

Ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu metody PRI

Iwona Majchrzak*

Streszczenie: *Cel* – przedstawienie istoty i zakresu metody PRI jako alternatywnego narzędzia umożliwiającego przeprowadzenie oceny zastosowania standardów kontroli zarządczej w JST. W artykule zestawiono również zalety oraz ograniczenia zastosowania tej metody w praktyce.

Metodologia badań – opracowanie artykułu poprzedziły studia literaturowe oraz analiza materiałów źródłowych dotyczących zasad i procedur wdrażania metody PRI. Główną metodą stosowaną w artykule jest analiza źródeł oraz metoda dedukcji i indukcji.

Wynik – przeprowadzone badania dowiodły, że metoda PRI dostarcza użytecznych i kompleksowych informacji w zakresie oceny wszystkich 22 standardów kontroli zarządczej. Przeprowadzenie jej nie jest czasowo- ani kosztochłonne. Proces samooceny trwa 1–3 tygodni, przy czym czas potrzebny do przeprowadzenia analizy rozwoju instytucjonalnego zaledwie 1–2 dni. Nie wymaga przy tym specjalistycznych i długotrwałych oraz kosztownych szkoleń członków zespołu oceniającego. Konstrukcja narzędzi służących do oceny jest prosta i intuicyjna, a specjalnie opracowana aplikacja komputerowa umożliwia automatyczne zestawianie wyników przeprowadzonej samooceny kontroli zarządczej.

Oryginalność/wartość – przedstawione w artykule treści stanowią syntetyczny opis istoty i zakresu metody PRI oraz zasad jej stosowania w praktyce JST do monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, kontrola zarządcza, samoocena, metoda PRI (metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego)

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) jako podmioty wchodzące w skład jednostek sektora finansów publicznych mają obowiązek na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych (Ustawa, 2009) wdrożenia kontroli zarządczej¹, a następnie przeprowadzania

* dr Iwona Majchrzak, Zachodniopomorski Uniwersytet Techniczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Ekonomii Menedżerskiej i Rachunkowości, Pracownia Rachunkowości Menedżerskiej, 71-210 Szczecin, ul. Żołnierska 47, e-mail: imajchrzak@zut.edu.pl.

¹ Zgodnie z zapisami Ustawy (2009, art. 68 ust. 1) przez kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych należy rozumieć ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Szerzej: Zaleska (2010), s. 69–77; Sawicki (2010), s. 92–96; Sola (2009), s. 6 i n.

oceny jej funkcjonowania. Źródłami informacji o stanie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym JST, są między innymi²:

- a) wyniki uzyskane z monitorowania i samooceny kontroli zarządczej;
- b) wyniki przeprowadzonych kontroli i audytów zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych;
- c) własne oceny kierowników jednostek stanowiące podstawę złożenia przez nich oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Podstawowym narzędziem umożliwiającym przeprowadzenie oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych jest samoocena systemu kontroli zarządczej. Celem przeprowadzenia takiej samooceny zgodnie ze standardem E20 *Samoocena* stanowiącym załącznik do Komunikatu (2009) jest zdiagnozowanie mocnych i słabych stron jej funkcjonowania w danej jednostce, a w wypadku ujawnienia pewnych niedociągnięć – podjęcie odpowiednich działań.

W praktyce proces samooceny jest uzależnionych od struktury organizacyjnej jednostki i liczebności pracowników. Najczęściej jest on przeprowadzany za pomocą różnego rodzaju ankiet i kwestionariuszy dotyczących kluczowych procesów zachodzących w ocenianej jednostce lub obszarów jej działalności, bądź w ramach spotkań, warsztatów czy powołanych w tym celu grup roboczych (Majchrzak, 2012, s. 68). Jednak jak pokazują doświadczenia jednostek sektora finansów publicznych, w tym JST, przeprowadzanie samooceny kontroli zarządczej wskazanymi metodami jest ograniczone i obarczone znacznym subiektywizmem oceniającego (Kumpiałowska, 2011, s. 8).

Alternatywnymi metodami samooceny kontroli zarządczej w JST może być metoda CAF³ (Common Assessment Framework; Wspólna Metoda Oceny) oraz metoda PRI (Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego).

