

# Kamila Trojanowska

---

## Controlling jako narzędzie wspierające proces realizacji usług gminnych

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 71, 189-200

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

*KAMILA TROJANOWSKA*

**Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Wałczu**

**CONTROLLING JAKO NARZĘDZIE WSPIERAJĄCE  
PROCES REALIZACJI USŁUG GMINNYCH**

**Wstęp**

Gmina, podobnie jak wszystkie podmioty funkcjonujące w gospodarce, podlega w ostatnich latach dynamicznym przemianom spowodowanym procesami gospodarczymi, politycznymi i społecznymi. Do najważniejszych należą: przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i możliwość wysokiej absorpcji środków finansowych, wzrost znaczenia regionów i współpracy międzynarodowej na poziomie lokalnym, dynamiczny rozwój nauki i współpracy na linii nauka – biznes – samorząd, a także rozwój technologii i narzędzi informatycznych i komunikacyjnych. Postępujący proces decentralizacji związany z realizacją zwiększającego się katalogu zadań, funkcjonowanie w warunkach ograniczonych zasobów, a zarazem rosnących potrzeb publicznych oraz powiększającej się rywalizacji i konkurencji sprawiają, że w gminach należy wprowadzać kompleksowe systemy wspomagające proces zarządzania świadczeniem usług. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego realizuje szeroki zakres zadań, wykorzystując przy tym różne rozwiązania organizacyjno-prawne, co nie zmienia jednak faktu, iż jest odpowiedzialna za ciągłe i nieprzerwane świadczenie usług na rzecz społeczności lokalnej. Model funkcjonowania gminy jako wielopodmiotowego przedsiębiorstwa tym

bardziej wymaga stosowania narzędzi wspierających planowanie, kontrolę i sterowanie usługami publicznymi w celu podniesienia ich standardów i jakości oraz poprawy efektywności realizacji zadań.

W artykule zaprezentowana została koncepcja gminy jako wielopodmiotowego przedsiębiorstwa świadczącego usługi publiczne, społeczne oraz komunalne przy wykorzystaniu różnych form organizacyjno-prawnych. Na bazie wzrostu znaczenia gminy, jako koordynatora realizacji usług lokalnych, wskazana zostanie istota controllingu i możliwość jego wykorzystania jako kompleksowego narzędzia wspierającego system zarządzania usługami w gminie jako jednostce dominującej, która zarówno sama realizuje zadania, jak też nadzoruje świadczenie usług przez inne jednostki podległe. W artykule zostanie także wskazana zbieżność instrumentów controllingu z wytycznymi w sprawie sprawowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

### **Gmina jako podmiot świadczący usługi publiczne**

Zadania własne gminy mają na celu zaspokojenie zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych potrzeb mieszkańców danego obszaru, którzy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. Sfera zadań publicznych, które zostały przydzielone gminie jako własne, jest nienaruszalna i nie podlega uszczupleniu. Przez wprowadzenie zadań obowiązkowych ustawodawca zabezpiecza ich realizację oraz zapewnia mieszkańcom gminy określony poziom zaspokojenia potrzeb publicznych. Jest to także gwarancja prawna równego dostępu do świadczeń w skali państwa niezależnie od miejsca zamieszkania<sup>1</sup>. Szczegółowy katalog zadań gminy zawiera art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, z którego wynika, że gmina jest odpowiedzialna za wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Gmina dąży zatem do zapewnienia każdemu obywatelowi przynajmniej minimalnych środków utrzymania poprzez ustalenie zawartości koszyka dóbr i usług, które muszą być bezwzględnie dostępne dla wszystkich obywateli. Jej celem jest także niedopuszczenie do sytuacji,

<sup>1</sup> J.P Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, wyd. II, Warszawa 2004, s. 46.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm., art. 6 i 7.

w której następuje zbyt niskie obniżenie osiąganego przez jednostkę poziomu życia. Gmina, przyjmując obowiązek dostarczania dóbr publicznych i społecznych, realizuje swoje zadania w formie usług publicznych.

Pod pojęciem usług publicznych rozumie się system usług komunalnych, społecznych i administracyjnych, którego zadaniem jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, w których ważną rolę, z przyczyn ustrojowych, politycznych, społecznych, majątkowych, ekonomicznych, finansowych i ekologicznych odgrywają organy administracji samorządowej. Cechą usług publicznych jest niemożliwość wykluczenia jakiegokolwiek członka społeczeństwa z ich konsumpcji<sup>3</sup>.

