

## WSPÓŁCZESNE ORGANIZACJE W KONTEKŚCIE POTRZEB SPOŁECZNYCH

Adam TOMASZEWSKI

Akademia Sztuki Wojennej, Wydział Zarządzania i Dowodzenia, Warszawa; a.tomaszewski@akademia.mil.pl

**Streszczenie:** Podstawowym problemem we współczesnym, zorganizowanym i dynamicznym świecie jest zaspokojenie rosnących potrzeb społecznych, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych. Jego rozwiązanie jest zadaniem wielu różnorodnych organizacji. Choć dominującą rolę w tym zbiorze odgrywiają organizacje biznesowe, ukierunkowane głównie na zaspakajanie potrzeb indywidualnych, to szczególne znaczenie dla ludzkości posiadają organizacje publiczne. Stanowią one bowiem kościelnicę struktury organizacyjnej państw, zapewniają warunki funkcjonowania społeczeństw oraz zmiernają do zaspokojenia ich zbiorowych potrzeb. W obecnych uwarunkowaniach coraz częściej preferowany jest sieciowy model zaspokajania potrzeb publicznych, w którym istotną rolę odgrywiają zarówno organizacje publiczne, jak i biznesowe. Takie rozwiązanie posiada zwykle zalety i wady i powinno być poprzedzone szczegółowymi analizami.

**Słowa kluczowe:** potrzeby społeczne, organizacje, zarządzanie publiczne, model zaspokojenia potrzeb społecznych.

## CONTEMPORART ORGANIZATIONS IN THE CONTEXT OF SOCIAL NEEDS

**Abstract:** The contemporary, extremely dynamic world is characterized by an enormous number of di-verse organizations created by people to satisfy their collective and individual needs. Although the dominant role is played by business organizations, focused mainly on satisfying individual needs, public organizations have a special significance for humanity. They are the bones of the organizational structure of states, they ensure the conditions for the functioning of societies and are aimed at satisfying their collective needs. The activities of these organizations are mainly financed from public funds and determine the standard of living and development of societies. However, more and more public funds allocated for this purpose remain also in the interest of business organizations. The access of these organizations to public funds depends to a large extent on the type of services offered and on social policy and the model of meeting the collective social needs adopted by the state authorities. Currently, the network model of satisfying public needs is preferred; it stresses the role both public and business organizations. Such a solution usually has advantages and disadvantages. It should be

preceded by detailed analyzes and must take into account economic and social conditions in the country. In practice, it should be clearly stated to which system the satisfaction of social needs we are going and what decides for choosing of such a system. The way of managing this process should also be clearly defined.

