

SPOŁECZNE ASPEKTY RESTRUKTURYZACJI I PRZEKSZTAŁCEŃ ZAKŁADÓW BUDŻETOWYCH

Wprowadzenie. Gmina jako złożony system o zachowaniu celowym. Cele systemu, podsystemów i elementów. Funkcjonowanie zakładu budżetowego w gminie. Uwagi końcowe.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem mojego referatu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, stawiane wielokrotnie w gronie konsultantów realizujących ten projekt, dlaczego często spotykamy się w gminach z niechęcią różnych środowisk do restrukturyzacji i przekształceń zakładów budżetowych.

Wychodzę z założenia, że stwierdzenie dotyczące niechęci niektórych środowisk w gminach do przeprowadzania restrukturyzacji i przekształceń zakładów budżetowych jest prawdziwe. Przesłanką do przyjęcia takiego założenia jest fakt, że podobne zjawisko obserwowaliśmy już wcześniej, przy realizacji poprzednich programów pomocowych, wspierających przekształcenia własnościowe i restrukturyzację podmiotów komunalnych.

Nie kwestionując występowania opisanego zjawiska, nie mam wystarczających podstaw do określenia jego skali. Mogę natomiast stwierdzić, bez obawy popełnienia błędu, że skala tego zjawiska jest znaczna, a więc w istotny sposób oddziałuje na funkcjonowanie lokalnych samorządów terytorialnych, ponieważ wiele podmiotów komunalnych jest zorganizowanych na zasadach zakładów budżetowych.

Dla potrzeb niniejszych rozważań, przyjmuję stwierdzenie, że w znaczącej większości przypadków zaspokajanie potrzeb na usługi komunalne przez podmioty komunalne, zorganizowane w formie zakładów budżetowych gmin, jest mniej efektywne, aniżeli zaspokajanie tych potrzeb przez podmioty niezależne od gminy, realizujące zadania na zlecenie samorządów.²

Przyjęcie tego założenia, w kontekście założenia o występującej niechęci do przekształceń zakładów budżetowych, skłania do stwierdzenia, że muszą występować czynniki kształtujące tego typu zachowania.

Przyjmując kolejne założenie, że zachowanie wszystkich podmiotów uczestniczących w jakikolwiek sposób w procesach decyzyjnych jest zachowaniem racjonalnym, należy zidentyfikować kryteria tak rozumianej racjonalności. Wydaje się przy tym oczywiste, że kryteria przyjmowane przez poszczególne podmioty mogą się różnić między sobą w bardzo istotny sposób. Takie stwierdzenie skłania do postawienia hipotezy, że głównym czynnikiem powodującym niechęć do przekształceń i restrukturyzacji zakładów budżetowych jest fakt naruszenia pewnych układów stosunków społecznych w gminie. Hipoteza ta oczywiście wymaga weryfikacji.

¹ Jan Andrzej Majewski – ekonomista, profesor Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, były przewodniczący rad nadzorczych, m.in. Specjalnej Strefy Ekonomicznej Żarnowiec i Stoczni Gdańskiej SA, opracował strategię działania i plan restrukturyzacji dla wielu przedsiębiorstw, przewodniczący Gdańskiego Stowarzyszenia Akademickiego, ekspert w kampanii prezydenckiej Lecha Wałęsy.

² Założenie to przyjąłem bez dowodu, jako pogląd dosyć powszechnie reprezentowany w literaturze. Ponieważ jest to jedno z kluczowych założeń, dla Czytelnika, który go nie akceptuje, dalsze wywody mogą być trudne do przyjęcia.

W niniejszym referacie przedstawię mój dotychczasowy tok rozumowania w tej sprawie oraz koncepcję weryfikacji tej hipotezy. Mam przy tym nadzieję, że pozwoli to na zaprezentowanie moich poglądów na temat społecznych aspektów restrukturyzacji i przekształceń zakładów budżetowych.

Moja koncepcja badania polega na podjęciu próby potraktowania gminy jako złożonego systemu o zachowaniu celowym, opisaną w ten sam sposób zakład budżetowy, jako podsystemu w systemie „gmina”, a następnie rozważanie interakcji występujących między tymi systemami.

