

**KWARTALNY BIULETYN
MINISTERSTWA FINANSÓW**

Nr 1 (18)/2016

PR 19353

**KONTROLA ZARZĄDCZA
W JEDNOSTKACH
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

SPIS TREŚCI:

SŁOWO WSTĘPNE _____	2
DOSKONALENIE ORGANIZACJI PUBLICZNEJ W PROCESIE REALIZOWANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH _____	3
ROLA KIEROWNIKA JEDNOSTKI W ZAPEWNIENIU OPTYMALNEGO ŚRODOWISKA WEWNĘTRZNEGO _____	12
NARZĘDZIE OCENY SYSTEMU EFEKTYWNEJ KONTROLI (NOSEK) _____	20
OD REDAKCJI _____	22

tel.: 22 694 42 42

fax: 22 694 47 41

e-mail:

RedakcjaBKZ@mf.gov.pl

www.mf.gov.pl

Ministerstwo Finansów/
Działalność/ Finanse
publiczne/Kontrola zarządcza
i audyt wewnętrzny

DEPARTAMENT POLITYKI WYDATKOWEJ

WARSZAWA, MARZEC 2016 R.

SŁOWO WSTĘPNE

Szanowni Państwo,

w aktualnym numerze Biuletynu prezentujemy m.in. artykuł, w którym opisane zostały działania podejmowane przez organizację uczącą się, oraz informacje na temat wybranych zagadnień dotyczących środowiska wewnętrznego, będących przedmiotem dyskusji podczas konferencji zorganizowanej przez Dyрекcję Generalną ds. Budżetu Komisji Europejskiej¹.

Pierwszy artykuł, na przykładzie Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej, ilustruje działania podejmowane przez organizację dążącą do stałego doskonalenia się. Autor artykułu podkreśla znaczenie aktywnego udziału całego zespołu w poszerzaniu wiedzy i doskonaleniu umiejętności dotyczących procesu udzielania zamówień publicznych. Takie podejście przyczynia się do zwiększenia świadomości i odpowiedzialności pracowników w ramach realizowania obowiązków, co w konsekwencji wpływa na usprawnienie organizacji publicznej oraz przynosi poprawę gospodarowaniem środkami publicznymi.

Kolejny artykuł porusza wybrane aspekty środowiska wewnętrznego organizacji, które stanowi fundament pozostałych elementów kontroli zarządczej, oraz oddziałuje na wszystkie obszary działalności jednostki. Ogólne wymogi w zakresie środowiska wewnętrznego zostały zasygnalizowane w poprzednich wydaniach Biuletynu w odniesieniu do regulacji Unii Europejskiej w zakresie systemów zarządzania i kontroli w nowym okresie programowania 2014-2020². Tym razem artykuł w Biuletynie, odwołując się do materiałów konferencyjnych, wskazuje praktyczne narzędzia, z których kierownik jednostki może skorzystać usprawniając ten obszar.

Przedstawiamy Państwu również informacje na temat autorskiego narzędzia oceny systemu efektywnej kontroli, opracowanego przez Śląski Związek Gmin i Powiatów, znajdującego się aktualnie w fazie testów.

Katarzyna Szarkowska

Redaktor Naczelny

¹ Konferencja dla centralnych jednostek harmonizujących pełniących funkcję koordynacyjną w zakresie kontroli zarządczej (wewnętrznej) i audytu wewnętrznego w krajach UE.

² Biuletyn Nr 3 i 4 2015 r.

DOSKONALENIE ORGANIZACJI PUBLICZNEJ W PROCESIE REALIZOWANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH



Jednym z warunków skutecznego zarządzania w organizacji, zarówno publicznej, jak i prywatnej, jest aktywne uczestnictwo zespołu w procesie uczenia się. Wymaga to otwartości na procesy zachodzące w nieustannie zmieniającym się otoczeniu, m.in. poprzez analizowanie i doskonalenie istniejących procedur, wdrażanie dobrych praktyk ograniczających zidentyfikowane ryzyka, a także elastyczne reagowanie w sytuacjach nieprzewidzianych. Takie podejście pomaga w unikaniu popełniania błędów.

Powyższe reguły można odnieść do różnych obszarów działalności jednostki. W artykule zostaną one zilustrowane na przykładzie wydatkowania środków publicznych i zawierania umów w sprawie zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy). Ryzyko popełnienia błędów w tym obszarze jest stosunkowo wysokie, dlatego zespołowe uczenie się, usprawniające system zamówień publicznych, jest niezbędne dla doskonalenia organizacji i zapewnienia jej prawidłowego funkcjonowania.

ORGANIZACJA UCZĄCA SIĘ NA PRZYKŁADZIE URZĘDU MIEJSKIEGO W DĄBROWIE GÓRNICZEJ

Elementy procesu uczenia się, które wyróżniają system zamówień publicznych, zostaną przedstawione na przykładzie rozwiązań zastosowanych w Biurze Koordynacji Zamówień Publicznych i Opinii Prawnych (dalej jako „BZP”) w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej. Właściwość BZP obejmuje realizację m.in. takich obowiązków, jak³:

- 1) analiza harmonogramów zamówień publicznych opracowanych przez dysponentów środków budżetowych, a w szczególności prawidłowości określenia progów finansowych i zaproponowanych trybów udzielenia zamówienia;
- 2) opracowywanie i przedkładanie Prezydentowi Miasta wniosków dotyczących zamówień publicznych scentralizowanych;
- 3) nadzór nad realizacją i aktualizacją planu prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych w oparciu o harmonogramy;
- 4) przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia na podstawie składanego do BZP wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia;

³ Tekst Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej jest dostępny na stronie <http://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/BIP.aspx?ident=71963>.

- 5) redagowanie i publikacja, z zachowaniem wymaganych terminów, ogłoszeń o postępowaniach i wynikach postępowań o udzielenie zamówień publicznych na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej, a w przypadkach wymaganych ustawą Prawo zamówień publicznych – także w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej;
- 6) uczestnictwo w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych organizowanych przez komórki organizacyjne Urzędu;
- 7) prowadzenie instruktażu, sprawozdawczości, analityki, kontroli procedur i pomocy prawnej w zakresie udzielanych zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim.

Wybrane rozwiązania stosowane w BZP, przedstawione w tym artykule, są interesujące ze względu na ich innowacyjny charakter.

ZASADY FUNKCJONOWANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W URZĘDZIE MIEJSKIM W DĄBROWIE GÓRNICZEJ

Funkcjonowanie zamówień publicznych określają trzy regulaminy wydane w formie zarządzeń Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej. Pierwszy z nich reguluje kwestie planowania zamówień, zasad wydatkowania środków publicznych i procedury udzielenia zamówień o wartości poniżej 30 000 euro (poza ustawą Prawo zamówień publicznych – dalej jako Pzp⁴)⁵. Interesujące są w szczególności zapisy odnoszące się do zachowania zasady konkurencyjności w projektach infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków unijnych⁶.



Drugi regulamin odnosi się do zamówień publicznych objętych przepisami Pzp i określa m.in. kwestie proceduralne, takie jak kompetencje do podpisywania dokumentów, zadania Komisji Przetargowej i obowiązki poszczególnych jej członków, sprawozdawczość i ewidencję oraz nadzór i kontrolę⁷. W tych regulacjach szczególnie godny uwagi jest załącznik nr 3 (wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego), który obejmuje elementy niezbędne do przygotowania przez BZP specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej jako SIWZ). Jego wypełnianie

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.).

⁵ Zarządzenie Nr 771.2016 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 04.02.2016 w sprawie: Regulaminu funkcjonowania zamówień publicznych realizowanych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej link: <http://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/BIP.aspx?Sel=5861&ident=88338>.

⁶ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014 -2020 link: <https://rpo.slaskie.pl/media/files/cms/1148/62778e8398545df23a8e.pdf>.

⁷ Zarządzenie Nr 2077.2014 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 9.01.2014 r. w sprawie: Regulaminu funkcjonowania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej link: <http://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/BIP.aspx?Sel=5861&ident=67237>.

