

Wiedza o controllingu w gminach w świetle badań ankietowych

Joanna Dynowska* Henryk Lelusz**

Streszczenie: *Cel* – treścią artykułu jest problematyka zastosowania controllingu w gminach województwa warmińsko-mazurskiego. Celem artykułu jest próba uzyskania odpowiedzi dotyczącej znajomości i rozumienia controllingu w badanych gminach. Intencją badania było ustalenie poziomu i zakresu wiedzy osób zarządzających gminami odnośnie pojęcia i istoty controllingu. *Metodologia badania* – badaniami objęto 45 wybranych gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety skierowany do osób zarządzających badanymi gminami. Do opracowania wyników wykorzystano metodę analizy i metodę statystyczną. *Wynik* – analiza znajomości pojęcia controllingu dowodzi, że 2/3 badanych miało kontakt z omawianym terminem. Połowa respondentów utożsamia controlling z narzędziem wspomagającym proces zarządzania, którego podstawowym zadaniem powinna być koordynacja planowania i kontroli. *Oryginalność/Wartość* – badania wpisują się w nurt poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jaka jest znajomość i rozumienie controllingu oraz możliwości jego wykorzystania w gminach, co stanowi o oryginalności tych badań.

Słowa kluczowe: controlling, funkcje i zadania, gmina, zarządzanie publiczne

Wprowadzenie

Liczne zmiany ustrojowe, społeczne i gospodarcze w Polsce w czasie ostatnich kilkunastu lat sprawiły, że samorządy lokalne funkcjonują w zupełnie nowych warunkach. Zmieniło się otoczenie jednostek publicznych, ale także oczekiwania tego otoczenia wobec władz lokalnych. Społeczności lokalne oczekują od samorządów podejmowania odpowiednich działań sprzyjających rozwojowi ich gmin, ale także konkretnych i mierzalnych celów oraz osiągnięcia określonych efektów ilościowych i jakościowych w ustalonym czasie. Społeczeństwo w coraz większym stopniu oczekuje, aby cele publiczne realizowane były w sposób bardziej efektywny i skuteczny.

Jedną z metod usprawniającą zarządzanie jest controlling. Zazwyczaj jest on stosowany w jednostkach gospodarczych nastawionych na zysk i kojarzony przede wszystkim z zastosowaniem nowoczesnych instrumentów rachunkowości zarządczej w celu zwiększania rentowności. Jednak w ostatnich latach controlling wzbudza coraz większe zainteresowanie i znajduje zastosowanie również w sektorze publicznym. Częścią tego sektora, obok segmentu władzy i administracji rządowej, jest obszar jednostek samorządu terytorialnego.

* dr Joanna Dynowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Oczapowskiego 4, 10-957 Olsztyn, e-mail: joannan@uwm.edu.pl

** dr hab. Henryk Lelusz, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Rachunkowości, ul. Oczapowskiego 4, 10-957 Olsztyn, e-mail: zakrach@uwm.edu.pl

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce, posiadającą najszerszy zakres kompetencji. Jest odpowiedzialna za wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Obok rady gminy drugą władzą w gminie jest jednoosobowy organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Z racji wyboru bezpośredniego (legitymizacja demokratyczna), monokatycznego charakteru oraz szerokiego zakresu uprawnień i ponoszonej odpowiedzialności, zajmuje on dominujące miejsce w strukturze procesu zarządzania w gminie. Chcąc zapobiegać niezdolności gmin do określonych działań, służących poprawie realizowania głównych zadań, należy wdrażać procesy innowacyjne. Zadaniem controllingu jest wspieranie kierownictwa i zapewnienie realizacji celów organizacji oraz usprawnianie zarządzania, w celu poprawy efektywności działania gminy, a zwłaszcza w procesie świadczenia usług publicznych. Mimo specyfiki obszaru jednostek samorządu terytorialnego istnieje możliwość realizowania koncepcji controllingu dostosowanej do charakteru działania tych instytucji publicznych¹.

1. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego

W literaturze przedmiotu występuje wiele różnych definicji samorządu. Samo pojęcie „samorząd” pochodzi od niemieckiego słowa „*Selbstverwaltung*”, tłumaczonego jako samodzielny zarząd, samorząd, a używanego dla określenia lokalnej administracji publicznej niesprawowanej przez państwo (Leoński 2006, s. 6).

Ze względu na długą ewolucję samorządu terytorialnego istnieją dwa rozbieżne podejścia do jego istoty. W znaczeniu prawnym (korporacyjnym) przez samorząd rozumie się wykonywanie zadań administracji publicznej we własnym zakresie przez odrębne od państwa podmioty, które nie podlegają podczas wykonywania zadań żadnej ingerencji państwa. Drugie podejście determinowane znaczeniem politycznym opiera się na samorządności personalnej tzn. honorowym uczestnictwie osób fizycznych w realizowaniu zadań państwowych (Dolnicki 2006, s. 17–18).

Jednym z rodzajów samorządu jest samorząd terytorialny, którego jednostką podstawową jest gmina. Słowo „gmina” wywodzi się z języka niemieckiego, „*Gemein(d)e*” i oznacza jednostkę samorządową utworzoną z pojedynczej lub kilku sąsiadujących z sobą wsi lub osad. Pojęcie to pochodzi bezpośrednio od słowa „gmin”, oznaczającego powszechny, pospolity, wspólny. Zatem wyraz ten określał dawniej ogół ludności najuboższej, z najniższych warstw społecznych, nieposiadającej wykształcenia oraz dóbr materialnych. Współcześnie pojęcie to odnosi się do podstawowej jednostki w podziale terytorialnym kraju (Kozłowski 2002, s. 31–32).

Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, wraz z upływem czasu, ulegało znacznym przekształceniom. Istota tych zmian polega głównie na zbliżeniu działań organów publicznych do warunków, w których działa sektor prywatny oraz na wprowadzeniu mechanizmów i metod właściwych gospodarce rynkowej (Wojciechowski 2003, s. 35–36).

Chcąc poddać rozwojowi gospodarki rynkowej, a także wzrostowi wymagań społeczeństwa, gminy poszukują rozwiązań pozwalających na eliminację wad obecnego systemu

¹ Odrębność samorządu związana jest z takimi cechami jak: monopolistyczna pozycja, służebny charakter, wielość celów, trudność w pomiarze wielu zadań publicznych, wydłużony i publiczny charakter procesów decyzyjnych oraz działanie niezorientowane na zysk (non-profit).

zarządzania gminą, jakim jest model liberalnej biurokracji. Jednym z możliwych do zastosowania rozwiązań jest controlling wspomagający zarządzanie skierowane na cele oraz efekty, a także na potrzeby mieszkańców gminy i zarządzanie pracownikami zorientowane na efekty (Bednarek 2007, s. 16–17).

2. Pojęcie controllingu

Pojęcie „controlling” wywodzi się od łacińskich *contra* oraz *rotulus*. Od tych słów powstała w języku francuskim *contre rôle*, czyli kontrola, natomiast w języku angielskim *countrerollour*, co oznaczało w XII wieku nazwę zawodu wykonywanego przez ludzi prowadzących tzw. „kontrol-spis” mający na celu sprawdzenie prawidłowości danych zapisanych w spisie oryginalnym. Z kolei w XVI wieku powstało również pojęcie *comptroller* pochodzące od słowa *copmter*- liczyć, rachować (Tyryła, Stęplewski 2004, s. 45). W języku angielskim termin *controlling* został utworzony od czasownika *to control*, które posiada około 50 znaczeń. W dosłownym i podstawowym znaczeniu oznacza kontrolowanie, natomiast w szerszym ujęciu oznacza: sterowanie, prowadzenie, kierowanie, regulowanie.

Współcześnie controlling przestał być utożsamiany tylko z kontrolą, a bardziej identyfikowany jest z rachunkowością zarządczą, a także okreśłany jest jako koncepcja pełniąca wszystkie funkcje zarządzania (Foremna-Pilarska 2007, s. 154).

