

# REPRINT



ROBERT REINFUSS

ZARZĄDZANIE PRZEZ CELE  
W INSTYTUCJI PAŃSTWOWEJ  
– SPOSÓB NA LEPSZE USŁUGI  
PUBLICZNE

Artykuł pochodzi z magazynu THINKTANK, wiosna 2011

[WWW.MTTP.PL](http://WWW.MTTP.PL)

THINKTANK<sup>®</sup>

TEKST> Robert Reinfuss



# RYNEK CELÓW – METODA LEPSZEGO ZARZĄDZANIA SFERĄ PUBLICZNĄ

Metoda zarządzania przez cele pomaga rozwiązać dwa najważniejsze dylematy liderów samorządowych: umożliwia skuteczną motywację urzędników i pomaga koordynować działania nawet prezesów spółek zależnych od instytucji państwa. Burmistrzom, prezydentom miast, ministrom daje też narzędzia koordynacji, które ułatwiają realizację planów strategicznych.

**Remont** nawierzchni ulicy i położenie na niej nowego asfaltu – to wydarzenie, na które większość kierowców czeka z utęsknieniem. Chyba że nawierzchnia jest naprawiana po raz czwarty w ciągu ostatnich trzech lat, bo nikt nie skoordynował remontu ulicy z innymi pracami nad infrastrukturą miejską (kanalizacją, liniami telefonicznymi). Największe aglomeracje mają już co prawda koordynatorów remontów ulic, ale wielokrotna „naprawa” tego samego miejsca wciąż zdarza się często.

Prawdopodobnie menedżerowie spółek wykonujących roboty drogowe nie niszczą celowo pracy swoich kolegów. Zapewne nie znają jednak mechanizmu, który umożliwiłby skoordynowanie ich wysiłków z cudzą pracą. Rzadko są też motywowani, by tę sytuację zmienić.

Tymczasem ich działania mogłyby wyglądać zupełnie inaczej, gdyby **stworzyli rynek celów**. Tak określam przestrzeń, w której menedżerowie samorządów i spółek im podległych mogą się porozumieć, wymienić informacjami i zdefiniować, czego potrzebują od swoich kolegów, by wykonać wyznaczone zadania. Rynek celów to pojęcie, które wywodzi się z metody MBO – zarządzania przez cele (*management by objectives*). Ten klasyczny już dziś sposób zarządzania organizacją nazwał i opisał już w latach 50. XX stulecia Peter Drucker. MBO polega na definiowaniu celów wewnątrz organizacji w taki sposób, by jej menedżerowie i pracownicy byli zgodni co do ich realizacji i mieli świadomość, jaką rolę odgrywają w tym procesie. W uproszczeniu polega to na formułowaniu przez liderów celów operacyjnych dla głównych menedżerów – którzy później dzielą je na cele szczegółowe, dla podległych sobie pracowników. Ważne, by cele były mierzalne i dotyczyły realnych, trwałych zmian dokonywanych w organizacji.

Rynek celów to przestrzeń, która umożliwia motywowanie menedżerów publicznych według przejrzystych kryteriów i nagradzanie ich za wprowadzanie realnych zmian prowadzących do poprawy np. jakości życia obywateli, a nie tylko za standardowe działania administracyjne.

## RYNEK CELÓW – CO PRZESZKADZA

**W PRACY?** O efektywności pracy instytucji decydują menedżerowie – zarówno w biznesie, jak i w administracji. To ich umiejętności i zaangażowanie decydują o jakości zarządzania i wprowadzania zmian w firmach. Zarządzanie w organizacjach niebiznesowych lub działających na pograniczu biznesu i usług komunalnych uważane jest jednak za szczególne wyzwanie.