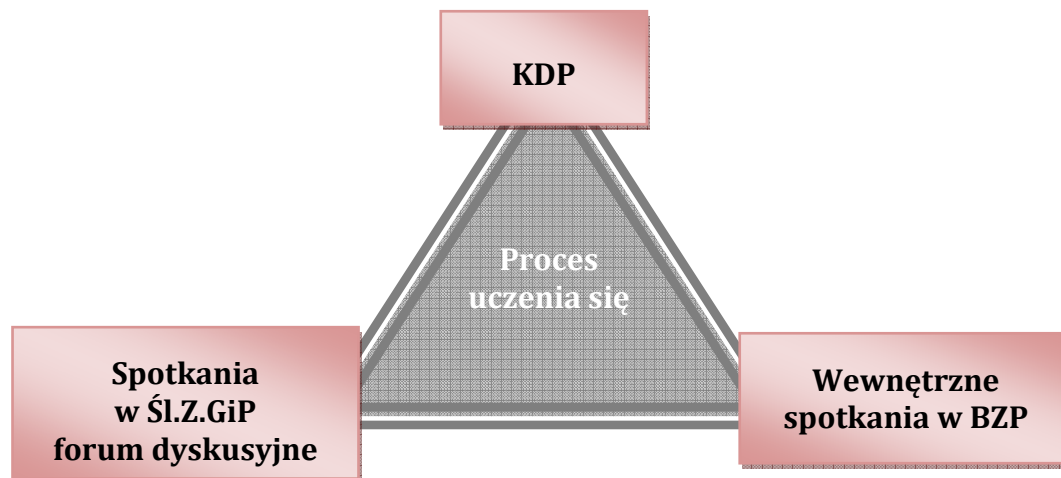
przez pracowników Urzędu jest bardzo proste i wymaga głównie zaznaczenia odpowiednich opcji oraz uzupełnienia podanych we wniosku informacji.

Kodeks dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej⁸ (dalej jako KDP), wprowadzony trzecim z ww. zarządzeń, zostanie omówiony w dalszej części artykułu.

PROCES ZESPOŁOWEGO UCZENIA SIĘ W BZP

Proces uczenia się w BZP, ukierunkowany na doskonalenie systemu zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej, obejmuje trzy podstawowe elementy przedstawione na schemacie 1.

Schemat 1. Elementy procesu uczenia się w BZP.



Objaśnienia:

Ś.Z.GiP – Śląski Związek Gmin i Powiatów w Katowicach

KDP – Kodeks Dobrych Praktyk w zakresie zamówień publicznych

Źródło: Opracowanie własne

KDP JAKO PIONIERSKIE ROZWIĄZANIE W DOSKONALENIU SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Jednym z elementów kształtujących proces uczenia się w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej jest KDP zaprezentowany na szczycie schematu 1. KDP odnosi się do stosowania przepisów Pzp i dotyczy szerzenia dobrych praktyk wypracowanych w Urzędzie w tym zakresie. Jest to zbiór norm i zasad postępowania w sprawach i sytuacjach istotnych dla bieżących działań podejmowanych w obszarze zamówień publicznych. KDP obejmuje 23 artykuły pogrupowane w trzech rozdziałach: postanowienia ogólne, przygotowanie postępowania oraz jego przeprowadzenie. Dodatkowo, celem uproszczenia funkcjonowania systemu zamówień publicznych

⁸ Zarządzenie Nr 302.2011 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 31.05.2011 r. w sprawie: Kodeksu dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej link: <http://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/BIP.aspx?Sel=5861&ident=49859>.

w Urzędzie, wprowadzono 17 załączników w postaci formularzy usprawniających jego działanie. Na ich podstawie istnieje możliwość bieżącego nadzoru nad działaniami w obszarze tych zamówień publicznych, gdzie występuje stosunkowo duże ryzyko popełnienia błędu. Strukturę poszczególnych rozdziałów i artykułów przy zachowaniu ich chronologii przyjętej w KDP prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Struktura poszczególnych rozdziałów Kodeksu Dobrych Praktyk.

ZAWARTOŚĆ KODEKSU DOBRZYCH PRAKTYK	
I. POSTANOWIENIA OGÓLNE	ZAŁĄCZNIKI DO KODEKSU
1. Potrzeba utworzenia Kodeksu	1. Notatka służbowa na okoliczność ustalenia wartości zamówienia
2. Cele Kodeksu	2. Wniosek o wyrażenie zgody na odstąpienie od obowiązku zawarcia umowy
3. Deklaracje Zamawiającego	3. Informacja dotycząca przekroczenia wartości zamówienia
4. Zobowiązania pracowników Zamawiającego	4. Informacja dotycząca zrealizowania zamówienia u innego wykonawcy
5. Definicje	5 i 6. Wzory ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy dla postępowań, których wartość jest mniejsza (równa lub przekracza) kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy pzp
6. Zakres Kodeksu	7 i 8. Listy kontrolne (wzory) – zamówienia uzupełniające i zamówienia dodatkowe
7. Źródła opracowania Kodeksu	9. A n e k s (wzór)
II. PRZYGOTOWANIE POSTĘPOWANIA	
8. Planowanie zamówień publicznych	10. Protokół konieczności wykonania robót nieujętych w umowie na zadanie podstawowe /do zmiany terminu realizacji zamówienia podstawowego na podst. art. 144 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych
9. Ustalenie wartości zamówienia	11. Formularz usprawniający procedurę przetargową
10. Tożsamość nazwy i przedmiotu zamówienia	12. Potwierdzenie odbioru czytelnego faksu
11. W zakresie wydatków poza ustawą (do 14 000 euro) – na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp	13. Wzór zawiadomienia zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych
12. Informowanie Wykonawców o wszczęciu postępowania	14. wzór informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej
13. Opis przedmiotu zamówienia, artykuły równoważne	15. Wzór informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej dla trybu zamówienie z wolnej ręki/ zamówienie dodatkowe/ zamówienie uzupełniające
14. Kształtowanie warunków udziału w postępowaniu	16. Wzór informacji o unieważnieniu postępowania
III. PRZEPROWADZENIE POSTĘPOWANIA	
15. Tryby udzielania zamówień publicznych	17. Wzory informacji o udzieleniu zamówienia dla postępowań, których wartość jest mniejsza (równa lub przekracza) kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp
16. Zamówienie z wolnej ręki (zamówienia dodatkowe i uzupełniające)	
17. Przed terminem składania ofert	
18. Dokumentowanie korespondencji z Wykonawcami	
19. Etap badania i oceny złożonych ofert	
20. Wybór oferty najkorzystniejszej	
21. Ogłoszenia	
22. Umowy w sprawie zamówienia publicznego	
23. „Zielone zamówienia publiczne”	

Źródło: J. Rokicki, Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej – jako organizacja „ucząca się” na przykładzie kodeksu dobrych praktyk w zakresie funkcjonowaniu zamówień publicznych (w) „Zarządzanie w administracji publicznej. Narzędzia” Praca zbiorowa pod redakcją Krystyny Lisieckiej i Tomasza Papaja, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012, s.149-150.

Dla zilustrowania praktycznej roli KDP poniżej znajdują Państwo zapisy artykułu 14 ust. 1 KDP, dotyczące prawidłowego kształtowania warunków udziału w postępowaniu. Zgodnie z nimi pracownicy Urzędu są zobowiązani kształtować warunki udziału w postępowaniu w sposób dający gwarancję należytego wykonania zamówienia oraz

z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania Wykonawców, w tym:

- 1) konstruować warunki udziału w postępowaniu związane z przedmiotem zamówienia i proporcjonalne do jego zakresu, zarówno wartościowego, jak i rzeczowego;
- 2) dokonywać opisu warunków przez pryzmat celu, jakiemu ma on służyć, a więc zapewnienie wyboru Wykonawcy, który daje rękojmię należytego wykonania przedmiotu udzielanego zamówienia;
- 3) nie wprowadzać warunków o charakterze zawężającym, np. w odniesieniu do doświadczenia realizacyjnego dot. konieczności wykazania i udokumentowania zadań współfinansowanych ze środków unijnych oraz zachować szczególną ostrożność przy wprowadzeniu zapisów ograniczających bądź precyzujących w tym zakresie, np. warunek dot. obiektu użyteczności publicznej (...).