Pod pojęciem „system” będę rozumiał zbiór elementów, wzajemnie powiązanych, pomiędzy którymi zachodzą określone relacje. W referacie wyróżniam pojęcie „system” i „podsystem”. Pod tym drugim pojęciem rozumiem element systemu, który można również rozpatrywać jako system. Określenie „podsystem niższego rzędu” będzie rozumiane jako element podsystemu, który również można rozpatrywać jako system.

2. Gmina jako złożony system o zachowaniu celowym

Ogólna charakterystyka gminy jako systemu

Gmina jest podmiotem utworzonym decyzją administracyjną. Decyzją tą, a także przepisami prawa³ określony jest zakres działania gminy – terytorialny i rzeczowy⁴. Określone są również zasady funkcjonowania gminy i cele działania, w tym zadania własne.

Gmina posiada osobowość prawną i jest wyposażona w środki stanowiące jej majątek własny. Z punktu widzenia ogólnej teorii systemów gmina spełnia wszelkie warunki do tego, aby można było ją określić jako złożony system o zachowaniu celowym. Jest to bowiem zbiór licznych elementów, wzajemnie ze sobą powiązanych, a także często od siebie uzależnionych. Gmina jest tworzona w określonym celu, a cel ten można najbardziej ogólnie scharakteryzować jako wykonywanie na określonym terenie zadań związanych zarówno z funkcjonowaniem lokalnej społeczności, jak i z funkcjonowaniem państwa. Z punktu widzenia nauki o organizacji i zarządzaniu można uznać, że nosi ona wszelkie cechy organizacji, co przemawia za stwierdzeniem, że jest to system.

Dla potrzeb dalszych rozważań wyróżniłem na wstępie dwa podstawowe podsystemy systemu, jakim jest gmina, a mianowicie:

- społeczność gminy;
- władze gminy.

W każdym z tych podsystemów wstępują podsystemy niższego rzędu.

Społeczność gminy jako podsystem

Dla potrzeb niniejszych rozważań przyjmuję, że w skład społeczności gminy wchodzi dwie grupy osób:

- Pierwszą grupę tworzą osoby charakteryzujące się następującymi cechami:
 - stale zamieszkują na terenie gminy, czego formalnym wyrazem jest stałe zameldowanie w tej gminie,
 - posiadają czynne prawo wyborcze.

Każdą osobę charakteryzującą się takimi cechami można traktować jako element omawianego podsystemu, mający zdolność do wpływania na sposób działania władz gminy. Przejawem tej zdolności jest na przykład możliwość uczestniczenia w wyborach władz samorządu lokalnego, a także w organizowanych przez właściwe organy gminy referendów. Tę zdolność można traktować, w ujęciu systemowym, jako właściwość omawianego elementu.

- Drugą grupę tworzą wszystkie inne osoby zamieszkałe na terenie gminy, w stosunku do których społeczność gminy ma zarówno formalne, jak i nieformalne zobowiązania. Ta grupa nie ma formalnego wpływu na działanie władz gminy, co nie wyklucza oddziaływania nieformalnego. Znane są przypadki silnego oddziaływania nieformalnego na decyzje władz gmin.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., z późniejszymi zmianami

⁴ „Mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową” (Art. 1.1. cytowanej ustawy)

W społeczności gminy istnieją oczywiście grupy osób, między którymi występują określone związki lub relacje. Grupy te noszą wszelkie cechy podsystemów systemu, jakim jest podsystem społeczności gminy. Upraszczając znacznie, można te grupy nazwać grupami interesu. A więc są to grupy powstałe dla realizacji określonych celów, czyli, w ujęciu systemowym, są to podsystemy o zachowaniu celowym. Warto przy tym zauważyć, że ta sama osoba może uczestniczyć w więcej niż jednej grupie i że jest to zjawisko powszechne. Występują zarówno grupy formalne, jak i nieformalne. Można je również podzielić na grupy, w których występują trwałe związki oraz takie, które tworzone są dla realizacji doraźnych celów.

Jest wiele różnych rodzajów grup, na przykład:

- związek producentów;
- stowarzyszenie działkowców;
- klub sportowy;
- rada parafialna;
- grupa mieszkańców organizujących budowę drogi, czy wodociągu;
- grupa mieszkańców zorganizowana do obrony szkoły przewidzianej do likwidacji;
- grupa mieszkańców inicjująca odwołanie członka władz gminy.