Z przeglądu literatury przedmiotu wynika, że nie powstała żadna ponadczasowa definicja, która charakteryzowałaby controlling w sposób jednoznaczny i pełny. Powstałe definicje controllingu są niejednoznaczne i często bywają rozbieżne. Controlling może być rozumiany jako: filozofia zarządzania, system/subsystem/podsystem zarządzania, metoda kierowania, proces zarządzania, system sterowania, system wspomagania zarządzania, zadanie kierownicze, system koordynacji, narzędzie zarządzania, system rachunkowości zarządczej czy funkcja zarządzania. Definiowanie pojęcia controlling zależy między innymi od zakresu działalności, który on obejmuje czy też kraju, w którym jest opisywany. Controlling najobszerniej został on opisany w literaturze niemieckiej. Wynika to z faktu, iż właśnie tam controlling rozwija się w największym stopniu.

Organizacja zrzeszająca instytucje propagujące ideę controllingu – *International Group of Controlling* (IGC) podjęła próbę harmonizacji i rozwoju koncepcji oraz terminologii controllingu na obszarze państw europejskich. Określiła ona controlling jako koncepcję zarządzania przedsiębiorstwem, która podchodzi do przedsiębiorstwa jak do systemu wzajemnie powiązanych elementów, uwzględnia jego indywidualny charakter i zmieniające się warunki otoczenia rynkowego (Janczyk-Strzała 2004, s. 25).

W odniesieniu do obszarów finansowych controlling można definiować jako działania, do których należy tworzenie i aktualizowanie systemu planowania finansowego, konstruowanie wskaźników oraz mierników oceny finansowej organizacji oraz przygotowywanie informacji dla podejmowania decyzji finansowych (Dobija 1997, s. 24).

W literaturze przedmiotu istnieje również stosunkowo dużo wyjaśnień istoty controllingu na gruncie terminologii cybernetyki, która zajmuje się badaniem funkcjonowania złożonych układów. Odnosi się do sposobów sterowania systemami oraz związanych z nimi procesami komunikowania. Przy czym system powinien posiadać zdolność do sprawowania kontroli nad sobą (Nowak 2003, s. 10). Można również odnaleźć szereg definicji, w których każda kładzie akcent na inny element. J. Weber dokonał podziału definicji na

dwie grupy. W pierwszej grupie znajdują się definicje controllingu w ujęciu funkcjonalnym, natomiast w drugiej grupie definicje w ujęciu instrumentalnym (Weber 2001, s. 19).

Jedną z najbardziej reprezentatywnych definicji controllingu związanych z realizowanymi funkcjami jest definicja przedstawiona przez P. Horvatha. Określił on controlling jako podsystem zarządzania, który zajmuje się ukształtowaniem oraz koordynowaniem procesów planowania, kontrolowania oraz zasilania w informacje, ukierunkowanym na sterowanie całym systemem z punktu widzenia wyznaczonych celów (Horvath 1990, s. 22). Innego zdania jest K. Serfling, określający controlling jako system zasilania w informacje, który poprzez planowanie, kontrolę oraz analizę wspiera kierowanie organizacją, a poprzez rozwijanie alternatywnych sposobów działania umożliwia również sterowanie procesami w nim zachodzącymi (Nowak 2003, s. 11). W tym przypadku na pierwszy plan wysuwa się funkcja zasilania w informacje.

W ujęciu instrumentalnym podstawę definicji controllingu stanowi system rachunkowości. W tym kontekście controlling może być definiowany jako:

- funkcjonalnie rozszerzona tradycyjna rachunkowość,
- zmodyfikowana, zorientowana na problemy i użytkownika rachunkowość,
- rachunkowość zorientowana na zarządzanie (Weber 1991, s. 2).

Utożsamianie controllingu z rachunkowością jest stosunkowo częste również w literaturze polskiej. Autorzy wykorzystują w systemie controllingu takie elementy rachunkowości jak budżetowanie czy kontrola wewnętrzna. Zdarza się także postrzeganie controllingu jako zmodyfikowanej rachunkowości, ukierunkowanej na problemy i użytkownika. Jednak niektórzy utożsamiają controlling wyłącznie z rachunkowością zarządczą, która ma na celu wspieranie funkcji zarządzania. (Chachuła 2005, s. 107–109).