Uzupełnieniem do ww. zapisów jest formularz (załącznik nr 10 do KDP), służący usprawnieniu procedury przetargowej. Umożliwia on m.in. bieżące monitorowanie zapytań składanych przez Wykonawców oraz odpowiedzi Zamawiającego, wpływ tych odpowiedzi na zmiany SIWZ i konieczność dokonania stosownych zmian w ogłoszeniu o zamówieniu, jak również pozwala zachować należytą staranność przy dokumentowaniu korespondencji prowadzonej z Wykonawcami (patrz rysunek 1).

Rysunek 1. Widok formularza usprawniającego procedurę przetargową.

Załącznik Nr 10 do KDP

FORMULARZ USPRAWNIAJĄCY PROCEDURĘ PRZETARGOWĄ

1	2	3	4	5	6		7		8
Termin przetargu ²¹ (podać datę)	Nr zapytania i data wpływu do Zamawiającego ²²	Nazwa Wykonawców ujawnionych w toku postępow. (bez adresu) ²³	Termin udzielenia wyjaśnień przez Zamawiającego ²⁴	Czy odpowiedzi na zapytania prowadzą do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu ²⁵ TAK/NIE (skreślić niepotrzebne) Jeśli TAK	Wysłanie ogłoszenia o zmianie ogłoszenia Biuletyn Zamówień Publicznych BZP → Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich		Zamieszczenie na stronie Zamawiającego (Biuletyn Informacji Publicznej BIP ²⁶) odpowiedzi Ogłoszenia o zmianie ogłoszenia		zwrotne potwierdzenie odebrania odpowiedzi na zapytania (biorąc pod uwagę Wykonawców ujawnionych w toku postępowania zgodnie z kolumną 3 ²⁷)

Podpisal:

²¹ Termin przetargu: dla ustalenia czy zapytanie wpłynęło do Zamawiającego, nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert. Przedłużenie terminu składania ofert nie wpływa na bieg terminu składania zapytań.

²² Pamiętać o obowiązku przekazania kopii zapytania do Biura Koordynacji Zamówień Publicznych i Opinii Prawnych.

²³ Dotyczy Wykonawców, którzy wykupili specyfikacje istotnych warunków zamówienia oraz Wykonawców ujawnionych w toku postępowania (poprzez składane zapytania i odwołania/informacje o czynnościach niezgodnych z ustawą)

²⁴ Zamawiający jest obowiązany udzielić wyjaśnień niezwłocznie, jednak nie później niż:

a) na 6 dni przed upływem terminu składania ofert;
b) na 4 dni przed upływem terminu składania ofert – w przetargu nieograniczonym oraz negocjując z ogłoszeniem, jeżeli zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia;
c) na 2 dni przed upływem terminu składania ofert – jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Ustawy Pzp pod warunkiem, że wniosek o wyjaśnienie treści SIWZ wpłynął do Zamawiającego nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert.

²⁵ Jeśli „TAK” (np. dotyczą zmiany terminu składania ofert, opisu przedmiotu zamówienia, warunków udziału w postępowaniu i dokumentów wymaganych od Wykonawców, kryteriów oceny ofert) wymagane jest ogłoszenie o zmianie ogłoszenia oraz odpowiednie zaznaczenie w kolumnie 6.

²⁶ Wpisać „TAK” w odniesieniu do każdej odpowiedzi/zgodnie z kolumną 2/ oraz o ile doszło do zmiany ogłoszenia także w ogłoszeniu o zmianie ogłoszenia

²⁷ Kolumnę tę należy wypełnić stawiając (TAK) w stosunku do każdego z Wykonawców ujawnionych w kolumnie 3 do konkretnej odpowiedzi.

Źródło: KDP

Przyjęte rozwiązania w zakresie realizowanych zamówień publicznych niewątpliwie wykraczają poza standardowe regulaminy dotyczące organizacji procesu udzielania tych zamówień, powszechnie stosowane w większości jednostek samorządu terytorialnego, co czyni je rozwiązaniami unikatowymi.

Ze względu na trwające prace legislacyjne nad nowelizacją Pzp, związaną również z koniecznością implementacji dyrektyw unijnych do krajowego porządku prawnego, BZP pracuje obecnie nad uaktualnieniem KDP. Planowane jest również rozbudowanie dotychczas funkcjonujących rozdziałów Kodeksu oraz wprowadzenie nowych rozdziałów, związanych m.in. z odpowiedzialnością za naruszenia przepisów Pzp i innych przepisów okołoustawowych, czy szczegółowym omówieniem metodyki tworzenia kryteriów oceny ofert.

PRZEWODNICZENIE GRUPIE ROBOCZEJ DS. ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W ŚLĄSKIM ZWIĄZKU GMIN I POWIATÓW W KATOWICACH

Kolejnym istotnym elementem w procesie uczenia się jest udział w spotkaniach Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w Katowicach (zwanego dalej Związkiem)⁹. Z inicjatywy Miasta Dąbrowa Górnicza w maju 2013 r. Związek powołał w ramach swoich struktur grupę roboczą ds. zamówień publicznych. Każdego miesiąca w siedzibie Związku odbywają się spotkania przedstawicieli komórek ds. zamówień publicznych znajdujących się w strukturach organizacyjnych gmin zrzeszonych w Związku, podczas których omawiane są kwestie wymagające wyjaśnienia. Dzięki temu zostają wypracowane rozwiązania uwzględniające aktualny stan doktryny i orzecznictwa.

Ponadto, z inicjatywy grupy roboczej organizowane są spotkania konsultacyjno – informacyjne z przedstawicielami instytucji państwowych. Dotychczas odbyły się spotkania z przedstawicielami: Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach, Śląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w Katowicach, Śląskiej Okręgowej Izby Architektów RP oraz przedstawicielami Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach. Spotkania odbywają się przynajmniej 2 razy w roku na Wydziale Teologicznym Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, przewodniczy im Kierownik BZP. W I półroczu br. planowane jest 2-dniowe seminarium z udziałem przedstawicieli Wydziału Kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Oddział Katowice). Celem seminarium będzie omówienie zagadnień związanych z praktycznymi aspektami zamówień publicznych w odniesieniu do przygotowania postępowań na roboty budowlane, również z uwzględnieniem wniosków pokontrolnych.

Coraz częściej uczestnicy comiesięcznych spotkań wyrażają opinię, że wspólne dyskusje na temat problematyki zamówień publicznych są bardziej wartościowe i pożyteczne niż

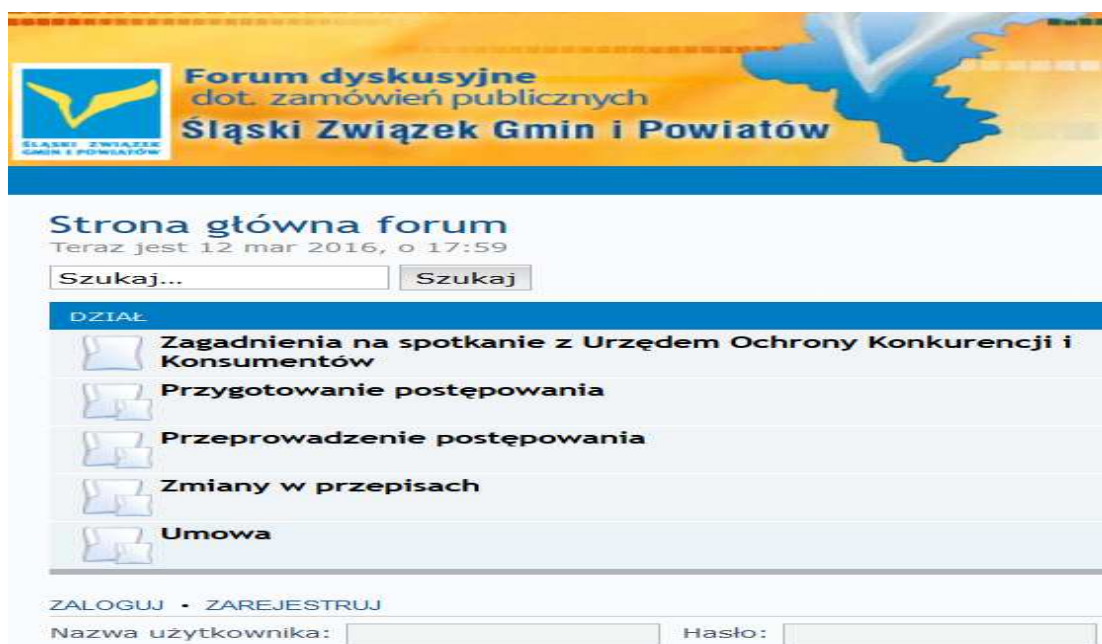
⁹ Misją Stowarzyszenia jest służba na rzecz społeczności lokalnych i samorządów terytorialnych województwa śląskiego. W ramach Związku zrzeszonych jest obecnie **118 gmin** (w tym wszystkie 19 miast na prawach powiatu) i **7 powiatów** regionu śląskiego. Teren jego działania zamieszkuje prawie 4 mln mieszkańców. Od 15 maja 2015 r. Przewodniczącym Związku jest p. Jacek Krywult, Prezydent Miasta Bielsko-Biała, dotychczasowy Zastępca Przewodniczącego Związku. Poprzednim Przewodniczącym Związku (od 8 czerwca 1995 r.) był p. Zygmunt Frankiewicz, Prezydent Miasta Gliwice. Więcej o Związku na stronie <http://www.silesia.org.pl/index.php?id=2&lan=pl>.