Do usług administracyjnych należy zaliczyć te związane bezpośrednio z wykonywaniem funkcji władczych, administracyjnych, porządkujących obszary funkcjonowania administracji i funkcji legalizujących obszary aktywności ludzkiej. Ich istota nie jest związana z dostarczaniem konkretnego dobra, lecz usługi. Są wyrazem czynności wykonywanej z urzędu lub na wniosek odbiorcy usługi. Do usług administracyjnych należy zaliczyć: wydawanie różnego rodzaju decyzji i pozwoleń, usługi ewidencyjne, obsługę w zakresie podatków i opłat lokalnych.

Usługi o charakterze społecznym wynikają z zasady subsydiarności państwa. Są związane z uzyskaniem tzw. efektu niematerialnego oraz kształtowaniem i wzbogacaniem zasobów fizycznych i intelektualnych człowieka. Charakteryzują się tym, że oddziałują na zdolności umysłowe i fizyczne człowieka, zaspokajają potrzeby konsumpcyjne oraz wzbogacają kapitał ludzki. Najważniejsze usługi społeczne świadczone przez samorząd gminny to: oświata, pomoc społeczna, bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia, kultura, sport i rekreacja.

Usługi komunalne mają charakter techniczny. Są związane z infrastrukturą, jej utrzymaniem, zapewnieniem dostępności do niej, zarządzaniem jej zasobami. Podstawowe znaczenie ma tu infrastruktura obejmująca obiekty i urządzenia służące realizacji usług w zakresie: transportu i komunikacji, prowadzenia dostaw energii, realizacji dostaw wody, ochrony środowiska. Ponadto usługi komunalne obejmują zagadnienia gospodarki gruntami, zielenią, utrzymaniem cmentarzy, gospodarką wodno-ściekową i utylizacją

---

<sup>3</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, *Usługi publiczne*, (w:) *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Warszawa 2005, s. 454.

odpadów. Usługi te cechują się zaspokajaniem potrzeb o charakterze zbiorowym. Potrzeby te nie mogą być zaspokajane w inny sposób, gdyż proces ten jest związany z realizacją zasady wykluczenia, powszechnego dostępu i użyteczności publicznej<sup>4</sup>.

Gmina, a przede wszystkim przedsiębiorstwa gminne świadczące usługi komunalne i społeczne, wytwarza znaczącą część produktu krajowego brutto. Stąd też każde usprawnienie funkcjonowania sektora usług gminnych może stanowić istotny wkład w lokalny rozwój gospodarczy i społeczny. Reformy na poziomie władz lokalnych obejmują przyjęcie przez nie do realizacji różnych celów oraz zastosowanie różnych instrumentów ekonomicznych. Owe cele i metody mogą się różnić w zależności od miejsca, czasu i warunków i zastosowania, ale pewne zagadnienia są ciągle aktualne. Poprawianie jakości świadczonych usług, wydajności przedsiębiorstw komunalnych oraz zmniejszanie finansowych ciężarów ponoszonych przez władze lokalne wydają się celami powszechnie pożądanymi. Natomiast w zakresie metod podstawą większości reform jest swoiste połączenie rozmaitych środków mających na celu zmianę formy organizacyjno-prawnej, wprowadzenie własności prywatnej<sup>5</sup>, a także wprowadzanie nowych metod i instrumentów wspomagających proces zarządzania oraz wspieranie konkurencji.

### **Formy organizacyjno-prawne świadczenia gminnych usług publicznych**

Przy wyborze odpowiedniej formy prawnej do świadczenia usług gminnych należy w szczególności kierować się przepisami ustawy o finansach publicznych<sup>6</sup> oraz ustawy o gospodarce komunalnej<sup>7</sup>, biorąc przy tym pod uwagę, czy zadanie ma charakter użyteczności publicznej i będzie świadczone w drodze usług powszechnie dostępnych, czy też będzie to działalność wykraczająca poza działania o charakterze użyteczności publicznej. W sferze

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 458–460.

<sup>5</sup> G. Yarrow, *Uzasadnienie procesów prywatyzacyjnych*, (w:) *Zarządzanie usługami komunalnymi*, t. I., red. P. Jasiński, wyd. I, Warszawa 1998, s. 7.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, z późn. zm.

użyteczności publicznej gmina może wykonywać swoje usługi w następujących formach organizacyjno-prawnych:

- jednostka budżetowa;
- samorządowy zakład budżetowy;
- spółka akcyjna;
- spółka z ograniczoną odpowiedzialnością;
- umowy cywilnoprawne;
- samorządowe instytucje kultury;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Zadania wykraczające poza sferę użyteczności publicznej gmina może wykonywać w formie: spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki komandytowej, komandytowo-akcyjnej, spółdzielni i stowarzyszenia tylko w przypadku, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
- występujące w gminie bezrobocie ujemnie wpływa na poziom życia mieszkańców, a działania innego rodzaju nie przyniosły efektu jego ograniczenia;
- jeżeli zbycie mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Powyższe ograniczenia nie mają zastosowania do tworzenia lub przystępowania przez gminę do spółek ważnych dla rozwoju gminy<sup>8</sup>.