Inne podejście do pojęcia controllingu przedstawia S. Nowosielski, według którego controlling wspomaga kierownictwo w realizacji funkcji zarządzania w ujęciu strategicznym oraz operacyjnym. Orientuje działania i decyzje kierowników wszystkich komórek różnych szczebli zarządzania na cele gminy (Nowosielski 2001, s. 80). Z kolei H. Bieniok traktuje controlling jako system zharmonizowanych działań w sferze zarządzania, w szczególności w zakresie planowania i kontroli oraz gromadzenia i przetwarzania informacji, doboru i szkolenia kadr prowadzony pod kątem zapewnienia racjonalnej realizacji wyznaczonych celów (Bieniok 1999, s. 267).

Mimo różnic w rozumieniu i oznaczaniu controllingu stosunkowo jednoznacznie definiowany jest w leksykonie rachunkowości jako ponadfunkcyjny instrument zarządzania. Jest on procesem sterowania zorientowanym na wynik przedsiębiorstwa, realizowanym przez planowanie, kontrolę i sprawozdawczość. System controllingu jest najczęściej budowany na bazie informacji finansowych generowanych przez rachunkowość jednostki (*Leksykon...*, 1996, s. 31–32).

Funkcje controllingu w organizacjach non-profit są w zasadzie analogiczne jak w przedsiębiorstwach, można bowiem przenieść je wprost ze sfery biznesowej do działalności administracji publicznej. Do funkcji tych zalicza się: formułowanie celów, planowanie, porównanie plan-wykonanie, analiza odchyień, korekta (kroki zaradcze), korekta celów (Stuglik 2005, s. 411).

Controlling w gminie jest nastawiony na wyszukiwanie zadań wrażliwych tzw. „wąskich gardeł” w działalności gospodarczej. Wyszukiwanie takich zadań polega na identyfikacji procesów, przy których możliwe jest ryzyko niezrealizowania celów jednostki oraz zakłóceń odbijających się na jakości świadczonych usług (Borowiec 2007, s. 62).

3. Charakterystyka metody badawczej

Celem artykułu jest identyfikacja poziomu znajomości pojęcia i istoty controllingu w gminach. Za obiekt badania wybrano gminy województwa warmińsko-mazurskiego. Zastosowaną techniką badawczą był wywiad kwestionariuszowy. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety skierowany do osób zarządzających badanymi gminami (wójta, burmistrza lub kierownika służby finansowo-księgowej), składający się pytań zamkniętych oraz metryczki.

Badania przeprowadzono w 45 gminach, wybranych ze 116 wszystkich gmin województwa warmińsko-mazurskiego, które wyraziły zgodę na badanie. Dobór badanej próby był celowy i wynikał głównie ze względów geograficznych. Do przetworzenia materiałów źródłowych wykorzystano analizę statystyczną współzależności cech niemierzalnych – badanie i ocenę istotności związków między wybranymi cechami, (test χ^2 , oraz współczynnik V Cramera). Do weryfikacji hipotezy H_0 przyjęto poziom istotności $\alpha=0,05$.

Badania zostały przeprowadzone z zachowaniem cechy reprezentatywności badanej grupy na tle struktury rodzajowej wszystkich gmin województwa tj. z uwzględnieniem podziału na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Udział badanych gmin w stosunku do wszystkich gmin województwa przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Struktura rodzajowa badanych gmin województwa warmińsko-mazurskiego

Rodzaj gminy	Ogółem w województwie	Badane gminy	Udział procentowy
Miejska	16	9	56,3
Miejsko-wiejska	33	11	33,4
Wiejska	67	25	37,3
Razem	116	45	38,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Badane gminy różniły się również pod względem powierzchni, jaką zajmowały. W tabeli 2 zawarto liczbowe i udziałowe zestawienie analizowanych jednostek przedstawiające ich powierzchnię.