prowadzone na rynku szkolenia, ponieważ stanowią odpowiedź na problemy, z jakimi uczestnicy tych spotkań spotykają się w codziennej pracy zawodowej.

W 2013 r., w ramach kolejnej inicjatywy zgłoszonej przez Miasto Dąbrowa Górnicza, zostało uruchomione forum dyskusyjne na temat zamówień publicznych dostępne na stronie internetowej Związku: www.silesia.org.pl w zakładce „Zamówienia publiczne”. Głównym celem założenia forum było stworzenie platformy, będącej narzędziem komunikacji pomiędzy przedstawicielami wydziałów urzędów miejskich odpowiedzialnych za zamówienia publiczne i inwestycje, w celu prowadzenia bieżącej wymiany wiedzy, doświadczeń oraz materiałów. Szukając odpowiedzi na pytania związane z naszą pracą zawodową często sięgamy do wątków podejmowanych na forach internetowych, aby wykorzystać dostępne tam informacje, wnioski i rozwiązania.

Zorganizowanie wspólnego forum sprawia, że nie tylko poszerzamy swoją wiedzę, ale w połączeniu z bezpośrednimi spotkaniami z udziałem zarejestrowanych uczestników, przestajemy być anonimowi. Jako uczestnik i prowadzący ww. spotkania mogę stwierdzić, że pozwoliły mi one nawiązać wiele kontaktów z pracownikami innych urzędów na terenie województwa śląskiego, które są nieocenione w mojej pracy zawodowej. Na rysunku 2 zobrazowano fragment strony głównej forum, z wyszczególnieniem głównych zakładek, w obrębie których podejmowane są dyskusje uczestników forum.

Rysunek 2. Widok forum dyskusyjnego ds. zamówień publicznych.



Źródło: <http://forumgospodarkaodpadami.silesia.org.pl/>

Dostępność do omawianego forum jest wprawdzie ograniczona wyłącznie dla przedstawicieli komórek ds. zamówień publicznych gmin zrzeszonych w Związku, to jednak ta inicjatywa może być wdrożona w innych miastach zrzeszonych w różnego rodzaju związkach czy stowarzyszeniach.

CODZIENNE SPOTKANIA PRACOWNIKÓW BZP

Poza stałym podnoszeniem kwalifikacji pracowników BZP w zakresie przepisów polskiego i wspólnotowego prawa zamówień publicznych (m.in. poprzez udział w szkoleniach czy konferencjach) codziennie organizowane są 20 minutowe spotkania, na których podejmowana jest problematyka Pzp. Spotkania te z reguły rozpoczynają się o godzinie 13.00. Można stwierdzić, że jest to godzina zarezerwowana na te spotkania, do czego zdążyli się już przyzwyczaić nie tylko pracownicy BZP, ale również innych komórek organizacyjnych w strukturze Urzędu.

Spotkania obejmują:

- referowanie aktualnego stanu wiedzy na temat analiz orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej, sądów powszechnych, poglądów doktryny i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz wyniki kontroli zewnętrznych;
- polemikę w zakresie stosowania przepisów, podejmowaną przez środowisko Zamawiających i Wykonawców (głównie poprzez analizę komentarzy Pzp, periodyków dostępnych na rynku oraz źródeł internetowych).

Każde spotkanie kończy się wypracowaniem wniosków, które stanowią z kolei podstawę przyszłych działań pracowników BZP w ramach pełnionych przez nich funkcji członka komisji przetargowej z ramienia BZP. Wypracowane wnioski to bogaty zbiór informacji i wskazówek, umożliwiających zachowanie jednolitego stanowiska przez pracowników BZP uczestniczących w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Niewątpliwie wpływa to pozytywnie na sposób postrzegania postępowań prowadzonych w Urzędzie przez całe środowisko wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia oraz buduje pozytywny wizerunek Urzędu.

PODSUMOWANIE

Warto aktywizować swoje działania na ścieżce uczenia się w procesie udzielania zamówień publicznych. Rosnące dzięki temu wiedza, umiejętności i odpowiedzialność pracowników wykonujących obowiązki związane z gospodarowaniem środkami publicznymi, pozwalają na usprawnienie organizacji publicznej w zakresie wykonywanych przez nią zadań.

Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej jest nowoczesną organizacją, której działalność opiera się na systemowym uczeniu się, poprzez dzielenie się wiedzą między pracownikami i komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz wyciąganie wniosków z uzyskanych informacji oraz doświadczeń.

Działania realizowane przez zespół BZP służą realizacji opisywanego kierunku. Elementami tych działań są zarówno codzienne spotkania pracowników w BZP, jak również przewodniczenie utworzonej w Śląskim Związku Gmin i Powiatów grupie roboczej ds. zamówień publicznych oraz udział w pracach funkcjonującego forum.



Kolejnym istotnym i nowatorskim elementem procesu uczenia się w systemie zamówień publicznych jest przyjęty w Urzędzie Kodeks Dobrych Praktyk. Jest to narzędzie, które daje praktyczne wskazówki, jak postępować w obszarze zamówień publicznych, aby zapewnić bezpieczeństwo gospodarki finansowej gminy poprzez sprawne i zgodne z przepisami wydatkowanie środków publicznych.

BIBLIOGRAFIA:

Rokicki J., Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej – jako organizacja „ucząca się” na przykładzie kodeksu dobrych praktyk w zakresie funkcjonowaniu zamówień publicznych (w) „Zarządzanie w administracji publicznej. Narzędzia” Praca zbiorowa pod redakcją Krystyny Lisieckiej i Tomasza Papaja, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012.

Akty wewnętrzne:

- Zarządzenie Nr 153.2011 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 29.03.2011 r. w sprawie: nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej stanowiące załącznik do Zarządzenia Nr 2374.2014 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 10.07.2014 r.
- Zarządzenie Nr 302.2011 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 31.05.2011 r. w sprawie: Kodeksu dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej.
- Zarządzenie Nr 771.2016 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 04.02.2016 r. w sprawie: Regulaminu funkcjonowania zamówień publicznych realizowanych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej.
- Zarządzenie Nr 2077.2014 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 9.01.2014 r. w sprawie: Regulaminu funkcjonowania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej.

Strony internetowe:

- forumgospodarkaodpadami.silesia.org.pl
- www.silesia.org.pl
- www.bip.dabrowa-gornicza.pl
- www.rpo.slaskie.pl

dr Jarosław Rokicki – Kierownik Biura Koordynacji Zamówień Publicznych i Opinii Prawnych Urzędu Miejskiego w Dąbrowie Górniczej, pracownik naukowy Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

ROLA KIEROWNIKA JEDNOSTKI W ZAPEWNIENIU OPTYMALNEGO ŚRODOWISKA WEWNĘTRZNEGO

Dyrekcja Generalna ds. Budżetu Komisji Europejskiej (dalej jako DG ds. Budżetu) realizuje m.in. zadania w zakresie monitorowania wypełnienia przez kraje kandydujące do UE wymogów w ramach przedakcesyjnego rozdziału negocjacyjnego *Kontrola finansowa*. Rozdział ten obejmuje m.in. kwestie kontroli wewnętrznej (w Polsce określonej jako kontrola zarządcza) oraz audytu wewnętrznego w sektorze publicznym. DG ds. Budżetu monitoruje również rozwój tego obszaru w krajach UE.