W każdym z tych przypadków można zidentyfikować wspólne cele członków danej grupy. Można również zauważyć, że występuje równocześnie znaczna różnorodność celów poszczególnych uczestników grupy, na ogół wzajemnie ze sobą nie powiązanych. Nie ulega wątpliwości, że dążenie do realizacji celów poszczególnych grup jest czynnikiem kształtującym w pewnym stopniu cele podsystemu, jakim jest społeczność gminy, przy czym poszczególne grupy z różną siłą oddziałują na kształtowanie celów gminnej społeczności.

Władze gminy

Ustawa⁵ wyróżnia dwa organy gminy, a mianowicie:

- radę gminy;
- wójta (burmistrza, prezydenta miasta).⁶

W niniejszym referacie wyróżniłem również trzeci organ, to jest urząd gminy. Jest to, moim zdaniem, uzasadnione stanem faktycznym, ponieważ pracownicy urzędu gminy, kierowanego przez wójta, działając z jego upoważnienia, w rzeczywistości pełnią funkcje organu gminy.

Rada gminy

Może być uznana jako podsystem o zachowaniu celowym, biorąc pod uwagę fakt, że członkami jej są radni wchodzący w różne związki między sobą, a przy tym realizujący cele, zarówno określone przez ustawodawcę, jak i wygenerowane w trakcie interakcji.

Z punktu widzenia analizowanego problemu, za najważniejsze właściwości rady można uznać następujące:

- członkowie tego organu są wybierani na czteroletnie kadencje przez uprawnionych do tego członków społeczności gminy, a więc muszą się liczyć z oczekiwaniami i życzeniami swoich wyborców;
- rada posiada kompetencje stanowiące oraz kontrolne, nie posiada natomiast kompetencji wykonawczych. Tak więc rada gminy ustanawia, w granicach określonych prawem, zasady i warunki działania wójta, wyraża zgodę na określone działania wójta, a także kontroluje jego pracę;
- rada jest organem kolegialnym, a więc musi być mechanizm podejmowania decyzji.

⁵ Cytowana ustawa, art. 11a

⁶ W dalszej części referatu, używając określenia „wójt”, będę pod tym pojęciem rozumiał również burmistrza i prezydenta miasta.

Wójt

Wójt jest organem wykonawczym gminy.

Z punktu widzenia analizowanego problemu, za najważniejsze właściwości tego organu można uznać następujące:

- jest to organ jednoosobowy, wybieralny;
- wybierany jest bezpośrednio przez członków społeczności gminy, mających czynne prawo wyborcze, jest więc, w tym zakresie, niezależny od rady gminy;
- zadania wójta są określone prawem oraz wyznaczane przez radę gminy;
- wójt zarządza majątkiem gminy;
- wójt jest elementem systemu „gmina”, nie można go jednak uznać za podsystem, ponieważ jest to organ jednoosobowy.

Urząd gminy

Jest to aparat, przy pomocy którego wójt wykonuje swoje zadania. On też określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy.

Z punktu widzenia analizowanego problemu, za najważniejsze właściwości tego aparatu można uznać następujące:

- aparat ten tworzą osoby pracujące na stałe, niezależnie od prawnej formy zatrudnienia;
- aparat ten gromadzi i opracowuje informacje, niezbędne do funkcjonowania rady gminy oraz wójta;
- niektórzy pracownicy urzędu gminy posiadają pełnomocnictwa do działania, w ustalonym zakresie, w imieniu wójta, a więc aparat ten również podejmuje w imieniu wójta decyzje administracyjne;
- w ramach tego aparatu tworzy się jednostki organizacyjne, które mają wyznaczone zadania i środki do ich realizacji;
- takimi jednostkami, między innymi, są zakłady budżetowe.

Na pytanie, czy urząd gminy można traktować jako element, a równocześnie podsystem podsystemu wyższego rzędu, jakim są władze gminy, daję odpowiedź twierdzącą. Jest to system o zachowaniu celowym, przy czym cele są mu wyznaczane, a równocześnie ten podsystem generuje własne cele, będące wypadkową celów grup, a nawet poszczególnych osób, wchodzących w skład tego aparatu.