Tabela 2

Struktura obszarowa badanych gmin (km²)

Powierzchnia gminy (km ²)	Liczba badanych	Udział procentowy
5 – 100 km ²	9	20,0
100 – 200 km ²	12	26,7
200 – 300 km ²	15	33,3
powyżej 300 km ²	9	20,0
Razem badanych gmin	45	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Liczba mieszkańców w badanych gminach nie przekraczała 200 tys. W badaniach dominowały gminy liczące od 5 tys. do 10 tys. osób. W przedziale tym mieściło się 18 gmin. Tylko 2 gminy zamieszkiwało od 100 tys. do 200 tys. mieszkańców. Liczba mieszkańców pozostałych gmin mieściła się w przedziałach 2,5 tys. – 5 tys. lub 10 tys. – 100 tys.

Ponadto, analizowane gminy były również zróżnicowane pod względem: osiągniętych dochodów własnych, dochodów od osób fizycznych i prawnych, dochodów na jednego mieszkańca, dochodów i wydatków ogółem, otrzymywanych dotacji i subwencji, liczby podmiotów gospodarczych z sektora publicznego i prywatnego funkcjonujących na terenie badanych gmin, czy też odległości gminy od miasta.

1. Znajomość pojęcia i istoty controllingu w badanych gminach

Controlling stanowi efektywny instrument wspierający zarządzanie i jest wykorzystywany przez wielu zarządzających, jako narzędzie sprawdzone i dające oczekiwane efekty. Z tego względu, coraz częściej możliwość jego stosowania rozważają zarządzający organy wykonawcze analizowanych gmin. Jednakże brak wiedzy dotyczącej controllingu, a także utożsamianie go często jedynie z funkcją kontrolną stawia istotną barierę wdrożenia tego instrumentu w gminach.

Przeprowadzone badania ankietowe miały na celu ustalenie, czy zarządzający gminami spotkali się z tym pojęciem i jak go rozumieją (tab. 3 i 4).

Tabela 3

Znajomość pojęcia controllingu w badanych gminach

Znajomość pojęcia controlling	Liczba odpowiedzi	Udział procentowy
Tak	30	66,7
Nie	10	22,2
brak odpowiedzi	10	22,2
Razem badanych gmin	45	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Tabela 4

Znajomość pojęcia controllingu a cechy charakteryzujące badane gminy – ocena niezależności stochastycznej

Badana cecha	Ocena niezależności stochastycznej		
	Chi ²	p	V
Rodzaj gminy	1,942	0,746	-
Odległość od miasta	10,043	0,040	0,334
Powierzchnia	5,925	0,432	-
Liczba mieszkańców	7,062	0,530	-
Dochody ogółem	4,093	0,849	-
Wydatki ogółem	4,288	0,830	-
Dochód na jednego mieszkańca	4,909	0,556	-
Dochody własne	4,721	0,580	-
Dotacje	19,422	0,004	0,465
Subwencje ogólne	10,421	0,108	-
Dochody od osób prawnych i fizycznych	5,940	0,430	-
Liczba podmiotów gospodarczych – sektor publiczny	9,693	0,287	-
Liczba podmiotów gospodarczych – sektor prywatny	15,136	0,057	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Z uzyskanych informacji wynika, że większość badanych gmin (30) zetknęła się z pojęciem controllingu. Natomiast 10 respondentów oznajmiło, iż pojęcie to jest im obce. Z kolei 10 respondentów nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie, co może świadczyć o tym, że nie byli w stanie stwierdzić czy mieli kiedyś kontakt z pojęciem controllingu. W sytuacji tej można jednak domniemywać, że nie znają owego narzędzia. Świadczy to o braku kontaktu z controllinglem (ponad 30% badanych jednostek). Pytanie to nie stanowi jednak jeszcze wytycznej, co do poziomu wiedzy zarządzających gminami dotyczącej controllingu, gdyż możliwym jest, że respondenci udzielający pozytywnej odpowiedzi mają świadomość, że pojęcie takie istnieje, ale nie do końca rozumieją jego istotę. Możliwym jest także, że ankietowani, którzy udzielili negatywnej odpowiedzi, bądź nie udzielili jej wcale, znają istotę controllingu, lecz nie wiedzą, że kryje się ona pod tym pojęciem. Przy analizie znajomości pojęcia controllingu przez gminy dokonano także badania zależności cech charakteryzujących badane jednostki. Do stwierdzenia występowania zależności posłużył test chi-kwadrat. W badaniach założono prawdopodobieństwo błędu mniejsze niż 0,05. W sytuacji, gdy występowała zależność statystyczna, wyliczono także współczynnik zbieżności Cramera, mierzący siłę zależności między badanymi cechami (tab. 4).