Widać to w Świdniku, w którym wdrażany jest dziś nowoczesny system zarządzania oparty o ideę rynku celów. W mieście działają cztery duże spółki komunalne zajmujące się m.in. energetyką ciepłą, inwestycjami, wodą i kanalizacją oraz administracją budynkami komunalnymi. W sumie spółki komunalne zatrudniają kilkaset osób, korzystają też z usług kilkudziesięciu podwykonawców. Łącznie to kilka tysięcy osób. Choć formalnym właścicielem spółek matek jest gmina, burmistrz ma ograniczone możliwości wpływu na to, co robią firmy. Ich prezesi współdziałają z burmistrzem przede wszystkim dlatego, że jest charyzmatycznym liderem. Gdyby jednak taki nie był, właściwie nie miałby żadnego wpływu na działania firm, które powinny realizować strategiczne cele samorządu. W takiej sytuacji ujawniają się przyczyny, które utrudniają realizację polityki samorządowej prowadzonej przez spółki komunalne.

### Wyniki są trudno mierzalne.

W administracji samorządowej, państwowej i w spółkach komunalnych podstawowe cele nie są mierzone zyskiem. Firmy oceniają swoje działania dzięki miernikom finansowym (pokazując wynik finansowy) i miernikom zaawansowania postępu pracy (stopnia wykonania poszczególnych etapów projektu). Administracja publiczna i spółki komunalne nie posługują się nimi – więc trudno ocenić stopień zaawansowania prac i realizacji założeń samorządu.

### Brak wpływu na decyzje personalne.

Reprezentanci samorządu nie decydują bezpośrednio ani o obsadzie spółek, ani o wynagrodzeniach osób zarządzających firmami komunalnymi oraz instytucjami zależnymi. Nie mają też mechanizmów, które pomagają egzekwować cele. To prowadzi do sytuacji, gdy przełożony (np. burmistrz) nie może stawiać celów menedżerom spółek komunalnych, bo nie ma wpływu na ich karierę.

### Brak technik zarządzania operacyjnego.

Techniki zarządzania oparte na celach, wskaźnikach efektywności, monitoringu ich realizacji nie są lub są w minimalnym stopniu wykorzystywane w zarządzaniu urzędami oraz instytucjami zależnymi. Prezydenci miast, starostowie, burmistrzowie – pozbawieni podstawowych narzędzi wpływu – skazani są na zarządzanie „ręczne”. Oznacza to, że nie mają wpływu na bieżącą działalność spółek oraz instytucji podległych. Nie dysponują też systemami

## GLÓWNA MYŚL

- **Efektywne** zarządzanie instytucjami w sferze publicznej wymaga koordynacji celów menedżerów i wyznaczenia mierników wskazujących postęp projektów strategicznych.
- **Narzędziem**, które to umożliwia, jest rynek celów.
- **Wdrożenie** rynku celów państwowych znacząco poprawia efektywność działania instytucji i motywuje menedżerów sektora publicznego.

# 30%

Taki wzrost wydajności może osiągnąć firma, która zastosuje metodę zarządzania przez cele – to doświadczenia z sektora biznesowego.

premiowymi, które zachęcałyby podległych menedżerów do realizacji strategicznych celów samorządu.

### Sprzeczne interesy społeczne i biznesowe.

Wybór priorytetów działania jest w samorządach znacznie trudniejszy niż w biznesie. Oprócz ograniczeń budżetowych mamy bowiem do czynienia ze sprzecznymi interesami społecznymi i biznesowymi. Interes społeczny (nacisk obywateli, np. uzyskanie jak najwyższej jakości usług komunalnych lub sprawnej obsługi w urzędzie) i biznesowy (rentowność spółek komunalnych albo jak najniższe koszty administracji) często nie są spójne.