Zakład budżetowy jako podsystem

Zakład budżetowy jest komunalną jednostką organizacyjną, utworzoną w celu realizacji określonych zadań gospodarczych na zasadzie odpłatności. Z faktu, że jest to komunalna jednostka organizacyjna wynika, że nie posiada on osobowości prawnej, a działalność swoją może podejmować jedynie w oparciu o pełnomocnictwa przyznane przez wójta.

3. Cele systemu, podsystemów i elementów

Podział celów

Dla potrzeb niniejszej analizy wprowadziłem podział celów służący opisywaniu zachowań systemów oraz ich elementów. Podział ten jest stosowany zarówno przy omawianiu systemu, podsystemów, jak i elementów. Wyróżniłem dwie grupy celów, stosując jako kryterium wyboru sposób powstania celu:

- cele nadane systemowi przez podmiot zewnętrzny;
- cele generowane przez system.

Pod pojęciem celu nadanego przez podmiot zewnętrzny rozumiem taki cel, który został nadany systemowi, lub elementowi, przez podmiot posiadający zdolność do nadawania takich celów. Rozumiem również, że istnieje mechanizm skłaniający system do zachowań zgodnych z nadanymi celami. Przyjąłem również, że elementy systemu mogą posiadać własne cele, które nie muszą być zbieżne z celami nadanymi. Za cele generowane przez system lub element, uznałem takie cele, do których realizacji zmierza system o zachowaniu celowym lub element posiadający takie same właściwości. W tym rozumieniu, cele generowane przez system są wypadkową wynikającą

z oddziaływania na zachowanie systemu zarówno celów nadanych, jak i celów poszczególnych elementów systemu.

Cele gminy

Mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową. Można to rozumieć jako wspólnotę, stworzoną dla realizacji określonych celów, ważnych dla utworzonej wspólnoty.

Zgodnie z ustawą⁷, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Uszczegółowieniem tego stwierdzenia jest sformułowanie, że „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne można traktować jako cele nadane.

Ustawa wymienia 20 rodzajów zadań własnych i jest to obicie poglądów ustawodawcy na temat roli tych wspólnot w strukturze państwa. Analizując jednak zachowania władz gmin, można mieć niekiedy wątpliwości co do tego, w jakim stopniu zadania własne są generowanymi celami gminy. Niestety badania takie nie były dotąd prowadzone. Można jednak mieć pewność, że na generowane cele gminy wpływa wiele czynników. Sądzę, że można tu wymienić następujące, nie siłąc się na ich hierarchizację:

- poziom bezpieczeństwa;
- zakres wspólnych działań związanych z kształtowaniem infrastruktury technicznej, społecznej i ekonomicznej;
- zamożność gminy i jej społeczności;
- naturalne warunki bytowania.

Wydaje się natomiast niewątpliwe, że istotne znaczenie mają cele własne elementów systemu, a dokładniej grup tych elementów. Jestem przekonany o tym, że rozgrywki polityczne wewnątrz gminy są doskonałą ilustracją generowania celów gminy, zachowanie gminy jest wypadkową wyznaczonego poziomu zadań własnych oraz celów różnych grup społecznych.

Cele rady gminy

Nadane cele działania rady gminy wynikają z jej kompetencji ustanowionych regulacjami prawnymi. Stawiając pytanie o rzeczywistych celach rady gminy, a więc wypadkowej celów nadanych oraz celów poszczególnych radnych, jako elementach systemu, a także grup radnych, które można potraktować jako podsystemy funkcjonujące w ramach rady, na wstępie postawiłem hipotezę, że można wyróżnić następujące trzy podstawowe grupy celów, zależne od charakteru podejmowanych działań:

- działanie w interesie społecznym;
- działanie w interesie grup społecznych;
- działanie w interesie radnych.

