanych w Załączniku nr 3.

5.1. Wartości stanowisk eksperckich i specjalistycznych określone są widełkowo. Na jakiej podstawie zostały one ustalone?

5.2. Dlaczego rozpiętość widełek jest zróżnicowana w przyjęty sposób?

Rozpiętość wartości stanowiska może być różna. W praktyce stosowane są trzy modele. Model elitarny – im wyższa wartość stanowiska tym większa rozpiętość, model egalitarny – im niższa wartość stanowiska tym większa rozpiętość, oraz - model mieszany.

W Zarządzeniu przyjęto rozwiązanie całkowicie oryginalne, nie mieszczące się w żadnym z powyższych modeli.

Uwagi szczegółowe

1. Tytuł zarządzenia w projekcie jest merytorycznie nieprawidłowy.

Przedmiotem wartościowania są stanowiska służbowe w Służbie Celnej, niezależnie od funkcjonariuszy, którzy te stanowiska zajmują. Dlatego proponuję” ... w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk służbowych w Służbie Celnej”.

2. Wymagania dotyczące wykształcenia funkcjonariuszy celnych w projektach aktów prawnych sformułowane są zbyt ogólnie.

Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych, trybu awansowania oraz dokonywania zmian na stanowiskach służbowych, określa wyłącznie poziom wykształcenia: średnie, studia pierwszego stopnia, studia drugiego stopnia. Opisy stanowisk sporządzane są dla poszczególnych komórek organizacyjnych w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej. Dlatego zgodnie z ich zadaniami należy **sprecyzować profil wykształcenia** pożądany z punktu widzenia specyfiki zadań.

Celowe wydaje się również rozszerzenie pojęcia wykształcenie /§ 1.1 pkt.3/ „oraz wykształcenie podstawowe i uzupełniające”.

Pod pojęciem „**wykształcenie uzupełniające**” należy rozumieć dodatkowe uprawnienia zawodowe, studia podyplomowe, umiejętności certyfikowane, niezbędne do wykonywania określonych zadań.

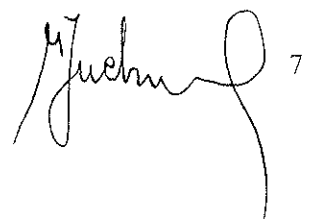
3. Proponuję wprowadzić do opisu pozycję „**Cel stanowiska**” /2 – 3 zdania/.

Inspiruje to wnioskodawcę utworzenia stanowiska do zastanowienia się nad racją /zasadnością/ jego utworzenia, ewentualnie utrzymywania.

Podsumowanie

Konkludując powyższe uwagi, stwierdzam, że:

1. przyjęta koncepcja wartościowania stanowisk służbowych jest merytorycznie poprawna,
2. konieczne są istotne korekty metodyczne, dotyczące sposobu ustalania wartości stanowisk,
3. część dotycząca procedury postępowania przy sporządzaniu opisu i wartościowania oraz Załącznik nr 1 i Załącznik nr 2 są opracowane bez zastrzeżeń,
4. tekst projektu Zarządzenia wymaga istotnych korekt redakcyjnych i uzupełnień.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Juchnowski', with a small number '7' written at the end of the signature.