Lista specyficznych problemów instytucji samorządowych nie jest kompletna. Można im jednak zaradzić. Z mojego doświadczenia w pracy z instytucjami państwowymi (np. spółką PL.2012 organizującą mistrzostwa Europy w Polsce czy samorządem Świdnika) wynika, że techniką, która w tym pomaga, jest wprowadzenie zarządzania przez cele i posłużenie się ideą rynku celów. Stosowałem ten system zarządzania w wielu dużych i średnich firmach komercyjnych; największe wdrożenia obejmowały kadre

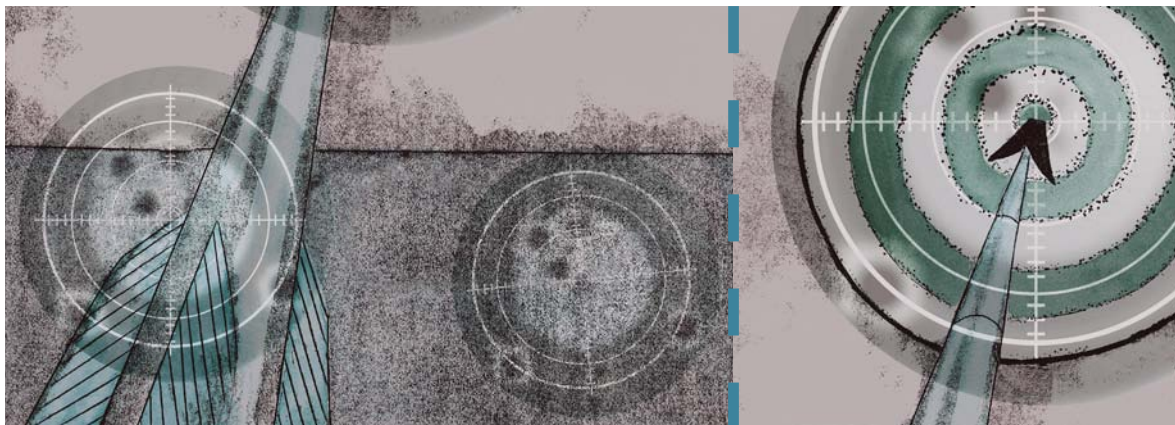
menedżerską liczącą ponad 200 osób. Po nieznacznej modyfikacji można zastosować tę metodę także w administracji.

### REWOLUCJA

**PRZEZ RYNEK** Rynek celów to idea, która pomaga uprzyorować priorytety organizacji, wymienić wiedzę między menedżerami i zidentyfikować zasoby. Pozwala też na koordynację działań menedżerów i wynagradzanie ich za wprowadzanie realnych zmian. Gdy stosujemy rynek celów, szef spółki Zielen Miejska dostaje premię za to, że na skwerach w mieście są świeże kwiaty, a nie za zatrudnienie dodatkowych florystów. Co więcej, dzięki rynkowi celów szef Zieleni dowiaduje się na początku roku, że jego kolega z Wodociągów będzie przebudowywał dwa skwery w mieście i może zaplanować aranżację zieleni tych placów po remoncie Wodociągów – a nie przed nim. Stworzenie rynku celów pozwala również zidentyfikować luki i nadpotencjał organizacji, odkrywa, w jakiej instytucji (firmie) mamy za mało ludzi, a w której jest ich za dużo – i wbrew pozorom nie jest to skomplikowane.

1

**Lider (np. burmistrz) przedstawia strategiczne cele instytucji (gminy). Następnie menedżerowie (np. dyrektorzy wydziałów albo prezesi spółek komunalnych) deklarują, w jaki sposób mogą przyczynić się do realizacji tych zadań.** Stawianie celów menedżerowi spółki Komunikacja Miejska może zaczynać się od pytania: „Jakich zmian muszę dokonać



w obszarze zarządzania, żeby komunikacja miejska była lepiej dostępna dla mieszkańców i się nie spóźniała?”. Odpowiedzią na nie jest propozycja trwałej zmiany, np. stworzenie rozkładu jazdy komunikacji miejskiej, który eliminuje spóźnienia. Żeby odpowiednio zdefiniować pożądaną zmianę, trzeba dokładnie określić stan docelowy (np. istnieje system precyzyjnej kontroli punktualności i 90 proc. autobusów przyjeżdża na przystanki bez spóźnień), bo tylko wtedy można porównać go ze stanem obecnym, który należy poprawić.