Sądzę przy tym, że nie można mówić o niezmiennych celach działania rady gminy. Zależnie od okoliczności mogą dominować cele jednej z tych grup. Działania w interesie społecznym powinny być w zasadzie zgodne z celami społeczności gminy, a także z filozofią funkcjonowania samorządów. Problemem może być natomiast identyfikacja poszczególnych celów społecznych i ich wagi, na przykład zależnie od horyzontu czasu, w jakim są one rozpatrywane. Działania w interesie grup społecznych wynikają z natury rzeczy. To znaczy z faktu wybieralności radnych. Można wymienić dowolną liczbę przykładów działania radnych, podobnie jak ma to miejsce w innych organach wybieralnych, wyraźnie preferujących interesy grupowe. Działania w interesie radnych są niewątpliwie zjawiskiem patologicznym, nie mniej jednak jest do zjawisko typowe dla demokracji przedstawicielskiej. Wydaje się, że skala tego zjawiska jest w Polsce na tyle duża, że powinno to wzbudzać zaniepokojenie. Takim na przykład patologicznym celem działania rady gminy jest dążenie do przetrwania i świętego spokoju.

Zastanawiając się nad pytaniem z kim i w co gra rada gminy, można wymienić, że gra ona z:

- wójtem;
- urzędem gminy;
- jednostką organizacyjną gminy;
- społecznością gminy.

⁷ Cytowana ustawa art

Pytanie w co gra rada gminy wydaje się realizację swoich rzeczywistych celów, przy minimalnym nakładzie wysiłku. Zakładając, że to ostatecznie stwierdzenie jest prawdziwe, z dużą uwagą powinny być badane rzeczywiste cele generowane przez radę gminy.

Cele wójta

Analizując zachowania wójta, zmierzające do realizacji jego celów, widzimy tu znaczne analogie. Występują w tym przypadku dwie grupy celów nadanych, to znaczy:

- realizacja zadań wynikających z przepisów prawa;
- realizacja zadań wyznaczonych przez radę gminy.

Identyfikacja rzeczywistych celów generowanych przez wójta jest względnie łatwiejsza, ponieważ jest to organ jednoosobowy, nie zachodzi więc konflikt interesów między elementami systemu.

Sądzę, że można wyodrębnić cztery możliwe grupy celów wójta:

- działanie w interesie społecznym;
- działanie w interesie grup społecznych;
- wygranie następnych wyborów;
- przetrwanie i święty spokój.

Powstaje zatem pytanie: z kim i w co może grać wójt. Sądzę, że dosyć prawdopodobna jest hipoteza, że gra wójta może być następująca:

- Gra z radą gminy. Może to być typowa walka o władzę, polegająca albo na tym, że wójt dąży do poszerzenia swojego zakresu władzy kosztem rady gminy, albo rada dąży do poszerzenia swojego zakresu władzy kosztem wójta. Symptomaticznie pierwszej z tych sytuacji może być stwierdzenie, że rada gminy jest uległa wójtowi, natomiast drugiej, że wójt jest uległy władzy.
- Gra z urzędem gminy lub innymi jednostkami organizacyjnymi gminy. Sądzę, że może to być gra o zakres niezawisłości tych jednostek od wójta. Jeżeli tak jest, a wójt przecież kieruje urzędem gminy i jest bezpośrednim lub pośrednim przełożonym jednostek organizacyjnych gminy, to jest to zapewne, z punktu widzenia wójta, gra obronna.
- Gra z grupami społecznymi w gminie. Jest to naturalna gra w tym systemie sprawowania władzy, a charakter tej gry może być bardzo zróżnicowany. Tutaj symptomaticznie rodzaju prowadzonej gry może być wyjaśnienie kwestii „z jakiej opcji pochodzi wójt”.

Cele urzędu gminy

Cele urzędu gminy wynikają z jego charakteru. Jest to organizacja, która stanowi aparat administracyjny wspierający wójta, przez niego kierowany, lecz jest to również organizacja, która istniała przed powołaniem wójta na to stanowisko i będzie istniała po zakończeniu jego kadencji. Z racji swego charakteru jest to zwykle organizacja o zachowaniach konserwatywnych, stosująca biurokratyczne procedury pracy.

Sądzę, że typowe jest generowanie przez tę organizację następujących celów:

- przetrwanie organizacji, zapewniające również przetrwanie ludziom w niej funkcjonującym;
- utrzymanie status quo, czyli nieprzeprowadzanie zmian w jej zakresie działania i sposobach funkcjonowania;
- święty spokój.