Dobór formy organizacyjno-prawnej zależy od rodzaju świadczonej usługi oraz od tego, czy świadczenie jest dostarczane mieszkańcom odpłatnie czy nieodpłatnie. Z danych pochodzących z rejestru REGON prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że gminy najczęściej wykorzystują do realizacji zadań własnych jednostkę budżetową i samorządowy zakład budżetowy. Forma jednostki budżetowej w ponad 90% jest wykorzystywana do realizacji usług o charakterze społecznym związanych z szeroko rozumianą edukacją publiczną i pomocą społeczną, a także do realizacji usług administracyjnych. Natomiast samorządowe zakłady budżetowe w ponad 60% także świadczą usługi społeczne, również z zakresu

---

<sup>8</sup> Tamże.

edukacji publicznej<sup>9</sup>. Największe zróżnicowanie form organizacyjno-prawnych można zaobserwować w zakresie usług komunalnych. Szczegółowe dane prezentuje tabela nr 1.

Tabela 1

Zadania z zakresu gminnej gospodarki komunalnej według najczęściej wybieranych form organizacyjno-prawnych na koniec 2007 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	Jednostki budżetowe	Zakłady budżetowe	Spółki z o.o.	Spółki akcyjne
Transport publiczny	179	6	30	133	10
Wodociągi i kanalizacja	600	19	262	301	18
Energia elektryczna i ciepła	263	-	21	225	17
Usuwanie nieczystości stałych i ich utylizacja	235	13	72	144	6
Zieleń miejska i drogownictwo	89	47	13	29	-
Gospodarka mieszkaniowa	608	30	232	343	3
Pozostałe usługi komunalne	549	158	143	173	75
Podmioty wielobranżowe	595	34	286	272	3
Usługi społeczne	352	239	75	35	3
Podmioty spoza sfery użyteczności publicznej	148	-	-	109	39
Razem	3618	546	1134	1764	174

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacje o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego*, stan na koniec 2007 r., Warszawa 2009, <[www.prywatyzacja.msp.gov.pl](http://www.prywatyzacja.msp.gov.pl)>.

Z danych zgromadzonych przez Ministerstwo Skarbu Państwa, pochodzących ze sprawozdań składanych przez gminy, wynika, że do wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej ściśle związanej z infrastrukturą

<sup>9</sup> *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego*, stan na koniec 2007 r., Warszawa 2009, <[prywatyzacja.msp.gov.pl](http://www.prywatyzacja.msp.gov.pl)>.

i w dużej mierze z odpłatnością najczęściej wybieraną formą była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Forma ta dominowała w zadaniach związanych z dostarczaniem energii elektrycznej i ciepłej, usuwaniem nieczystości stałych, komunikacją miejską oraz gospodarką mieszkaniową i wodociągami i kanalizacją. Poprzez zakłady budżetowe w dużej mierze realizowane były zadania z zakresu gospodarki wodnej, mieszkaniowej oraz pozostałe usługi komunalne, do których zaliczymy: promocję i rozwój lokalnej przedsiębiorczości, usługi hotelowe, zarządzanie terenami rekreacyjnymi, targowiska i hale oraz zarząd cmentarzy. W formie jednostek budżetowych również wykonywano zadania z zakresu pozostałych usług komunalnych, lecz przede wszystkim usługi społeczne związane z ochroną zdrowia i szeroko pojętą kulturą. W najmniejszym zakresie samorządy gminne wykorzystywały spółki akcyjne w działalności komunalnej.

Wybór form organizacyjno-prawnych do świadczenia usług gminnych powinien być poprzedzony dogłębną analizą warunków, w których funkcjonuje gmina i jej społeczność lokalna, sytuacji finansowej gminy i jej mieszkańców, rozmiarów działalności oraz potrzeb inwestycyjnych pozwalających na rozszerzenie oferty ilościowej i jakościowej świadczonych usług. Potrzeby inwestycyjne otwierają gospodarkę komunalną na efektywne i rynkowe rozwiązania. Jednak wybór samej formy organizacyjno-prawnej nie gwarantuje sukcesu. Dużo istotniejszy jest sposób zarządzania jednostką w konkretnych warunkach. Działania gminy, jako podmiotu dominującego, powinny koncentrować się na poszukiwaniu takich rozwiązań, które zapewnią podnoszenie poziomu i jakości świadczonych usług w sferze administracyjnej, społecznej i komunalnej. Jednym z nich jest wprowadzenie controllingu jako systemu wsparcia zarządzania usługami publicznymi.