Wśród działań podejmowanych przez DG ds. Budżetu w ramach realizacji tych zadań znajduje się organizacja konferencji dla centralnych jednostek harmonizujących¹⁰, podczas których omawiane są zagadnienia dotyczące systemowych rozwiązań w zakresie kontroli zarządczej¹¹ i audytu wewnętrznego w sektorze publicznym krajów członkowskich UE.

Jednym z tematów omawianych podczas ostatniej konferencji¹² było zapewnienie funkcjonowania optymalnego środowiska wewnętrznego¹³ oraz jego znaczenie dla efektywności kontroli wewnętrznej (zarządczej), a w konsekwencji – dla funkcjonowania całej jednostki.

Należy podkreślić, że nie istnieje jeden, optymalny model, którego wdrożenie spełni potrzeby wszystkich jednostek. Poszukiwanie optymalnego środowiska wewnętrznego oznacza, że każda jednostka powinna określić i przyjąć rozwiązania najlepsze dla jej funkcjonowania.



WPROWADZENIE

Omawiając podczas konferencji elementy środowiska wewnętrznego wskazano następujące jego aspekty:

- określenie i przestrzeganie wartości etycznych,

¹⁰ Centralne jednostki harmonizujące funkcjonują w większości krajów UE oraz krajów kandydujących do UE. Odpowiadają za koordynację kontroli zarządczej (wewnętrznej/finansowej – w zależności od przyjętej terminologii) oraz audytu wewnętrznego w sektorze publicznym. W Polsce funkcję tę pełni Departament Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów.

¹¹ Większość krajów UE wprowadziło w sektorze publicznym systemy będące odpowiednikami kontroli zarządczej. Przyjęte w nich modele zostały opracowane w oparciu o uznane międzynarodowe standardy dot. kontroli wewnętrznej, przede wszystkim *Kontrola wewnętrzna - zintegrowana koncepcja ramowa model* opracowany przez Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – dalej jako COSO).

¹² Konferencja miała miejsce w listopadzie 2015 r. w Paryżu.

¹³ Środowisko wewnętrzne jest jednym z podstawowych komponentów modelu COSO, zwane jest również środowiskiem kontroli lub wewnętrznym środowiskiem kontrolnym.

- kompetencje zawodowe,
- właściwa struktura organizacyjna,
- delegowanie uprawnień¹⁴.

Ponadto zwrócono uwagę na takie zagadnienia jak polityka i praktyki w odniesieniu do zasobów ludzkich oraz metoda i styl zarządzania. Wszystkie te elementy, choć często nie są bezpośrednio związane z realizacją celów kontroli zarządczej, stanowią podstawę właściwego wdrożenia mechanizmów kontroli oraz ich funkcjonowania.

Kluczowe dla zapewnienia optymalnego środowiska kontroli jest zaangażowanie w ten proces kierownictwa i pracowników na wszystkich poziomach organizacji. Jednak szczególna rola i zadania spoczywają na kierowniku jednostki. W artykule, w oparciu o materiały konferencyjne oraz wnioski z dyskusji prowadzonych podczas ww. konferencji, przedstawiono wybrane informacje na temat zadań kierownika jednostki oraz przykładowe narzędzia i działania wspierające proces zarządzania jednostką.

ROLA KIEROWNIKA JEDNOSTKI W TWORZENIU OPTYMALNEGO ŚRODOWISKA WEWNĘTRZNEGO

Podstawową rolę w tworzeniu optymalnego środowiska wewnętrznego pełni kierownik jednostki. Jako jego podstawowe zadania w tym zakresie wskazano:

- 1) opracowanie formalnych (pisemnych) ram określających przejrzyste, jednoznaczne i zrozumiałe:
 - zasady i wartości etyczne,
 - strukturę organizacyjną uwzględniającą rolę i zakres odpowiedzialności,
 - procedury wyznaczające standardy postępowania w jednostce;
- 2) stworzenie warunków umożliwiających zrozumienie i akceptację przyjętych wartości i procedur przez wszystkich pracowników;
- 3) opracowanie środków pomiaru i monitorowania stopnia realizacji przyjętych zasad i procedur oraz narzędzi na wypadek ich nieprzestrzegania;
- 4) monitorowanie i wprowadzanie usprawnień przyjętych rozwiązań.

Działania w tym zakresie powinny stanowić stałe elementy procesu zarządzania.

OKREŚLENIE PRZEJRZYSTYCH ZASAD ETYCZNYCH I PROCEDUR

Zasady i wartości etyczne powinny zostać określone w spójnych regulacjach obowiązujących całą jednostkę. Dobrym miejscem na określenie wartości etycznych oraz zobowiązań zdefiniowanych wobec kierownictwa jednostki oraz jej pracowników jest *Kodeks etyki*. Wartości etyczne i zasady postępowania zawarte w *Kodeksie etyki*

¹⁴ Są to elementy odpowiadające grupie standardów Środowisko wewnętrzne, określonej w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, ogłoszonych Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84). Standardy te również zostały opracowane w oparciu o uznane międzynarodowe standardy dot. kontroli wewnętrznej, w tym model COSO. Określono pięć grup standardów kontroli zarządczej: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena.

powinny być jasno i wyraźnie określone. Dokument powinien nawiązywać do misji i celów jednostki oraz kodeksów etyki dla danego rodzaju służb lub grupy jednostek (jeśli takie zostały określone, np. dla służby cywilnej, celnej, zdrowia, itp.) oraz oczekiwań interesariuszy jednostki¹⁵.

Określone w *Kodeksie etyki* wartości etyczne i zasady postępowania powinny odnosić się nie tylko do oczekiwanych rezultatów, ale również do procesów realizowanych w jednostce.

Bywa, że pojęcia dotyczące wartości etycznych zawarte w *Kodeksie etyki* są definiowane zbyt szeroko (np. uczciwość, konflikt interesu, itp.). To sprawia, że osoby, które mają wypełniać te zapisy, nie zawsze są w stanie właściwie zinterpretować, co te pojęcia oznaczają w praktyce i jakie powinny one mieć przełożenie na ich zachowanie w konkretnych sytuacjach, tzn. w trakcie realizacji swoich zadań (szczególnie w stresie, bądź pod presją czasu). Dlatego pojęcia te powinny być wyjaśnione w odniesieniu nie tylko do misji i celów strategicznych organizacji, ale również celów operacyjnych, a nawet indywidualnych. Pozwoli to na właściwe zrozumienie ich znaczenia na każdym poziomie struktury organizacyjnej i w kontekście konkretnych zadań.

Taki sposób formułowania i postępowania odnosi się również do procedur i procesów w organizacji, szczególnie tych, które mają bezpośredni wpływ na środowisko wewnętrzne (np. dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi – tj. rekrutacji, oceny pracowniczej, awansów i podwyżek, itp.).

PROPONOWANE NARZĘDZIA I DZIAŁANIA:

- przyjęcie *Kodeksu etyki* do stosowania przez wszystkich pracowników organizacji, np. poprzez podpisanie odpowiedniego dokumentu w momencie podjęcia pracy oraz jego okresowe odnawianie,
- szkolenia i warsztaty dla pracowników na wszystkich poziomach organizacji, również poziomu kierowniczego, obejmujące zagadnienia dotyczące wartości etycznych (w tym pojęcie obiektywizmu i konfliktu interesów), związane z nimi oczekiwania oraz wyjaśnienia i ćwiczenia praktyczne w oparciu o konkretne sytuacje,
- odzwierciedlenie wartości etycznych w opisach stanowisk pracy,
- uwzględnienie klauzul dotyczących etyki w procedurach zamówień publicznych oraz kontraktach z dostawcami zewnętrznymi,
- opublikowanie podstawowych wartości etycznych obowiązujących w organizacji,
- określenie procedur raportowania w przypadku naruszenia lub podejrzenia naruszenia *Kodeksu etyki*.