4. Funkcjonowanie zakładu budżetowego w gminie

Charakterystyka zakładu budżetowego

Zakład budżetowy jest komunalną jednostką organizacyjną, nie posiadającą osobowości prawnej. Kierownik zakładu budżetowego działa w oparciu o pełnomocnictwa udzielone mu przez wójta, a więc w praktyce działa w ustalonym zakresie, w imieniu gminy i na jej rachunek. Zakład budżetowy jest wyposażony w wydzielone z majątku gminy środki rzeczowe i pieniężne, a kierownik zakładu budżetowego zarządza tym majątkiem.

Zakład budżetowy prowadzi działalność na zasadzie odpłatności, co jednak nie oznacza, że musi on prowadzić ewidencję wszystkich kosztów związanych z realizacją świadczonych usług. Nie musi również być rentowny.

Zadaniem zakładu budżetowego jest świadczenie usług ze sfery zadań własnych gminy. Zadania te może wyznaczać rada lub wójt. Rada również wyznacza środki na realizację tych zadań, a z ich realizacji rozlicza kierownika zakładu wójt.

Zakład budżetowy w oczach lokalnej społeczności i jej władz

Możliwy zakres przekształcenia zakładu budżetowego i jego prywatyzacja w dużym stopniu jest zależna od tego, jak jest on postrzegany przez lokalną społeczność i władze gminy. Im silniejsza będzie jego pozycja wynikająca z pozytywnej oceny, tym trudniejsze mogą być do przeprowadzenia wszelkie przekształcenia. Unikając nadmiernej generalizacji moich spostrzeżeń, odnotowuję opinie, które są, moim zdaniem, reprezentatywne dla przynajmniej części lokalnej społeczności. Są to następujące opinie o zakładach budżetowych:

- zaspokajają nasze potrzeby w sferze usług komunalnych;
- jest to stabilna instytucja;
- jest to cenione miejsce pracy;
- daje poczucie bezpieczeństwa, ponieważ:
 - mamy wpływ na jego politykę gospodarczą;
 - jest przeciwieństwem bezzwzględnego kapitalisty.

Inny punkt widzenia mają w tej sprawie władze gminy. Odnotowałem opinie, które wydają się dosyć reprezentatywne dla poglądów przynajmniej części władz gminnych. W świetle tych wypowiedzi zakład budżetowy:

- jest narzędziem realizacji naszych celów;
- jest majątkiem gminy;
- można nim ręcznie sterować;
- to stanowiska dla naszych ludzi, jeden z beneficjentów naszego budżetu.

Gra zakładu budżetowego z władzą

Gra prowadzona przez zakład budżetowy z władzą wynika z generowanych przez ten zakład celów. Zakładam, że cele zakładu budżetowego w praktyce nie tylko nie są tożsame z zadaniami nadanymi przez wójta, lecz są jedynie traktowane jako warunki ograniczające możliwość generowania celów przez pracowników. To oznacza, że cele zakładu budżetowego są w znacznym stopniu generowane przez jego pracowników. Taki pogląd wyrażam, biorąc pod uwagę konstrukcję ekonomiczną i prawną zakładu budżetowego, stwarzające w praktyce takie możliwości.

Do celów generowanych przez pracowników zaliczam:

- przetrwanie;
- bezpieczeństwo socjalne;
- maksymalizację środków w dyspozycji zakładu budżetowego;
- maksymalizację środków na wynagrodzenia.

Analizując zachowania zakładów budżetowych, zwróciłem uwagę na uderzające podobieństwo między grą, jaką prowadziły przedsiębiorstwa socjalistyczne ze swoimi „jednostkami nadrzędnymi” oraz „jednostki nadrzędne” z właściwymi ministerstwami, a grą jaką prowadzą zakłady budżetowe ze swoimi „jednostkami nadrzędnymi”, to jest z radami gmin oraz wójtami. Gra ta, w przypadku zakładu budżetowego, toczy się o:

- środki z budżetu na realizację wyznaczonych zadań, analogicznie jak przedsiębiorstwa socjalistyczne walczyły o różnego rodzaju limity i przydziały;
- silną pozycję, w porównaniu z innymi jednostkami organizacyjnymi gminy, w walce o ograniczone przecież środki budżetowe. Jest tu wyraźna analogia z zachowaniem przedsiębiorstw socjalistycznych, które stosowały cały repertuar działań, żeby z przydzielonych „jednostce nadrzędnej” środków uzyskać jak najwięcej dla siebie;
- swobodę działania wykraczającą poza systemowo ustalone reguły. Tutaj też analogia jest bardzo duża.