Z uwagi na funkcjonalność metody PRI oraz jej szeroki wachlarz możliwości w zakresie oceny spełniania przez JST standardów kontroli zarządczej, w tym standardu E21 *Audyt wewnętrzny* i standardu E22 *Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej*, celem artykułu jest przedstawienie jej istoty i zakresu oraz możliwości wykorzystania na potrzeby oceny kontroli zarządczej. W artykule podjęto również próbę określenia zalet oraz ograniczeń zastosowania przedmiotowej metody do monitorowania i oceny standardów kontroli zarządczej w samorządach gminnych i starostwach powiatowych.

² Należy podkreślić, iż mimo braku ustawowego obowiązku składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przez kierowników JST warto to czynić w praktyce. Działanie takie dowodzi należytej staranności kierownika jednostki w dochodzeniu do określenia rzeczywistego stanu kontroli zarządczej w zarządzanej jednostce oraz odpowiedzialności za nią. Tym samym stanowi ona podstawę do wykazania stopnia wywiązywania się z obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Podstawą do sporządzenia przez JST oświadczenia o stanie kontroli zarządczej powinien być wewnętrzny akt prawny określający między innymi tryb składania oświadczenia i jego wzór.

³ Metoda CAF jest odpowiedzią na brak wspólnego i ujednoliconego narzędzia oceny ekonomicznej i społecznej efektywności funkcjonowania organizacji publicznych. W ramach metody CAF wyodrębnia się dwa obszary (potencjał i wyniki), dla których zostało określone 9 kryteriów głównych i 28 podkryteriów. Szerzej: Majchrzak, Zbaraszevska (2015), s. 313–332.

1. Istota i struktura metody PRI

Założenia metody PRI zostały opracowane i zweryfikowane przez konsorcjum Canadian Urban Institute, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2001–2004 w ramach *Programu Rozwoju Instytucjonalnego*.

W związku ze zmianami zachodzącymi w systemie prawnym JST oraz stawianymi wyzwaniem przed zarządzającymi tymi jednostkami metoda na przestrzeni lat podlegała dwukrotnej aktualizacji.

Pierwsza z aktualizacji miała miejsce w latach 2009–2011 w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach”. Aktualizacji powyższej dokonało konsorcjum złożone z pracowników Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz przedstawiciele trzech związków, to jest Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Miast Polskich oraz Związku Powiatów Polskich.

Druga aktualizacja metody PRI miała miejsce w latach 2013–2015 i została dokonana przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”. Celem aktualizacji było dostosowanie przedmiotowej metody do samooceny kontroli zarządczej w gminach i powiatach.

W wyniku przeprowadzonej aktualizacji jest możliwe przeprowadzenie oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego urzędów i standardów kontroli zarządczej w ramach 5 obszarów zarządzania i zdefiniowanych dla nich 19 kryteriów. Obszary zarządzania i odpowiadające im kryteria przedstawiono w tabeli 1. Wyodrębnione w metodzie PRI kryteria w ramach kluczowych obszarów stanowią katalog zamknięty. Modyfikacja metody umożliwia również JST uzyskanie informacji o stanie kontroli zarządczej. Wymaga to jednak udzielenia odpowiedzi na kilka dodatkowych pytań.

Istotą metody PRI jest kompleksowe podejście do doskonalenia jakości działania administracji publicznej. Metoda ta jest oparta na założeniu, że usługi świadczone przez urzędy administracji publicznej muszą być wysokiej jakości przy jednoczesnym niskim koszcie transakcyjnym. Założenie to można realizować dzięki wzmocnieniu potencjału instytucjonalnego administracji, czyli przez:

- wzmocnienie odpowiednich struktur organizacyjnych i decyzyjnych,
- wzmocnienie kompetencji i sprawności urzędników oraz procedur działania,
- wprowadzenie mechanizmów zapewniających racjonalne wykorzystanie zasobów,
- wykorzystanie potencjału społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi.

Tabela 1

Obszary zarządzania i odpowiadające im kryteria

Obszar zarządzania	Kryterium
Przywództwo i strategia	1. Przywództwo
	2. Zarządzanie strategiczne
Zarządzanie zasobami i procesami	3. Zarządzanie finansami
	4. Zarządzanie mieniem
	5. Zarządzanie przestrzenią (gmina)/Bezpieczeństwo (powiat)
	6. Zarządzanie technologiami informacyjnymi
	7. Zarządzanie procesami
	8. Zarządzanie projektami
Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji	9. Planowanie zatrudnienia, rekrutacja i selekcja
	10. Motywowanie, ocena i awansowanie
	11. Doskonalenie zawodowe
	12. Etyka
Partnerstwo	13. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne
	14. Partnerstwo publiczno-społeczne
	15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne
Zarządzanie usługami publicznymi	16. Usługi administracyjne
	17. Usługi społeczne
	18. Usługi techniczne
	19. Wspieranie rozwoju gospodarczego (dotyczy tylko gmin)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Analiza instytucjonalna gmin...* (2010), s. 14–24.