OKREŚLENIE STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ (ROLE I ODPOWIEDZIALNOŚĆ)

Jednostki sektora publicznego, ze względu na swój specyficzny charakter, służebny wobec społeczeństwa, oraz finansowanie z budżetu publicznego, powinny uwzględniać w *Kodeksie etyki* również kwestię odpowiedzialności i rozliczalności.

¹⁵ W związku z tym, że interesariuszami jednostki sektora publicznego jest całe społeczeństwo *Kodeks etyki* powinien uwzględniać interes publiczny i zasady życia społecznego.

Budowanie struktury organizacyjnej oraz określanie ról i zakresu odpowiedzialności powinno uwzględniać zachowanie równowagi pomiędzy odpowiedzialnością (przydzielone/przyjęte zadania), rozliczalnością (zakres, za realizację którego raportujemy do przełożonego) i uprawnieniami (zakres kompetencji).

PROPONOWANE NARZĘDZIA I DZIAŁANIA:

- publikowanie rocznych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej (deklaracji menadżerskich, itp.),
- deklaracje o braku konfliktu interesów w odniesieniu do tzw. wrażliwych stanowisk, funkcji i zadań,
- uwzględnianie w raportach wewnętrznych i zewnętrznych kwestii dotyczących etyki.

WDROŻENIE ZASAD ETYCZNYCH NA POZIOMIE INDYWIDUALNYM

Kierownictwo i wszyscy pracownicy jednostek sektora publicznego (bez względu na miejsce zajmowane w strukturze organizacyjnej) muszą stosować zasady i wartości etyczne określone w *Kodeksie etyki* obowiązującym w organizacji, dążyć do osiągnięcia wartości służących interesowi publicznemu oraz stosować wymogi prawne kształtujące podstawy zachowania w życiu publicznym.

W praktyce największym wyzwaniem jest zapewnienie, aby przyjęte zasady etyczne były stosowane w codziennych działaniach. Jako sprzyjające wzmocnieniu w organizacji postaw zgodnych z jej podstawowymi wartościami etycznymi oraz stosowaniu polityk i procedur służących osiągnięciu wyznaczonych celów, wskazano następujące działania:

1. Podnoszenie świadomości i zaangażowania

Specyfika sektora publicznego sprawia, że sposób w jaki społeczeństwo postrzega funkcjonowanie jednostki publicznej oraz zachowanie i postawę każdego z urzędników/pracowników administracji, ma wpływ na sposób postrzegania i reputację całego sektora publicznego. Podniesienie świadomości i odpowiedzialności pracowników w tym zakresie można osiągnąć m.in. pokazując powiązanie reputacji jednostki z ich własną reputacją.

Ważne jest również pokazanie powiązania misji i celów jednostki z celami indywidualnymi pracowników oraz podkreślenie znaczenia poszczególnych zadań dla osiągnięcia wspólnych celów.

Na wszystkich poziomach organizacji pracownicy powinni mieć świadomość wpływu realizowanych zadań na osiągnięcie wspólnej misji, celów i zasad etycznych (z którymi pracownicy się identyfikują). Sprawi to, że ich osiągnięcie będzie postrzegane jako sukces każdego członka zespołu. Aby to uzyskać należy w miarę możliwości angażować pracowników w proces określania zarówno misji i celów jednostki, jak również tworzenia *Kodeksu etyki*.

PROPONOWANE NARZĘDZIA I DZIAŁANIA:

- podnoszenie świadomości w zakresie celów organizacji i interesu publicznego,
- połączenie indywidualnych celów z celami jednostki ujętymi w plany strategiczne i operacyjne,
- podnoszenie świadomości w zakresie misji oraz wartości etycznych jednostki,
- stworzenie systemu nagród dla osób wyróżniających się dodatkowym

zaangażowaniem na rzecz promocji postawy etycznej w jednostce (np. konkurs na współpracownika roku, itp.).

2. Promowanie wartości etycznych przez wskazywanie wzorów zachowań oraz przykładu z góry (tone-at the top)

W każdej organizacji kierownictwo wyższego i średniego szczebla odgrywa istotną rolę w promowaniu wartości etycznych i norm obowiązujących w jednostce. Sposób, w jaki kierownicy zachowują się i zarządzają, jest odbierany jako wskaźnik wartości zbiorowych. Przestrzeganie zasad etycznych prezentowanych przez kierownictwo znajduje odzwierciedlenie w zachowaniach pracowników, np. przy podejmowaniu decyzji w trudnych sytuacjach.

Gdy przyjęte zasady w praktyce nie są stosowane przez kierownictwo jednostki, łatwo znaleźć racjonalne wytłumaczenie, dlaczego nie stosują ich również pracownicy. Przedstawione poniżej techniki i narzędzia pozwolą kierownictwu zweryfikować własne zachowania i postawy.

PROPONOWANE NARZĘDZIA I DZIAŁANIA:

- testy zgodności etycznej podczas procedur naboru na stanowiska kierownicze,
- seminaria dla kierownictwa podnoszące świadomość w zakresie wartości etycznych (grupowe oraz indywidualne),
- samoocena na podstawie kwestionariusza samooceny, uwzględniającego kwestie etyczne,
- ocena 360° (metoda oceny, ustalana na podstawie informacji z wielu źródeł), uwzględniająca zagadnienia etyczne.

3. System motywacyjny

Sposób w jaki pracownicy są traktowani i nagradzani przez kierownictwo ma kluczowy wpływ na środowisko wewnętrzne. Kiedy pracownicy czują się doceniani i szanowani będą angażować się, aby wnieść swój wkład w osiągnięcie założonych rezultatów. Efekt taki można uzyskać poprzez stosowanie odpowiednich nagród (np. finansowych), ale również inne formy, jak na przykład rozwój talentów i mocnych stron pracownika.

Kierownictwo powinno zachęcać do kreatywności i wspierać nowe pomysły. Przyjazne środowisko pracy i wspieranie „ducha zespołowego” ma również pozytywny wpływ na przestrzeganie wspólnych wartości oraz dążenie do osiągania wspólnych celów.

PROPONOWANE NARZĘDZIA I DZIAŁANIA:

- zapewnienie możliwości rozwoju talentów i umiejętności pracowników,
- wprowadzenie podstaw umożliwiających pracownikom włączyć się do procesu decyzyjnego przy określeniu zakresu tego udziału,
- okresowe informowanie pracowników o sukcesach organizacji, np. o stopniu realizacji celów, projektów lub osiągniętym poziomie dojrzałości organizacji (w zależności od wielkości jednostki mogą to być np. publikacje w intranecie, biuletynie, bezpośrednie spotkania, itp.),
- zapewnienie miejsca i form aktywności służącej integracji zespołu,
- dbałość o równowagę pomiędzy pracą zawodową i życiem prywatnym (kontrolowanie liczby nadgodzin),
- stworzenie ram autonomiczności w ramach bieżącej pracy,

- powiązanie systemu ocen pracowniczych oraz systemu nagród z celami oraz wartościami etycznymi jednostki.

4. Zapewnienie przejrzystości i jawności oraz dobrej komunikacji

Przejrzystość i jawność tworzy atmosferę zaufania i uczciwości. Im lepiej pracownicy są poinformowani, tym lepiej będą realizowali stawiane przed nimi zadania i oczekiwania. Uzyskanie odpowiedniej informacji ograniczy świadome uchylanie się od realizacji swoich obowiązków czy też błędną ocenę własnych zachowań.

Dlatego odpowiednia kultura organizacyjna, w której problemy, wyzwania, czy zagrożenia mogą być otwarcie przedyskutowane, pomaga usprawnić procesy w jednostce oraz uniknąć niepożądanych sytuacji. Taka atmosfera wpływa również na otwartość między pracownikami, czyli zwiększa ich gotowość do dzielenia się potrzebnymi informacjami.

Jest to bardzo ważne także w kontekście zadań, jakie stoją przed kierownikiem jednostki w zakresie przeciwdziałania, wykrywania i reagowania na przypadki i zjawiska korupcji. Polityka antykorupcyjna jest elementem środowiska wewnętrznego. W tym przypadku również wymagane jest stworzenie odpowiednich zasad i procedur oraz zaangażowanie w ich stosowanie kierownictwa i pracowników na wszystkich poziomach organizacji¹⁶.