### **Istota controllingu w realizacji gminnych usług publicznych**

Controlling w administracji samorządowej rozumiany jest jako instrument wspomagający kierownictwo w realizacji celów postawionych przed jednostką głównie dzięki:

- koordynacji systemów planowania i kontroli z systemami personalnym i organizacyjnym;
- uzgadnianiu strategicznego i operacyjnego systemu kierowania;



- wspomaganie kierownictwa w podejmowaniu decyzji i dostarczaniu informacji<sup>10</sup>.

Controlling może być także pojmowany jako podsystem złożonych systemów społecznych, który wspomaga i odciąża kierownictwo przez przejęcie zadań w ramach określonych funkcji zarządzania i w ten sposób przyczynia się do podnoszenia stopnia osiągnięcia celów całego systemu. W ten sposób podkreśla się funkcję koordynacyjną controllingu, która bezpośrednio zależy od uzyskiwania, przekazywania i przetwarzania informacji. Zdolność koordynacyjna jest niezbędna, gdyż sprawne osiągnięcie celów jest niemożliwe bez zharmonizowania zadań i działalności odrębnych działów, obszarów funkcjonalnych i jednostek. Ponadto istotne znaczenie należy przypisać funkcji sterowania, która w gminie jest realizowana poprzez system planowania, oraz funkcji regulacji wykorzystującej elementy kontroli do korygowania odchyleń powstałych pomiędzy stanem planowanym i rzeczywistym<sup>11</sup>.

Zgodnie z zaprezentowaną definicją koncepcja controllingu usług publicznych gminy zakłada istnienie następujących, wzajemnie powiązanych, podsystemów<sup>12</sup>:

- planowania – zorientowanego na cele strategiczne i operacyjne, w zakresie którego dokonywane będzie planowanie: ilości, jakości, metod realizacji, kosztów oraz standardów usług publicznych;
- monitorowania realizacji i kontroli celów i zadań – w jego zakresie dokonywane będzie: monitorowanie procesu, jakości usług publicznych oraz mierników obrazujących stopień wykonania założonych celów;
- informacyjnego – wspomagającego procesy decyzyjne poprzez zapewnienie bazy informacyjnej, w skład którego wchodzi następujące elementy: rachunkowość, sprawozdawczość budżetowa, rachunek kosztów i efektów, wskaźniki ilościowe oraz jakościowe, informacje z otoczenia organizacji;
- sterowania – obejmującego działania korygujące cel lub metody dojścia do celu, w zakresie którego dokonywane będą: analizy, decyzje korygujące cel;

---

<sup>10</sup> M. Sierpińska, B. Niedbała, *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie – centra odpowiedzialności w teorii i praktyce*, Warszawa 2003, s. 387–388.

<sup>11</sup> P. Bednarek, *Controlling w zarządzaniu gminą*, Warszawa 2007, s. 21–23.

<sup>12</sup> L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Kraków 2007, s. 110–112.

- koordynacji poszczególnych obszarów funkcjonalnych controllingu we wszystkich jednostkach organizacyjnych świadczących usługi związane z celami gminy w zakresie świadczenia usług.

Biorąc pod uwagę współczesny model funkcjonowania gminy z wieloma podmiotami podległymi, które świadczą różne usługi, systematycznie zwiększający się zakres zadań, ograniczone zasoby finansowe oraz rosnące wymagania w zakresie standardów i jakości wykonywanych usług, wydaje się, że koncepcja controllingu jest kompleksowym systemem dającym szansę na osiągnięcie lepszych wyników i wzrost zadowolenia mieszkańców.

### **Controlling a wymogi w zakresie sprawowania kontroli zarządczej w gminie**

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła obowiązek sprawowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym także w gminach. Kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych, aby zapewnić realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy<sup>13</sup>. Minister finansów w formie komunikatu określił standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>14</sup>. Stanowią one tylko pewne wytyczne i wskazują na obszary, w których kontrola ma być prowadzona. Obejmują pięć grup odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej<sup>15</sup>:

- środowisko wewnętrzne;
- cele i zarządzanie ryzykiem;
- mechanizmy kontroli;
- informacja i komunikacja;
- monitorowanie i ocena.

Należy zauważyć, że wytyczne realizacji kontroli zarządczej w dużej mierze są zbieżne z elementami systemu controllingu realizacji usług w gminie. Do najważniejszych tożsamyh działań należy zaliczyć:

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009..., dz. cyt.