Metoda PRI jest narzędziem zbliżonym do metody CAF i rozwijającym jej założenia. Swym zakresem obejmuje następujące etapy:

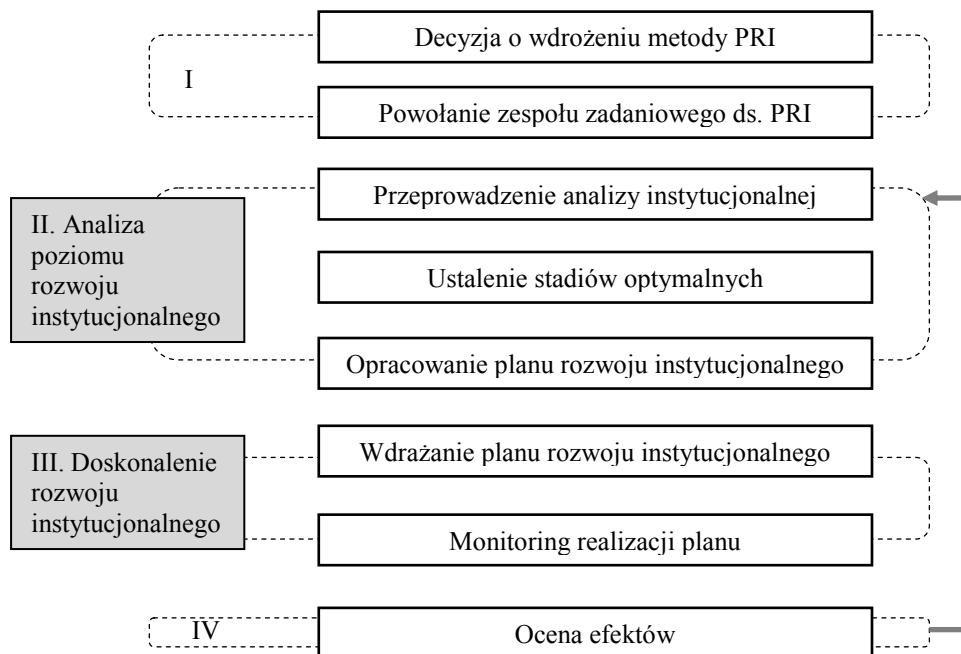
- a) przygotowanie jednostki do przeprowadzenia analizy metodą PRI;
- b) analiza poziomu instytucjonalnego prowadzona w formie analizy instytucjonalnej JST;
- c) planowanie usprawnień w zakresie dotychczasowego funkcjonowania jednostki i poziomu świadczonych usług;
- d) wdrażanie narzędzi rozwoju instytucjonalnego oraz ocena realizacji usprawnień.

Strukturę metody PRI przedstawiono na rysunku 1.

Zadaniem tej metody jest realizacja między innymi następujących celów:

- a) wprowadzenie samorządów gminnych i starostw powiatowych w kulturę doskonalenia i zarządzania jakością;
- b) wdrażanie JST do realizacji cyklu „planuj–wykonaj–sprawdź–popraw”;

- c) określenie stanu faktycznego ocenianej jednostki, rozpoznanie użytecznych rozwiązań, które mogą być wykorzystane w przyszłości, oraz określenie działań usprawniających;
- d) stworzenie warunków do wzajemnego uczenia się poszczególnych JST dzięki możliwości porównywania wzorców.



Rysunek 1. Struktura metody PRI

Źródło: Żabiński (2012), s. 62.

Samoocena kontroli zarządczej za pomocą metody PRI wymaga funkcjonalnego podziału jednostki pod kątem realizowanych grup działań i wykorzystywanych przez nie rozwiązań w celu określenia, czy dane rozwiązanie jest stosowane. Wynikiem samooceny jest uzyskanie informacji zarządczych na temat stadiów rozwoju. Dzięki zastosowanej metodzie jest również możliwe określenie właściwych rozwiązań i stosowanych narzędzi dla osiągnięcia założonego celu.