2

**Menedżerowie uzgadniają cele ze sobą nawzajem. Chodzi o to, by poszczególni menedżerowie zgłosili zapotrzebowanie na wsparcie od różnych instytucji.** Np. szef zakładu komunikacji miejskiej sygnalizuje, że aby autobusy jeździły punktualnie (cel do osiągnięcia), musi: przeszkolić 20 kierowców miesięcznie (potrzebuje współpracy spółki odpowiadającej za edukację samorządową), wdrożyć system IT (chce wsparcia z urzędu miasta) i przestawić 20 przystanków (potrzebna mu usługa firmy Inwestycje Miejskie). Jego potrzeby biorą pod uwagę szefowie tych spółek, które dostarczają niezbędnych mu dóbr i usług, uwzględniając je w swoich planach rocznych. To ważny moment – menedżerowie publiczni, uzgadniając te kwestie, tworzą rynek celów. Oferują na nim zapotrzebowanie na konkretne usługi. Na tym etapie może nastąpić redukcja celów, które są niemożliwe do osiągnięcia albo mniej istotne. Lider (np. burmistrz) jest arbitrem i rozsądza, które cele trzeba zredukować. Za ich osiągnięcie menedżerowie otrzymują premie, więc brak ambicji w planowaniu działań oznacza automatycznie niższe wynagrodzenie, niższą premię. System nagradzania jest zdefiniowany algorytmem podobnie jak w kontraktach pomiędzy podmiotami biznesowymi.

3

**W trzecim kroku w wyniku uzgodnień powstaje mapa celów powiązanych tak, że służą realizacji strategii.** W najprostszej wersji to sieć powiązań pomiędzy arkuszami celów z celami wyszczególnionymi korelacjami i zasobami, które umożliwiają ich osiągnięcie. W bardziej zaawansowanej służy do tego system informatyczny. Najczęściej „rysowanie mapy celów” odbywa się na początku roku. Przeglądów i korekt celów dokonują okresowo menedżerowie, w ramach zakreślonych przez lidera. Po zakończeniu roku i wyliczeniu stopnia realizacji celów menedżerowie otrzymują wyliczone premie. Są one przyznawane według stałego algorytmu, a nie uznaniowo. Zazwyczaj 20 proc. wynagrodzenia zależy od poziomu realizacji celów. Zrealizowanie ich w połowie zwykle oznacza nieprzyznanie premii, a osiągnięcie wszystkich celów – 100 proc. premii.

## Cechy instytucji, która posługuje się ideą rynku celów

**Każdy menedżer** ma zdefiniowane indywidualne cele.

**Cele są operacyjne**, a ich realizacja oznacza trwałe usprawnienie dla organizacji.

**Cele wydziałów i spółek** są wzajemnie skorelowane.

**Zarząd i organ właścicielski** otrzymują okresowy raport rynku.

**Cele są monitorowane** i okresowo weryfikowane.

**System wymusza na uczestnikach** terminowe stawianie i rozliczanie celów.

**Platforma informatyczna zapewnia** przyjazne środowisko minimalizujące zaangażowanie menedżerów.

**Premia wyliczana jest obiektywnie** na podstawie mierzalnych wskaźników.

Mapa jest istotnym elementem systemu – służy doprecyzowaniu celów, określa, kto, kiedy i co dokładnie będzie robił. Ponadto uświadamia menedżerom powiązania między projektami i motywuje ich do tego, by współdziałali w realizacji projektów – to dzięki niej menedżer widzi np., że budowa skrzyżowania wymaga współdziałania z trzema innymi spółkami samorządu, wie też, czego może wymagać od swoich kolegów – szefów spółek. Dla lidera (burmistrza) mapa jest obrazem wszystkich celów realizowanych w gminie i źródłem informacji, w jakiej kolejności one następują.