PROPONOWANE NARZĘDZIA I DZIAŁANIA:

- uwzględnianie w programach spotkań kwestii lub problemów natury etycznej,
- stworzenie systemu ostrzegania przed ewentualnymi lub faktycznymi nieprawidłowościami w jednostce (np. zaprojektowanie i wdrożenie odpowiednich procedur oraz utworzenie funkcji sygnalisty/doradcy etycznego, itp.),
- stworzenie mechanizmów zachęcających pracowników do zgłaszania spraw niepokojących, czy też nowych pomysłów usprawniających,
- otwarcie kierownictwa na sugestie „z dołu” – udostępnienie bezpośredniego e-maila lub wskazanie terminów „otwartych drzwi”.

POMIAR, OCENA I MONITOROWANIE ŚRODOWISKA WEWNĘTRZNEGO

Środowisko wewnętrzne, jak każdy z pozostałych elementów kontroli zarządczej, powinno być monitorowane i regularnie oceniane. Określenie kryteriów pozwalających na obiektywną ocenę wyników działalności jednostki w aspekcie etycznym nie jest łatwe. Jeszcze trudniejsze jest wykrycie i rozpoznanie problemów natury etycznej, zanim one wystąpią w działalności jednostki. Nie powinno to być jednak usprawiedliwieniem dla odstąpienia od działań w tym zakresie lub ignorowania potrzeby usprawnienia środowiska wewnętrznego.

Podstawowa odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na kierowniku jednostki. Jednak istotną rolę powinien odgrywać również audyt wewnętrzny, który ma za zadanie wspierać kierownika jednostki poprzez systematyczną i niezależną ocenę kontroli zarządczej, w tym ocenę środowiska wewnętrznego.

¹⁶ Więcej na temat przeciwdziałania korupcji mogą Państwo znaleźć w *Biuletynie Kontrola zarządcza w JST* Nr 1(14)/2015.

1. Pomiary różnych aspektów środowiska wewnętrznego

Dokonanie pomiaru środowiska wewnętrznego wymaga odniesienia do poziomu dojrzałości jednostki¹⁷. W jednostkach o niższym poziomie dojrzałości należy skupić się na kwestiach formalnych. Im wyższy jest poziom dojrzałości jednostki, tym istotniejsze w środowisku wewnętrznym będą aspekty indywidualnych zachowań i postaw.

Wiele organizacji podejmuje pewne działania mające poprawić środowisko wewnętrzne, ale nie prowadzi systematycznego pomiaru stopnia jego rozwoju. Pomiar wyników działalności, szczególnie w tej materii, jest bardzo trudny. W tym procesie mogą jednak pomóc odpowiednie narzędzia i techniki prezentowane poniżej.

PROPONOWANE NARZĘDZIA I DZIAŁANIA:

- zdefiniowanie podstawowych wymagań w zakresie środowiska wewnętrznego (m.in. przy wykorzystaniu standardów kontroli zarządczej),
- badanie poziomu satysfakcji pracowników,
- ocena wykonania zadań,
- wywiady z pracownikami odchodzącymi z pracy (exit interview),
- powołanie sygnalisty,
- zrównoważona karta wyników,
- samoocena kierownictwa,
- zidentyfikowanie czerwonych flag, np. liczba skarg, rotacja kadr, przypadki nadużyć lub innych incydentów związanych z nieetycznym zachowaniem w jednostce.

2. Ocena środowiska wewnętrznego

W zakresie oceny środowiska wewnętrznego kierownika jednostki powinien wesprzeć audyt wewnętrzny. Audytor wewnętrzny, nazywany również kluczowym "agentem zmiany" w jednostce, powinien oceniać środowisko wewnętrzne oraz inspirować i motywować kierownictwo do działań naprawczych lub usprawniających, jeśli są one konieczne.

Audytor, oceniając kontrolę zarządczą, powinien zwrócić szczególną uwagę na środowisko wewnętrzne. Ryzyka z nim związane powinny być uwzględniane zarówno w analizie ryzyka przeprowadzanej przez audyt na potrzeby planowania rocznego, jak również przy planowaniu konkretnego zadania audytowego.

PROPONOWANE NARZĘDZIA I DZIAŁANIA:

- wskazanie w sprawozdaniu z wykonania zadania audytowego słabości kontroli zarządczej w badanym obszarze,
- zalecenia mające na celu usprawnienie środowiska wewnętrznego,
- plan działania dla wdrożenia rekomendacji,
- monitorowanie wdrożenia rekomendacji i czynności sprawdzające m.in. w zakresie ryzyk dotyczących zagadnień etycznych.

¹⁷ Model dojrzałości organizacyjnej (ang. Capability Maturity Model - CMM) określa 5 poziomów: początkowy, infrastruktury (tworzenie struktur i procedur), zintegrowania, zarządzania i optymalizacji.

3. Monitorowanie środowiska wewnętrznego

W celu poprawy oraz zapewnienia optymalnego środowiska wewnętrznego powinny być identyfikowane zarówno szanse, jak i odchylenia oraz zagrożenia w tym zakresie. Nieprawidłowości, nadużycia oraz sposób reakcji na te zjawiska wpływa na środowisko wewnętrzne. Stosowanie przyjętych zasad w optymalnym środowisku wewnętrznym powinno przejawiać się nie tylko poprzez karanie osób, które dopuściły się niepożądanego/niewłaściwego zachowania, ale również nagradzanie osób, które przestrzegają przyjętych zasad etycznych i stanowią przykład oczekiwanej postawy i zachowań.

Utrzymanie odpowiedniego środowiska wewnętrznego wymaga więc połączenia i wzmocnienia pozytywnych przejawów oraz natychmiastowego zajmowania się przypadkami nieprzestrzegania przyjętych zasad. Sposób reagowania przez kierownictwo na obydwie te przypadki jest kluczowy dla wiarygodności przyjętych zasad, a zatem środowiska wewnętrznego. Zasady postępowania w takich przypadkach powinny być jasne, przejrzyste i zrozumiałe. Kierownictwo powinno reagować na zidentyfikowane odstępstwa zgodnie z przyjętymi standardami, tj. w określonym czasie i sposobie właściwym dla rodzaju odstępstwa. Konsekwencja kierownictwa w nagradzaniu i karaniu za łamanie przyjętych zasad powinna motywować pracowników do działań, z którymi wiąże się nagroda, i unikania działań karalnych. Zarówno kary jak i nagrody mogą mieć charakter finansowy, niemniej jednak, jak było to już powiedziane wcześniej, inne aspekty (np. status, prestiż, uznanie) stanowią również silne motywy, z których warto korzystać.

PROPONOWANE NARZĘDZIA I DZIAŁANIA:

- nagrody i kary znajdują odzwierciedlenie w ocenach pracowniczych i polityce wynagrodzeń,
- jasno określony sposób mianowania i wynagrodzeń kierownictwa wyższego szczebla,
- okresowa informacja/raport nt. wykrytych niezgodności oraz podjęte reakcje, w tym zastosowane sankcje oraz mechanizmy kontrolne.

PODSUMOWANIE

Powyższy artykuł przedstawia jedynie wybrane aspekty dotyczące środowiska wewnętrznego. Liczymy, że przedstawione zagadnienia oraz przykładowe narzędzia i działania pomogą w zapewnieniu jego właściwego zaprojektowania, wdrożenia, pomiaru funkcjonowania i rozwoju. Niewłaściwe środowisko wewnętrzne może mieć negatywny wpływ na wszystkie aspekty działania jednostki, natomiast właściwie zaprojektowane i wdrożone mechanizmy kształtujące odpowiednie środowisko wewnętrzne wspierają osiągnięcie jej celów. Pomocne w ustanowieniu właściwego środowiska wewnętrznego są wytyczne zawarte w wydanych przez Ministra Finansów standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Opracowanie: Departament Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów w oparciu o dokument z konferencji „Publiczna Kontrola Wewnętrzna w krajach Unii Europejskiej” zorganizowanej przez DG ds. Budżetu Komisji Europejskiej. Pełną dokumentację z konferencji w języku angielskim znajdują Państwo na stronie: http://ec.europa.eu/budget/pic/conference/index_en.cfm.