2. Samoocena metodą PRI

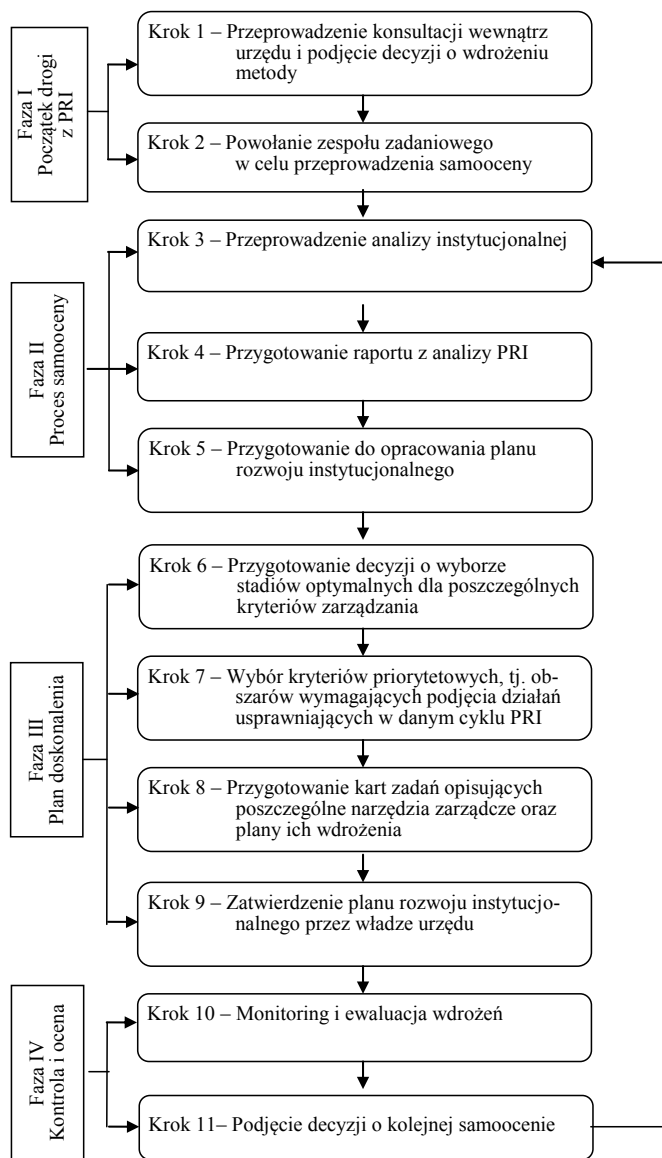
Stosowanie metody PRI do samooceny kontroli zarządczej wymaga przeprowadzenia analizy rozwoju instytucjonalnego. Jak już wspomniano, analiza ta koncentruje się na pięciu podstawowych obszarach zarządzania (Bober 2015, s. 166):

- przywództwo i strategia,
- zarządzanie zasobami i procesami,
- zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji,
- partnerstwo,
- zarządzanie usługami publicznymi.

Dla każdego z obszarów zostały zdefiniowane określone kryteria, a następnie warunki dla poszczególnych stadiów rozwoju (tab. 1). W celu efektywnego wykorzystania założeń metody PRI do oceny jednostki zostało wyodrębnionych 11 kroków postępowania. Procedurę wdrożenia metody PRI w JST przedstawiono na rysunku 2.

Punktem wyjścia do przeprowadzenia samooceny kontroli zarządczej za pomocą metody PRI jest uświadomienie kierownictwu jednostki i jej pracownikom potrzeby jej przeprowadzenia. Wymaga to zaznajomienia decydentów z metodologią metody, w tym wskazania jej wymagań i zalet oraz ograniczeń. Kolejnym etapem jest powołanie zespołu zadaniowego do przeprowadzenia samooceny kontroli zarządczej. Mimo iż założenia metody nie wskazują bezpośrednio na liczbę członków zespołu oceniającego, to nie powinien on być większy niż kilkanaście osób. Zespół ten powinny tworzyć osoby reprezentujące różne szczeble zarządzania oraz różne wydziały urzędów. Przy doborze członków zespołu należy pamiętać, iż powinny to być osoby posiadające odpowiednią wiedzę na temat rozwiązań stosowanych w ocenianej jednostce, aby móc rzetelnie ocenić, czy wykorzystywane rozwiązania spełniają wymogi określone dla poszczególnych kryteriów.