Z przeprowadzonej analizy statystycznej wynika, że cechami wpływającymi ($p < 0,05$) na znajomość pojęcia controllingu w gminach są: odległość od najbliższego miasta oraz dotacje.

Współczynnika V Cramera wskazuje, iż cechy te oddziałują na badaną wielkość z siłą umiarkowaną. Wpływ odległości gminy od najbliższego miasta na znajomość pojęcia controllingu przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5

Wpływ odległości gminy od najbliższego miasta na znajomość pojęcia controllingu

Odległość od miasta [km]	Znajomość pojęcia controllingu					
	Tak		Nie		Brak odpowiedzi	
	N	%	N	%	N	%
do 20	16	35,6	2	4,4	2	4,4
21 – 50	12	26,7	3	6,7	2	4,4
51 – 100	2	4,4	5	11,1	1	2,3
Razem	30	66,7	10	22,2	5	11,1
	45					

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Najwięcej gmin (35,6%), które zadeklarowały, że znają pojęcie controllingu, znajduje się w bliskiej odległości od miasta (do 20 km). Natomiast wraz ze wzrostem odległości od miasta znajomość controllingu jest coraz niższa, czego potwierdzeniem jest fakt, że najwięcej gmin, które wskazały, iż nie znają tego pojęcia jest odległych od najbliższego miasta o 51-100 km (tab. 6).

Najwięcej gmin, które stwierdziły, że znają pojęcie controllingu (53,3%), uzyskuje dotacje przewyższające 20% ich ogólnego dochodu. Świadczy to o tym, że im wyższe dotacje otrzymuje gmina, tym lepsza znajomość controllingu. Wynikać to może z tego, że różnego rodzaju dotacje poprawiają sytuację finansową gmin, dając tym samym możliwość lepszego szkolenia kadry pracowniczej i poszerzania ich zakresu wiedzy. Pozostałe cechy charakteryzujące gminy nie wykazały występowania zależności.

Tabela 6

Wpływ otrzymywanych dotacji na znajomość pojęcia controllingu

Dotacje [%]	Znajomość pojęcia controllingu					
	Tak		Nie		Brak odpowiedzi	
	N	%	N	%	N	%
do 10	1	2,2	1	2,2	0	0,0
11 – 15	3	6,7	2	4,4	1	2,2
15 – 20	2	4,4	2	4,4	4	8,9
powyżej 20	24	53,3	5	11,1	0	0,0
Razem	30	66,7	10	22,2	5	11,1
	45					

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Dokładniejszy obraz na temat wiedzy zarządzających gminami dotyczącej omawianej kwestii dają wyniki odpowiedzi na kolejne pytania tj. rozumienia przez respondentów pojęcia controllingu (tab. 7).

Tabela 7

Rozumienie pojęcia controllingu przez badane jednostki

Rozumienie pojęcia „controlling”	Liczba odpowiedzi	Udział procentowy
narzędzie wspomagające zarządzanie	22	48,9
system/ narzędzie kontroli	10	22,2
proces zarządzania	8	17,8
metoda zarządzania	5	11,1
system zarządzania	5	11,1
system informacyjny	5	11,1
system rachunkowości	3	6,7
pojęcie nie jest w ogóle znane	3	6,7
filozofia zarządzania	2	4,5
system sterowania za pomocą zysku	2	4,5
budgetowanie (sporządzanie planów i analiz ich odchylenia)	2	4,5
stanowisko w hierarchii organizacji (komórka organizacyjna)	0	0,0
Razem badanych gmin	45	100,0*