NARZĘDZIE OCENY SYSTEMU EFEKTYWNEJ KONTROLI (NOSEK)

W 2011 roku Śląski Związek Gmin i Powiatów w sposób systemowy zaczął wspierać rozwój kontroli zarządczej, a także działania zmierzające do podnoszenia jakości świadczonych usług w jednostkach samorządu terytorialnego. Działaniom tym udało się nadać kompleksowy charakter dzięki zaangażowaniu Związku w projekt „Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast, urzędach gmin i starostwach powiatowych”, który dobiegł końca w lipcu 2015 roku¹⁸.



W celu kontynuacji dorobku projektu, Związek podjął decyzję o dalszej realizacji działań w tym zakresie w formie przedsięwzięcia „Benchmarking – Kontynuacja” (tym razem już bez wsparcia ze środków pochodzących z UE). Inicjatywa ta pozwala nie tylko prowadzić dalsze badania benchmarkingowe, ale tworzy również przestrzeń do poszukiwania nowych rozwiązań, poprzez realizację dodatkowego komponentu, jakim jest tzw. Grupa Innowacji Samorządowych (dalej jako GIS). Jest to grupa skupiająca przedstawicieli urzędów zaangażowanych w „Benchmarking – Kontynuacja” oraz ekspertów zainteresowanych wypracowywaniem innowacyjnych rozwiązań w samorządach. Jednym z bardziej znaczących efektów prac GIS, zainicjowanych w obszarze kontroli zarządczej przez Urząd Miasta Częstochowy, było wypracowanie w 2015 roku **Narzędzia Oceny Systemu Efektywnej Kontroli** (dalej jako NOSEK).

CZYM JEST NOSEK?

NOSEK to narzędzie, które przede wszystkim odpowiada na następujące problemy:

- brak w jednostkach administracji publicznej jednolitych metod, narzędzi i wskaźników w zakresie obiektywnej oceny wystarczającego lub ograniczonego stopnia funkcjonowania kontroli zarządczej w urzędach,
- brak metodyki, która umożliwiłaby "wypośrodkowanie" oceny kontroli zarządczej, pochodzącej z różnych źródeł informacji.

Celem tego narzędzia jest umożliwienie prowadzenia oceny funkcjonującego w jednostce administracji publicznej systemu kontroli zarządczej, poprzez ustalenie poziomu realizacji celów kontroli zarządczej (wymienionych w art. 68 ustawy o finansach publicznych) oraz stopnia wdrożenia standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (określonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.).

¹⁸ Wielokrotnie pisaliśmy na łamach naszego Biuletynu o projekcie dotyczącym benchmarkingu w jednostkach samorządu terytorialnego. Ostatni artykuł na temat doświadczenia z praktycznych zastosowań benchmarkingu znajdują Państwo w Nr 2 (15)/2015.

CZYM SIĘ WYRÓŻNIA NOSEK?

Porównując Narzędzie Oceny Systemu Efektywnej Kontroli do innych istniejących narzędzi, należy wskazać jego innowacyjny charakter:

- opracowane zostało narzędzie łączące, określone przepisami prawa, wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej, tj. cele i standardy kontroli zarządczej,
- stworzony został zestaw wskaźników – dla 21 standardów kontroli zarządczej – których wyliczenie wskazuje stopień wdrożenia tych standardów w jednostce,
- zestaw wskaźników może być dowolnie zmieniany, rozszerzany i dostosowany do potrzeb danej jednostki administracji publicznej,
- metodyka umożliwi sformułowanie oceny kontroli zarządczej na podstawie informacji pochodzących z różnych źródeł,
- pomiar realizacji 7 celów kontroli zarządczej powiązany został z wypełnianiem przez jednostki samorządu terytorialnego standardów kontroli zarządczej,
- zastosowano jednolitą trójstopniową skalę ocen dla wszystkich ocenianych wielkości, tj. wdrożonych standardów, realizowanych celów kontroli zarządczej oraz stopnia funkcjonowania kontroli zarządczej.

UNIWERSALNY CHARAKTER NOSKA

1. Narzędzie może być zastosowane we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego (dalej jst), ponieważ:
 - oparte jest na powszechnie obowiązujących przepisach prawa,
 - sformułowane wskaźniki mogą być wyliczone w każdej jst, są (w większości) wskaźnikami struktury, tzn. określają procentowy udział wyróżnionego elementu w całej grupie elementów,
 - wartości wskaźników mogą być dowolnie przypisywane do poszczególnych poziomów kontroli zarządczej – w zależności od stopnia dojrzałości organizacyjnej jednostki.
2. Zarówno poziom osiągniętych ocen, jak i poziom poszczególnych wskaźników może być przedmiotem porównań (benchmarkingu) między poszczególnymi jst.
3. Regularne (coroczne) zastosowanie narzędzia da możliwość porównania nie tylko uzyskanej oceny systemu kontroli zarządczej, ale także wychwycenia zmian w zakresie realizacji standardów i celów kontroli zarządczej. Informacje takie mogą stanowić punkt wyjścia dla badania przyczyn zmian zaistniałych w poszczególnych kategoriach.

DALSZE DZIAŁANIA

W 2016 roku, w ramach prac koordynowanych przez Śląski Związek Gmin i Powiatów, rozpoczęto etap testowania NOSKA, który pozwoli potwierdzić przydatność oraz funkcjonalność narzędzia. W proces testowania zaangażowało się 14 urzędów, w tym: Urząd Miejski w Bieruniu, Urząd Miasta Bydgoszczy, Urząd Miejski w Bytomiu, Urząd Miasta Chorzów, Urząd Miasta Czeladź, Urząd Miasta Częstochowy (proces testowania w tym urzędzie już zakończono), Urząd Miejski w Jaworznie, Urząd Miasta Krosna,

Urząd Miasta Lublin, Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim, Urząd Miasta Ruda Śląska, Urząd Miast Tarnowa, Urząd Miasta Tychy, Urząd Miasta Żory.

W połowie bieżącego roku, kiedy będą już znane efekty działań testujących NOSEK, prześlemy Państwu bliższe informacje na temat możliwości jego zastosowania.

Katarzyna Kamieniobrodzka - „Benchmarking - Kontynuacja”, Śląski Związek Gmin i Powiatów, silesia.org.pl

OD REDAKCJI

KOMUNIKAT

Przypominamy, że zmieniła się ścieżka dostępu do publikacji na temat kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w sektorze publicznym na stronie MF www.mf.gov.pl: Działalność/Finanse publiczne/Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny.

Jak zawsze serdecznie zapraszamy Państwa do lektury publikowanych materiałów i kontaktów z naszym Departamentem. Chętnie służyliśmy Państwu wsparciem merytorycznym.

Prosimy też o dzielenie się własnymi dobrymi praktykami, których publikacja pozwoli innym jednostkom na usprawnienie systemów kontroli zarządczej. Będziemy wdzięczni za wszystkie Państwa sugestie, propozycje i uwagi dotyczące *Biuletynu*.

Jednocześnie informujemy, że artykuły zewnętrzne są wyrazem opinii ich Autorów.

Prawa autorskie do artykułów zamieszczonych w *Biuletynie „Kontrola Zarządcza w jst”* należą odpowiednio do ich Autorów oraz Wydawcy. Kopiowanie na dowolnych nośnikach, przedruk, rozpowszechnianie materiałów zamieszczonych w *Biuletynie „Kontrola Zarządcza w jst”* bez zgody Autorów oraz Wydawcy jest zabronione.

MINISTERSTWO FINANSÓW; ŚWIĘTOKRZYSKA 12; 00-960 WARSZAWA

WYDAWCA: MINISTER FINANSÓW

REDAKTOR NACZELNY – Katarzyna Szarkowska, Dyrektor Departamentu
Polityki Wydatkowej MF

REDAKTOR PROWADZĄCY – Monika Kos, Radca Ministra w Departamencie
Polityki Wydatkowej MF

REDAKCJA: Wydział Standardów Zarządzania w Sektorze Publicznym
Departamentu Polityki Wydatkowej MF

KONTAKT:

tel.: 22 694 42 42

fax: 22 694 47 41

e-mail: RedakcjaBKZ@mf.gov.pl

lub SekretariatPW@mf.gov.pl