Kluczowym etapem metody PRI jest przeprowadzenie samooceny kontroli zarządczej, czyli analizy poziomu rozwoju instytucjonalnego. W celu jej przeprowadzenia wykorzystuje się kwestionariusze diagnostyczne opracowane osobno dla gmin i powiatów. Ocena jednostki jest dokonywana na podstawie 5-stopniowej skali stadiów rozwoju. Przy czym stadium pierwsze oznacza, że jednostka stosuje procedury i narzędzia wyznaczone przez przepisy prawa, a więc nie stosuje żadnych dodatkowych i nieobligatoryjnych działań. Natomiast stadium piąte jest wzorcem, do którego należy dążyć. Każde kolejne stadium oznacza przejście jednostki na wyższy poziom rozwoju instytucjonalnego. Warunkiem przejścia na wyższy poziom rozwoju jest spełnienie wszystkich warunków danego stadium i stadiów go poprzedzających. Ocena poszczególnych warunków określonych dla każdego stadium jest zero-jedynkowa. Tym samym określony dla danego stadium w ramach jednego z 5 kryteriów warunek może być jedynie całkowicie spełniony lub nie.



Rysunek 2. Procedura wdrażania modelu PRI w jednostkach finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne.

Przykłady warunków definiujących określone stadia rozwoju dla kryterium 3 „Zarządzanie finansami” oraz kryterium 8 „Zarządzanie projektami” w obszarze „Zarządzanie zasobami i procesami” zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2

Warunki definiujące poszczególne stadia rozwoju w obszarze „Zarządzanie zasobami i procesami” w ramach kryterium 3 „Zarządzanie finansami” oraz kryterium 8 „Zarządzanie projektami”

Kryterium	Stadium rozwoju	Przykłady warunków
Zarządzanie finansami	I	1. Zarządzanie finansami w gminie jest prowadzone zgodnie z wymogami określonymi przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa.
	II	2. W gminie sporządzane są podstawowe prognozy dotyczące dochodów i wydatków.
	III	3. Zarządzanie finansami w gminie opiera się na wieloletnich planach finansowych.
	IV	4. Zarządzanie finansami w gminie opiera się na budżecie zadaniowym obejmującym wydatki inwestycyjne ujęte w wieloletnich planach finansowych. 5. W dziedzinie zarządzania finansami jest przeprowadzana cykliczna ocena efektów działalności oraz narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie.
	V	6. W gminie sporządzana jest analiza skutków prowadzonej polityki finansowej na podstawie opracowanego budżetu zadaniowego. 7. Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów działalności w dziedzinie zarządzania finansami oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie, a wyniki oceny są wykorzystywane do doskonalenia mechanizmów zarządzania finansami. 8. Gmina stale doskonali działalność w dziedzinie zarządzania finansami dzięki prowadzeniu systematycznych porównań organizacyjnych i efektów działalności do osiągnięć innych jednostek oraz adaptowaniu i wdrażaniu rozwiązań stosowanych w najlepszych jednostkach.
Zarządzanie projektami	I	1. Urząd realizuje zadania, wykorzystując elementy zarządzania projektami.
	II	2. W urzędzie funkcjonują zespoły projektowe realizujące zadania w co najmniej dwóch obszarach oraz są identyfikowane, zbierane oraz upowszechniane informacje o potencjalnych źródłach finansowania projektów.
	III	3. Wdrożony został system zarządzania projektami obejmujący co najmniej trzy elementy spośród poniżej wymienionych: – zasady powoływania i funkcjonowania zespołów projektowych, – zasady identyfikacji i wyboru projektów, – zasady i metody oceny projektów i ich rezultatów, – system szkoleń dla członków zespołów projektowych, – zasady przeglądu i doskonalenia systemu zarządzania projektami.
	IV	4. Został wdrożony system zarządzania projektami obejmujący wszystkie jego elementy, pracownicy urzędu są przeszkoleni w zakresie zarządzania projektami oraz jest prowadzona cykliczna ocena tego systemu i stosowanych narzędzi oraz procedur.
	V	5. Na potrzeby procesu zarządzania projektami są wykorzystywane technologie informacyjne. 6. Nieustannie doskonalone są umiejętności pracowników urzędu i innych jednostek organizacyjnych gminy w zakresie zarządzania projektami. 7. System zarządzania projektami został wdrożony w większości jednostek organizacyjnych gminy, a zespoły projektowe współpracują w zakresie dzielenia się wiedzą i doświadczeniami. 8. Urząd doskonali system zarządzania projektami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Analiza instytucjonalna gmin...* (2010), s. 25–50.