Na tym tle pozwoliłem sobie na sformułowanie kilku zasad, którymi każda jednostka budżetowa się kieruje, nazywając je „świętymi zasadami gry o środki z budżetu”. Do zasad tych zaliczyłem:

- wykorzystać możliwie wszystkie przyznane zasoby, na przykład dotacje z budżetu, przydzielone zasoby materialne;
- podwyższać, na etapie budowy projektu budżetu, przewidywane wykonanie zużytych zasobów, ponieważ jest to w praktyce przesłanką do przydzielenia zasobów na następny okres budżetowy;
- oszczędnie dozować poprawę efektywności działania, wychodząc z założenia, że władza zawsze będzie oczekiwała poprawy wyników;

- dążyć do przekraczania przyznawanych limitów, tę świadomość ma wiele jednostek budżetowych, wiedząc, że ewentualne przekroczenia będą pokrywane przez podmioty ustalające budżet;
- ostrożnie manipulować cenami za świadczone usługi, bowiem bezpieczniejsze jest narażenie się władzy gminy, przekraczając planowane wydatki, niż narazić się opinii lokalnej społeczności, ponieważ może to prowadzić do destabilizacji układów w zakładzie budżetowym.

5. Uwagi końcowe

Na tle przedstawionych rozważań przedstawiam mój pogląd na spodziewane konsekwencje prywatyzacji zakładu budżetowego.

Wydaje się, że efektem jest niewątpliwy wzrost efektywności działania sprywatyzowanego podmiotu komunalnego. Można oczekiwać obniżki kosztów, a więc zaistnieje możliwość obniżenia cen za usługi.

Jest jednak kilka problemów, których rozwiązanie będzie miało istotny wpływ na decyzję o prywatyzacji zakładu budżetowego, jak i na odbiór tej decyzji przez społeczność gminy.

Problem pierwszy to niewątpliwy spadek zatrudnienia, przy niezmienionym zakresie świadczonych usług. Jest prawie pewne, że spotka się to z negatywną oceną lokalnych społeczności, szczególnie w regionach o wysokim strukturalnym bezrobociu. Sądzę przy tym, że dla opinii publicznej niezbyt istotny będzie argument, że jednocześnie ze spadkiem zatrudnienia mogą albo spaść ceny za usługi, albo zmniejszą się wydatki z budżetu gminy.

Problem drugi to problem jakości świadczonych usług. Równocześnie z prywatyzacją zakładu budżetowego niezbędne będzie zapewnienie istnienia konkurencji na tych rynkach, przy równoczesnym zwiększeniu kontroli jakości tych usług przez gminę.

Problem trzeci to pytanie o zmiany w strukturze zatrudnienia w sprywatyzowanym zakładzie budżetowym. Jeżeli zmiany spowodują konieczność posiadania przez pracowników innych kwalifikacji, niż jest to obecnie, można oczekiwać, że liczba zwolnionych pracowników będzie wyższa od liczby zredukowanych etatów.

Problem czwarty nazwałem pytaniem o „święte krowy”. Jest to w istocie pytanie, czy kwestie personalne nie spowodują wstrzymania procesu przekształcania zakładu budżetowego. W tym przypadku chodzi o naruszenie jakichś interesów osoby wpływowej tym środowisku.

Problem piąty to pytanie w jaki sposób zostaną ocenione przez lokalną społeczność działania wójta w tym zakresie. Jest to więc pytanie, czy wójt będzie chwalony czy ganiony za swoje działania.

Na zakończenie pragnę wyraźnie podkreślić, że uwagi moje dotyczą społecznych skutków prywatyzacji średnich i dużych zakładów budżetowych. Analizując związane z tym problemy, miałem na myśli sytuacje i zdarzenia, z których wystąpieniem należy się liczyć. Podkreślam również, że są to hipotezy moim zdaniem dosyć prawdopodobne, jednak wymagające weryfikacji.