<sup>14</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku.

<sup>15</sup> Tamże.

- system wyznaczania celów i zadań oraz system monitorowania realizacji założonych celów za pomocą zestawu mierników ilościowych, jakościowych i kosztowych;
- zarządzanie ryzykiem mające na celu bieżącą identyfikację zagrożeń niewykonania założonych celów, co pozwoli na podjęcie decyzji korygującej cel lub metody dojścia do niego;
- mechanizmy informacji i komunikacji obejmujące sprawne systemy bieżącej informacji oraz komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej na poziomie wszystkich jednostek biorących udział w realizacji celów;
- system kontroli obejmujący mechanizmy kontroli finansowej i gospodarczej *ex post* i *ex ante* służące utrzymaniu ciągłości działalności jednostki.

Nowa ustawa o finansach publicznych rozszerzyła zakres kontroli, zastępując kontrolę finansową kontrolą zarządczą, kierując jednostki sektora finansów publicznych, w tym także gminy, do wykorzystania menedżerskich metod zarządzania w sektorze publicznym, gdzie główny ciężar postawiony został na wyznaczanie celów i zadań oraz ich pomiar. Powyższa analiza wskazuje na dużą zbieżność elementów controllingu z zalecanym zakresem kontroli zarządczej, co jest dodatkowym argumentem przemawiającym za wykorzystaniem tego instrumentu w gminie.

## Wnioski

W efekcie decentralizacji świadczenia szerokiego zakresu usług administracyjnych, społecznych i komunalnych oraz możliwości wykorzystania wielu form organizacyjno-prawnych powstał model gminy jako wielopodmiotowego przedsiębiorstwa wraz z jednostkami zależnymi i podporządkowanymi. Ma to swoje konsekwencje w sposobie zarządzania, który powinien być zbliżony do zarządzania w podmiotach sfery prywatnej. Myślenie oparte na przedsiębiorczości, inicjatywie i podejmowaniu skalkulowanego ryzyka w celu osiągnięcia poprawy efektywności, standardów i jakości świadczonych usług powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w przyjętych standardach zarządzania. Rola gminy w coraz większym zakresie sprowadza się do bycia organizatorem i koordynatorem w realizacji usług świadczonych lokalnej społeczności, dlatego celowe staje się wykorzystanie controllingu jako kompleksowego systemu wsparcia zarządzania usługami publicznymi.

Wykorzystanie instrumentów zarządzania charakterystycznych dla sektora przedsiębiorstw zostało także narzucone nową ustawą o finansach publicznych poprzez wprowadzenie obowiązku sprawowania kontroli zarządczej w gminie i jednostkach podległych odpowiedzialnych za realizację usług. Instrumentem, który w dużej mierze ułatwia zarówno wprowadzenie controllingu, jak i realizację obowiązku kontroli zarządczej jest budżet zadaniowy cieszący się coraz większym zainteresowaniem samorządów. Istotną rolę środowisk naukowych powinno być przeprowadzanie i upowszechnianie wyników badań nad procesami świadczenia usług w gospodarce komunalnej oraz merytoryczne, prawne i techniczne wsparcie jednostek zainteresowanych wprowadzaniem zmian w systemie zarządzania.

## **Literatura**

- Bednarek P., *Controlling w zarządzaniu gminą*, Warszawa 2007.
- Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Kraków 2007.
- Dylewski M., Filipiak B., *Usługi publiczne*, (w:) *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Warszawa 2005.
- Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego*, stan na koniec 2007 r., Warszawa 2009, <[www.prywatyzacja.msp.gov.pl](http://www.prywatyzacja.msp.gov.pl)>.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku.
- Sierpińska M., Niedbała B., *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie – centra odpowiedzialności w teorii i praktyce*, Warszawa 2003.
- Tarno J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, wyd. II, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240.
- Yarrow G., *Uzasadnienie procesów prywatyzacyjnych*, (w:) *Zarządzanie usługami komunalnymi*, t. I, red. P. Jasiński, wydanie I, Warszawa 1998.

**CONTROLLING AS A TOOL SUPPORTING THE PROCESS  
OF REALISATION OF MUNICIPAL SERVICE**

**Summary**

This article presents tasks and service realised by a municipal government as well as legal and organisational forms in which districts can provide public service. The aim of the article is to point out the nature of controlling and the ability to use it as a tool supporting a service management system in a municipal as a dominant unit. This article also highlights the similarity between the instruments of controlling and the guidelines concerning management control in case of units of public finance sector.

*Translated by Kamila Trojanowska*