Zastosowanie metody PRI w JST umożliwia dzięki opracowanej na jej potrzeby aplikacji komputerowej automatyczne przeprowadzenie samooceny kontroli zarządczej w badanej jednostce w zakresie aż 20 standardów. W przypadku określenia dwóch pozostałych standardów konieczne jest udzielenie odpowiedzi na kilka dodatkowych pytań.

Efektom przeprowadzonej samooceny jest sporządzenie raportu podsumowującego pracę zespołu oceniającego. Raport taki powinien zawierać przede wszystkim skrócone wyniki przeprowadzonej samooceny, wnioski końcowe i rekomendacje. Z uwagi na fakt, iż przygotowany dokument określa bieżący stan urzędu i wskazuje na konieczność wprowadzenia określonych usprawnień, powinien być zatwierdzony przez kierownictwo ocenianej jednostki.

Kolejne kroki dotyczą opracowania planu doskonalenia. W tym celu zespół oceniający przygotowuje propozycje optymalnych stadiów rozwoju dla ocenianej jednostki. Ich wybór następuje dopiero po przeprowadzeniu konsultacji w ramach urzędu. W fazie tej są przygotowywane również karty zadań opisujące poszczególne narzędzia rozwoju instytucjonalnego, czyli możliwe do zastosowania rozwiązania zarządcze. Opracowany przez zespół oceniający plan doskonalenia wymaga pisemnego zatwierdzenia przez władze urzędu. Zdiagnozowane i wskazane w planie obszary wymagające usprawnienia podlegają bieżącej i okresowej kontroli oraz ocenie.

Ostatnim krokiem postępowania jest wyznaczenie kolejnego terminu samooceny. Mimo że założenia metody PRI nie określają częstotliwości dokonywania samooceny jednostki, to zgodnie ze standardem E20 *Samoocena* powinno się ją przeprowadzać przynajmniej raz w roku.

3. Wykorzystanie metody PRI do oceny realizacji standardów kontroli zarządczej

Jak już wspomniano, założenia i konstrukcja metody PRI umożliwiają ocenę realizacji standardów kontroli zarządczej zgodnie z zaleceniami określonymi w Komunikacie (2009). Przeprowadzając analizę instytucjonalną, automatycznie uzyskuje się wiedzę na temat poziomu spełnienia 20 spośród 22 standardów kontroli zarządczej. W przypadku standardu E21 *Audyt wewnętrzny* dla uzyskania oceny niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na kilka dodatkowych pytań dotyczących konieczności przeprowadzania przez jednostkę audytu wewnętrznego (por. tab. 3). Natomiast ocenę stopnia realizacji standardu E22 *Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej* zapewnia w sposób bezpośredni samo przeprowadzenie samooceny metodą PRI uzupełnione o wyniki analiz pochodzących z pytań dodatkowych.

Metoda PRI umożliwia również odniesienie uzyskanych wyników do oceny stopnia funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej bądź jej braku. Jest ona bowiem dostosowana do wymogów określonych przez Ministra Finansów w zakresie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Rozporządzenie, 2010). Pozwala ona na automatyczne odniesienie oceny do trzech poziomów z działu pierwszego oświadczenia kierownika jednostki, to jest części A, B i C.

Tabela 3

Informacje dodatkowe dla oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w zakresie realizacji standardu E21 *Audyt wewnętrzny*

Lp.	Pytanie
1a.	Czy zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych jednostka (gmina/powiat) była objęta obowiązkiem prowadzenia audytu wewnętrznego?
1b.	Czy w JST i w jej jednostkach organizacyjnych audyt wewnętrzny prowadził zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych: audytor albo usługodawca?
2.	Czy w JST (w tym w jej jednostkach organizacyjnych) w roku poprzedzającym były przeprowadzane kontrole, w tym kontrole lub audyty zewnętrznych podmiotów (np. NIK, RIO, wojewoda, kontrola skarbową, państwowe inspekcje i straże, instytucje: wdrażająca, pośrednicząca, zarządzająca, audytowa, Komisja Europejska)?
3.	Czy w wyniki przeprowadzonych audytów i kontroli lub w inny udokumentowany sposób (np. wyroki sądów) zostały wskazane nieprawidłowości w działalności JST (w tym jej jednostek organizacyjnych), tj. w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> – zgodności z przepisami prawa, – skuteczności i efektywności (np. wykazano, że jakiś cel lub zadanie nie zostało zrealizowane, wykazano niegospodarność), – wiarygodność sprawozdań (np. wykazano nierzetelność sprawozdań finansowych).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bober (2015), s. 177–178.