*Dane nie sumują się do 100% z uwagi na możliwość wyboru wielu odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Prawie połowa badanych gmin, pojmując controlling jako narzędzie wspomagające zarządzanie publiczne. Odpowiedzi takiej udzieliły 22 gminy (48,9%). Świadczy to o tym, że zarządzający wielu gmin są świadomi, że controlling jest narzędziem przydatnym w procesie zarządzania i służy jego ulepszaniu. Natomiast za narzędzie kontroli uznało controlling 10 respondentów. Wskazuje to również, że wiele gmin traktuje to pojęcie (system, metodę) w sposób zbyt uproszczony i ograniczony. Niewiele mniej (8 gmin) uważa, że controlling jest procesem zarządzania, co natomiast jest zbyt szerokim spojrzeniem, ponieważ, jak wynika z większości definicji controllingu, ma on przede wszystkim za zadanie wspierać proces zarządzania a nie jest z nim równoznaczny. Ponadto, równa liczba gmin (po 5) określiła controlling jako: metodę zarządzania, system zarządzania oraz system informacyjny.

Należy również zwrócić uwagę, że tylko w 3 gminach stwierdzono nieznaną pojęciu controllingu.

Kolejną kwestią dotyczącą controllingu, świadcząca o poziomie wiedzy gmin na ten temat, jest świadomość, jakie zadania powinien on realizować (tab. 8).

Tabela 8

Zadania controllingu w gminie w świetle badań ankietowych

Zadania controllingu	Liczba odpowiedzi	Udział procentowy
koordynacja planowania i kontroli	19	42,2
budżetowanie i kontrola kosztów	16	35,6
wspomaganie planowania i kontroli finansowej	15	33,3
dostarczanie narzędzi kadrze kierowniczej	14	31,1
wspomaganie planowania strategicznego	13	28,9
analiza wskaźników finansowych	12	26,7
analizy strategiczne	9	20,0
raportowanie wewnętrzne	9	20,0
dostarczanie informacji z otoczenia	3	6,7
opracowanie i interpretacja sprawozdań finansowych	3	6,7
raportowanie zewnętrzne	0	0,0
Razem badanych gmin	45	100,0*

*Dane nie sumują się do 100% z uwagi na możliwość wyboru wielu odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Najwięcej badanych (19 gmin) wskazało, że controlling powinien koordynować planowanie i kontrolę. Za istotne zadanie, jakie powinien realizować controlling, uznano również budżetowanie i kontrolę kosztów. Odpowiedzi tej udzieliło 16 jednostek. Podobna liczba gmin (15) uważa, że controlling powinien wspomagać planowanie i kontrolę finansową oraz dostarczać narzędzi kadrze kierowniczej (14 gmin). Za ważną funkcję uznano także wspieranie planowania strategicznego, co za istotne uznało 13 respondentów. Warto także wspomnieć, iż niektóre gminy (9) uważają, że zadaniem controllingu są także analizy strategiczne oraz raportowanie wewnętrzne. Warto też zauważyć, że 9 gmin zaznaczyło, że zadania controllingu są inne niż te, które zostały podane jako warianty do wyboru. Jednak żaden z respondentów nie stwierdził istnienia innych zadań, ani nie sprecyzował, na czym miały one polegać.

Uwagi końcowe

Wyniki analizy znajomości pojęcia controllingu dowodzą, że większość badanych (66,7%) miała kontakt z omawianym terminem. Controlling rozumiany jest w analizowanych jednostkach samorządowych głównie jako narzędzie wspomagające zarządzanie (48,9% badanych gmin), a jego podstawowym zadaniem powinna być, według największej liczby respondentów (42,2%), koordynacja planowania i kontroli. Z badań wynika również, że poziom znajomości pojęcia controllingu zależy od takich cech charakteryzujących gminy jak: odległość od miasta i otrzymywane dotacje.

Udzielone odpowiedzi, dotyczące pełnionych przez controlling zadań, są zróżnicowane i trudno stwierdzić jednoznacznie, jaka funkcja dla gmin jest najistotniejsza. Jednakże można zauważyć, że większość respondentów uznaje iż zadania controllingu związane są

z planowaniem i kontrolą w różnych aspektach tj. strategicznym, finansowym oraz koordynacją tych dwóch procesów.