## JAK POSŁUGIWAĆ

**SIĘ RYNKIEM CELÓW?** Sama deklaracja, że instytucja administracji publicznej wykozysta ideę rynku celów, nie wystarcza. Niezbędne są procedury wyznaczania tego, co chcemy osiągnąć, rozliczania z wykonania. Organizacja, która korzysta z rynku celów, przechodzi zazwyczaj kilka etapów planowanych w cyklu rocznym. Po upływie tego czasu menedżerowie są oceniani, czy wypełnili plan. Kolejne fazy ułatwiające systematyzację działań to:

SAMORZĄD  
ZARZĄDZANY  
PRZEZ CELE

**Audyt.** To badanie otoczenia instytucji, która chce wdrożyć rynek celów. Dzięki audytowi wiadomo, jak skonstruowane są umowy o pracę (jak zgodnie z prawem można postawić cele), jakie są zależności między samorządem a spółkami komunalnymi (co może np. burmistrz wobec prezesów spółek lub naczelników wydziałów w urzędzie miasta), jakie są budżety na założone działania itd. Raport z audytu zawiera cenne informacje, na podstawie których są opracowywane założenia do wdrożenia systemu i propozycje rozwiązań lub usprawnień organizacyjnych.

**Przełożenie strategii organizacji na cele menedżerów.** To moment, w którym cele strategiczne zmieniają się w wymierne cele dla ludzi. Jeśli strategicznym zamiarem gminy jest np. punktualna komunikacja miejska, to dla szefa spółki Komunikacja Miejska wyznacza to konkretne działanie – potrzebę stworzenia systemu motywacyjnego dla dyspozytorów zarządzających ruchem, który jest uzależniony od punktualności autobusów na przystankach. Takie „przekładanie” celów strategicznych na plany jednostkowe odbywa się podczas warsztatów. Cele muszą być definiowane tak, aby były łatwo mierzalne (żeby sprawdzić, czy je osiągnięto) i możliwe do tzw. kaskadowania (czyli przekazywania podwładnym). Celem musi być trwała zmiana, którą mają wywołać menedżerowie (w przypadku Komunikacji Miejskiej to taka zmiana, która zmniejszy liczbę spóźnionych autobusów).

**Kaskadowanie celów na podwładnych.** Teraz menedżerowie pomagają swoim podwładnym sformułować ich cele. Menedżer spółki Komunikacja Miejska może zdecydować wspólnie z dyspozytorami, że ich celem jest wdrożenie systemu IT śledzącego spóźnienia kierowców. Przyjmuje się przy tym metodę partycypacyjną – każdy menedżer, zachowując zasady kaskadowania, definiuje cele także dla siebie. Cele podwładnych muszą być zatwierdzone przez ich zwierzchników.

**Rozegranie rynku celów.** Po zdefiniowaniu celów wszystkich uczestników rozgrywany jest rynek celów, czyli wzajemna korelacja tego, co menedżerowie

chcą osiągnąć. Następnie zależności między poszczególnymi zadaniami są poddawane analizie, korygowane i liderzy zatwierdzają cele. Po ich akceptacji następuje formalne wdrożenie, któremu zazwyczaj towarzyszy zawarcie indywidualnych kontraktów na realizację zamierzeń z poszczególnymi menedżerami (np. w formie aneksów do umów o pracę).

**Korekty.** W ciągu roku cele podlegają kilkukrotnemu przeglądowi i korektom. Na zakończenie okresu rozliczeniowego wyniki działań menedżerów są podsumowywane i zgodnie z algorytmem ustalonym na początku roku wyliczany jest indywidualny wskaźnik realizacji zadań. To podstawa do naliczenia premii rocznej. Wówczas, zgodnie z rokiem budżetowym, zaczyna się kolejne rozdanie celów.