W celu dokonania oceny stanu kontroli zarządczej, tak jak dla innych kryteriów ocenianych w metodzie PRI, przyjęto tak zwany stan modelowy. Stanem tym określa się funkcjonowanie w gminie lub powiecie w stopniu zadowalającym adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Ocena tego stanu jest przeprowadzana w dwóch etapach. W pierwszym etapie następuje na podstawie przeprowadzonej analizy instytucjonalnej weryfikacja stanu realizacji standardów kontroli zarządczej. W etapie drugim ma miejsce identyfikacja dodatkowych informacji w zakresie realizacji standardu E21 *Audyt wewnętrzny*. Warunki dla określenia stopnia funkcjonowania w jednostce kontroli zarządczej przedstawiono w tabeli 4.

Należy podkreślić, iż zastosowanie metody PRI do oceny stopnia funkcjonowania kontroli zarządczej nie rozstrzyga o stanie jej funkcjonowania, a jedynie stanowi źródło informacji niezbędnych do przeprowadzenia takiej oceny. Ponadto dokumentuje stan faktyczny ocenianej jednostki.

Tabela 4

Warunki określające stopień funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce (gminie/powiecie)

Poziom	Charakterystyka	Warunki określające stopień kontroli zarządczej
A	W jednostce funkcjonuje adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza	<ol style="list-style-type: none"> 1. W stopniu podstawowym zostały zrealizowane wszystkie standardy. 2. Nie występują różnice między poziomem rozwoju instytucjonalnego, na jakim jednostka się znalazła, a poziomem, do którego dąży, tzn. nie określono kryteriów do spełnienia. 3. W ramach oceny standardu E21 <i>Audyt wewnętrzny</i> ustalono, iż JST i podległe jej jednostki organizacyjne nie miały obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego lub gdy ciążył na nich taki obowiązek, przeprowadzały go zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. 4. W JST i jednostkach organizacyjnych w ostatnim roku przeprowadzone audyty i kontrole nie wykazały nieprawidłowości.
B	W jednostce w ograniczonym stopniu funkcjonuje adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza	Różne kombinacje warunków, które nie zostały zakwalifikowane do oceny A lub C.
C	W jednostce nie funkcjonuje adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nie zostały zrealizowane w stopniu podstawowym wszystkie standardy. 2. Mimo ustawowego obowiązku jednostka nie prowadziła audytu wewnętrznego. 3. Przeprowadzone w ciągu ostatniego roku audyty i kontrole wykazały nieprawidłowości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bober (2015), s. 180.

Uwagi końcowe

Mimo iż metoda PRI została zaprojektowana specjalnie dla polskich JST we współpracy z przedstawicielami tych środowisk, w praktyce nie cieszy się dużym zainteresowaniem. Do tej pory bowiem została zastosowana przez 14 JST, to jest 35 gmin funkcjonujących w ramach 14 powiatów. Trudno jednoznacznie wskazać przyczyny braku chęci przeprowadzenia analizy rozwoju instytucjonalnego jednostki za jej pośrednictwem. Jak wykazano, metoda posiada szeroki wachlarz możliwości w zakresie dostarczania informacji, formułowania wniosków i zaleceń oraz monitorowania ich realizacji przy stosunkowo niewielkim nakładzie czasu i pracy. Analizując jednak założenia metody, można wskazać na jej pewne ograniczenia. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć ograniczony zakres zastosowania (tylko gminy i powiaty), szybkie tempo dezaktualizacji metody oraz przyjęty system oceny. Zalety i ograniczenia metody PRI przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5

Zalety i ograniczenia stosowania metody PRI w praktyce JST do oceny systemu kontroli zarządczej