Z przeprowadzonych badań wynika, że brak wiedzy zarządzających gminami (organ wykonawczy) odnośnie istoty i funkcji controllingu w gminach stanowi istotną barierę wdrożenia tego narzędzia do praktyki zarządzania publicznego. Przydatne wydaje się zatem dalsze uświadamianie i poszerzanie wiedzy jednostek sektora publicznego w zakresie korzyści ekonomicznych i finansowych, jakie mogą wynikać ze stosowania controllingu.

Literatura

- Bednarek, P. (2007). *Controlling w zarządzaniu gminą*. Warszawa: PWE.
- Bieniok, H. (1999). *Techniki kontroli menedżerskiej*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Borowiec, L. (2007). *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*. Kraków: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Chachula, D. (2005). Uwarunkowania funkcjonowania controllingu w przedsiębiorstwie. W: *Ewolucyjne i współczesne aspekty rachunkowości*. Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica, 191, 107–120.
- Dobjija, M. (1997). *Rachunkowość zarządcza i controlling*. Warszawa: PWN.
- Dolnicki, B. (2006). *Samorząd terytorialny*. Kraków: Zakamycze.
- Foremna-Pilarska, M. (2007). *Budżetowanie i controllingu w podmiotach gospodarczych*. Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
- Horvath, P. (1990). *Controlling*. München: Verlag Franz Vahlen.
- Jonczyk-Strzała, E. (2004). Stan i tendencje rozwojowe controllingu na rynku europejskim. W: *Rachunkowość zarządcza i controlling w warunkach integracji z Unią Europejską. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 23–30. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Kozłowski, A.J. (2002). *Model samorządowej gminy*. Olsztyn: Wydawnictwo Agencja Marketingowa APIS.
- Leoński, Z. (2006). *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Nowak, E. (2003). *Controlling w przedsiębiorstwie. Koncepcje i instrumenty*. Gdańsk: PWE.
- Nowak, E. (red.). (1996). *Leksykon Rachunkowości*. Warszawa: PWN.
- Stuglik, J. (2005). Controlling w jednostkach administracji publicznej. W: *Rachunkowość zarządcza i controlling a strategię przedsiębiorstw i instytucji. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 1080, 404–414.
- Tyryła, P., Stęplewski, B. (2004). *Controlling nowoczesną metodą zarządzania strategicznego*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Weber, J. (2001). *Wprowadzenie do controllingu*. Katowice: Oficyna Controllingu Profit.
- Wojciechowski, E. (2003). *Zarządzanie w samorządzie terytorialny*. Warszawa: Difin.

THE KNOWLEDGE OF CONTROLLING IN MUNICIPALITIES AS REVEALED BY QUESTIONNAIRE RESEARCH

Abstract: *Purpose* – the theme of this paper is the knowledge and understanding of controlling in the municipalities of Warmia and Mazury. The studies are to determine the level of municipalities management's knowledge at the theme of concept and essence of controlling. *Design/Methodology/Approach* – the research was carried out among 45 chosen municipalities of the Warmia and Mazury. The research tool was a questionnaire sent to managers of the investigated municipalities. To develop the results, the method of analysis and statistical method were used. *Findings* – analysis of knowledge of the notion of controlling proves that 2/3 of respondents had contact with the discussed term. Half of the respondents identified controlling as a tool that supports the management. The respondents also pointed that controlling's the primary task should be the coordination of the planning and control processes. *Originality/Value* – the carried out research fits into the mainstream of searching for answers to the question, what is the knowledge and understanding of controlling and what are the possibilities of its use in municipalities, which constitutes the originality of this research.

Keywords: the term of controlling, controlling tasks, municipalities

Cytowanie

Dynowska, J., Lelusz, H. (2016). Wiedza o controllingu w gminach w świetle badań ankietowych. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 2/2 (80), 337–347. DOI: 10.18276/frfu.2016.2.80/2-35; www.wneiz.pl/frfu.