## USPRAWNIENIE, KTÓRE WYMAGA

**DYSCYPLINY** Idea rynku celów jest rozwiązaniem dla samorządów oraz instytucji państwa. Pomaga w koordynacji działań i w stałym podnoszeniu efektywności działania – co przy kurczących się budżetach i coraz większych żądaniach obywateli jest ważną zaletą. Obecnie wdrażam ją w Świdniku. Widać, że zarządzanie przez rynek celów pomaga w porządkowaniu sposobu myślenia o procesach zarządzania w państwie.

Ta metoda pomaga też w przełamaniu stereotypu o wynagrodzeniach pracowników samorządowych – umożliwia stworzenie jednoznacznego algorytmu, dzięki któremu da się przeliczyć wartość wnoszoną przez menedżera do organizacji na wysokość jego premii. Wszystkie czynniki merytoryczne są bowiem łatwo definiowalne, to zaś oznacza koniec posądzeń o rozdawanie premii za nic. A w efekcie – płacenie za realne zmiany w państwie. W polskich instytucjach państwowych te dylematy są jednymi z najważniejszych ■

**Robert Reinfuss:** prezes Reinfuss HRM Consulting, twórca metody „rynek celów” i konsultant.

Można się z nim skontaktować pod adresem:

robert@reinfuss.pl

» Artykuł nr R1108P05

# 2,6 tys.

Tyle szacunkowo jest spółek komunalnych w Polsce – są spółkami prawa handlowego i realizują zadania użyteczności publicznej; samorząd kontroluje ich kapitał w minimum 50 proc. Zatrudniają kilkaset tysięcy pracowników.

# THINKTANK<sup>®</sup>

ZAMAWIAM:

## PRENUMERATA THINKTANK + CZŁONKOSTWO W KLUBIE THINKTANK

- 999 zł **KLUB THINKTANK PLUS**  
(Roczna prenumerata magazynu THINKTANK + bezpłatny udział we wszystkich spotkaniach + udział w dorocznej konferencji Forum Rozwoju THINKTANK)
- 599 zł **KLUB THINKTANK BASIC**  
(Roczna prenumerata magazynu THINKTANK + bezpłatny udział we wszystkich spotkaniach)

## PRENUMERATA THINKTANK

- 499 zł **MAGAZYN THINKTANK + BIBLIOTEKA ONLINE**  
(Roczna prenumerata THINKTANK + dostęp do biblioteki wiedzy online)
- 399 zł **MAGAZYN THINKTANK**  
(Roczna prenumerata magazynu)
- 399 zł **ROCZNY DOSTĘP DO BIBLIOTEKI WIEDZY**  
(Roczny dostęp do biblioteki wiedzy online)

Nazwisko \_\_\_\_\_

Imię \_\_\_\_\_

Stanowisko \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Ulica \_\_\_\_\_

Kod, miasto \_\_\_\_\_

Telefon \_\_\_\_\_

NIP \_\_\_\_\_



Zgadzam się na umieszczenie moich danych osobowych w bazie danych magazynu THINKTANK, prowadzonej przez THINKTANK Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, w celu realizacji zamówienia oraz na ich przetwarzanie dla potrzeb marketingowych związanych z działalnością tytułu (zgodnie z ustawą z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych Dz. U. Nr 133, poz. 883). Zgadzam się na otrzymywanie informacji handlowych od THINKTANK lub jego partnerów na adres elektroniczny podany w formularzu.

**Płatność przelewem na konto: Bank Millennium S.A., nr rachunku: 77 1160 2202 0000 0001 3959 5901**

w/02/11

\_\_\_\_\_  
Podpis

Zamówienie prosimy przesłać faxem **(22) 628 04 12**

lub e-mailem: **[jbudzynska@mttp.pl](mailto:jbudzynska@mttp.pl)**



THINKTANK Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego pod nr KRS 0000325641.  
Kapitał zakładowy 50 000 zł, ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa NIP 701-01-83-649, REGON 141839360.