Zalety	Ograniczenia
1. Brak konieczności wcześniejszego przeprowadzania szkoleń dla członków zespołu oceniającego z zakresu stosowania metody PRI.	1. Ograniczenie zastosowania metody tylko i wyłącznie do gmin i powiatów.
2. Brak formalnego wymogu gromadzenia dokumentacji potwierdzającej stan faktyczny dla poszczególnych kryteriów, co w konsekwencji przyczynia się do skrócenia i uproszczenia procesu samooceny.	2. Brak odrębnego arkusza samooceny dla potrzeb miast na prawach powiatu, których specyfika obejmuje zarówno funkcje gminy, jak i powiatu.
3. Odpowiednia konstrukcja kwestionariusza umożliwiająca w szybki, sprawny i precyzyjny sposób określenie stanu faktycznego.	3. Wysokie wymagania wobec cech członków zespołu oceniającego w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> – rzetelności, – skrupulatności, – obiektywizmu, – krytycznego podejścia do własnej jednostki.
4. Odpowiednio skonstruowana aplikacja komputerowa umożliwiająca: <ul style="list-style-type: none"> – eliminację potrzeby korzystania z wersji papierowej, – automatyczne generowanie raportów z analizy, – prezentację wyników samooceny i naniesionych stadiów optymalnych, – eliminację ryzyka popełnienia błędu przy określaniu stadiów rozwoju. 	4. Zastosowany system oceny „zero-jedynkowy”, który może powodować spadek przydatności szczególnie w dużych jednostkach lub w jednostkach stosujących zaawansowane rozwiązania z zakresu zarządzania jakością.
	5. Duże tempo dezaktualizacji metody.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Żabiński (2012), s. 57–76.

Należy podkreślić, iż dzięki zastosowaniu omówionych procedur JST otrzymują rzetelne i wiarygodne informacje na temat funkcjonowania kontroli zarządczej, a stosowane w metodzie PRI narzędzia umożliwiają dokumentowanie działań w tym zakresie.

Literatura

- Analiza instytucjonalna gmin. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego* (2010). Kraków: UE w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Bober, J. (2015). Metoda PRI jako narzędzie samooceny. W: M. Ćwiklicki (red.), *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego* (s. 163–181). Kraków: MSAP.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84.
- Kumpiałowska, A. (2011). Jak przygotować jednostkę do wdrożenia systemu kontroli zarządczej. W: E. Sławińska-Tomtała (red.), *Teczka kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego. Wzory dokumentów z wyjaśnieniami* (s. 7–8). Warszawa: C.H. Beck.
- Majchrzak, I. (2012). Samoocena kontroli zarządczej a oświadczenie o stanie kontroli zarządczej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 621, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 30, 65–80.

- Majchrzak, I., Zbaraszewska, A. (2015). Metoda CAF jako narzędzie monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 864, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 76, 2, 313–332.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 2.12.2010 w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Dz.U. nr 238, poz. 1581.
- Sawicki, K. (2010). Istota i funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach gospodarczych i budżetowych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 621, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 30, 92–96.
- Sola, M. (2009). *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej*. Warszawa: Manicypium.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.
- Zaleska, B. (2010). Kontrola zarządcza jako element kontroli wewnętrznej według ustawy o finansach publicznych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 621, *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 30, 69–77.
- Żabiński, M. (2012). Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Porównanie metody „Planowania Rozwoju Instytucjonalnego” i „Wspólnej Metody Oceny CAF”. *Zarządzanie Publiczne*, 2 (20), 57–76.

EVALUATION OF THE FUNCTIONING OF MANAGEMENT CONTROL IN LOCAL GOVERNMENT UNITS USING THE PRI METHOD

Abstract: Purpose – The article presents the spirit and scope of the PRI method as an alternative tool for monitoring and evaluating the standards of management control in local government units. The article summarizes the advantages and limitations of using this method in practice.

Design/methodology/approach – Developing article preceded by literature studies and analysis of source materials concerning the rules and procedures for implementing the PRI method. The main method used in the article is to analyze the sources and the method of deduction and induction.

Findings – Studies show that PRI method provides useful and comprehensive information on the evaluation of all 22 standards of management control. To carry it is not time-consuming or cost-intensive. Self-assessment process takes from 1 to 3 weeks, the time needed to analyze the institutional development only 1–2 days. It does not require a specialized and lengthy, and costly training members of the evaluation team. The design assessment tools is simple and intuitive, and the specially developed computer application can automatically collate the results of the self-management control.

Originality/value – The article presents the contents of which are synthetic description of the nature and scope of the PRI method and the rules for its use in the practice of local government units to monitor and evaluate the functioning of management control.

Keywords: local government units, management control, self-assessment, PRI method

Cytowanie

Majchrzak, I. (2016). Ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu metody PRI. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6/1 (84), 111–123. DOI: 10.18276/frfu.2016.84/1-10.