**Keywords:** social needs, organizations, public management, a model of meeting social needs.

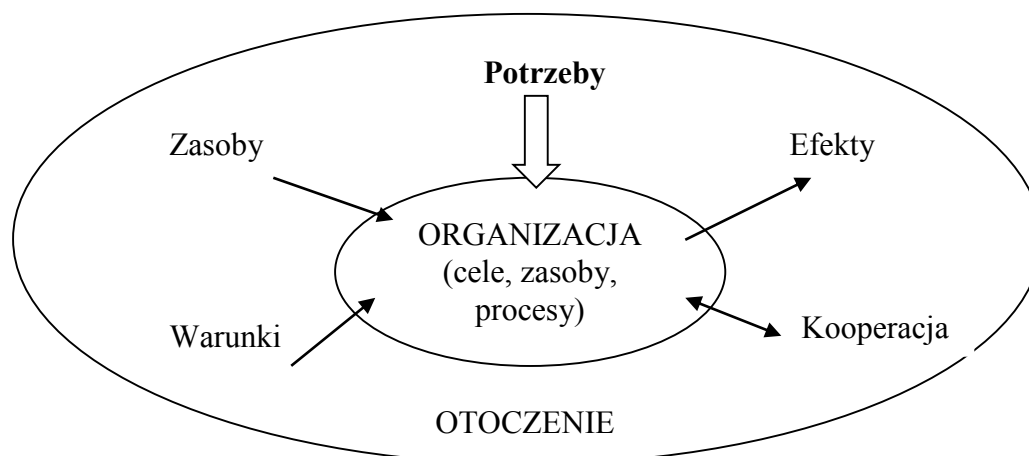
## 1. Współczesne potrzeby społeczne

Warunkiem rozwoju współczesnych wysoko zorganizowanych społeczeństw jest należyte zaspokojone ich indywidualnych i zbiorowych potrzeb. Ludzie i całe społeczności mają swoje potrzeby, które warunkują ich zachowania i są najważniejszym czynnikiem aktywizującym ich działania indywidualne i zespołowe. Zaspokojenie podstawowych potrzeb jest również warunkiem egzystencji ludzi. Kształtują one sposób ich życia i relacje między nimi. Stanowią również podstawę do budowania systemów wartości dla człowieka i określonych zbiorowości. W literaturze często potrzeby te definiuje się, jako pożądanie czegoś, czym nie dysponujemy, a co jest nieodzowne lub wskazane do zapewnienia lub polepszenia warunków egzystencji i rozwoju. W takim znaczeniu potrzeba, to uświadomiony brak czegoś materialnego, lub brak określonych warunków, relacji, które uznajemy za pożądane. Dzieli się je zwykle na potrzeby biologiczne i psychiczne oraz indywidualne i zbiorowe (Lisowski, 2006). Potrzeby biologiczne są potrzebami pierwotnymi, ponieważ ich zaspokojenie decyduje o egzystencji człowieka lub określonej zbiorowości. Potrzeby społeczne nie są wartością stałą. Zmieniają się wraz z rozwojem cywilizacyjnym społeczeństw i zmianą uwarunkowań. Mają charakter dynamiczny i podlegają ciągłym zmianom. Człowiek i określone zbiorowości ludzi po zaspokojeniu aktualnych potrzeb zwykle stawiają sobie nowe cele i poszukują efektywnych sposobów ich osiągnięcia. Zatem jest to również podstawowy czynnik rozwoju cywilizacyjnego ludzkości. W tej sytuacji warto poznać podmioty i sposoby wykorzystywane do zaspokojenia tych potrzeb.

Organizatorem i koordynatorem procesu zaspokajania potrzeb społecznych są organa władzy państwowej i terytorialnej oraz podległe im organizacje. Obserwując współczesny złożony świat łatwo zauważyć, że jest on zdominowany przez różnorodne organizacje. Są one wytworem ludzi, którzy określają ich cele, kierują nimi, ale także są ich szczególnym, kreatywnym elementem składowym. Zatem można uznać, że to współczesne organizacje, tworzone i kierowane przez ludzi zapewniają warunki ich egzystencji i rozwoju oraz zapewniają możliwość zaspokojenia ich podstawowych potrzeb indywidualnych i zbiorowych. W ślad za tym możemy również przyjąć, że ogólnym i podstawowym celem funkcjonowania każdej organizacji, ale także celem zarządzania tymi organizacjami jest zaspokojenie różnorodnych potrzeb ludzi.

Każda organizacja funkcjonuje w określonym środowisku, które posiada różne potrzeby i formułuje pod jej adresem określone wymagania. Środowisko tworzy także warunki jej

funkcjonowania oraz jest dla niej źródłem zasobów. Z kolei każda organizacja, oceniając potrzeby społeczne i warunki, formułuje określone cele i kieruje stosowną ofertę do środowiska. Zmienne potrzeby społeczne powodują, że współczesne organizacje muszą systematycznie dostosowywać swoją ofertę do tych potrzeb. W praktyce istnieją silne powiązania między organizacjami a ich otoczeniem, które tworzą przede wszystkim relacje z innymi organizacjami (Tomaszewski, 2013, s. 81). W ogólnym zarysie powiązania te obrazuje rys. 1.



**Rysunek 1.** Współzależność organizacji z jej otoczeniem. Źródło: opracowanie własne.

W praktyce otoczenie nie akceptuje żadnej organizacji, która nie jest użyteczna dla niego i nie daje efektów zgodnych z jego potrzebami. Organizacje takie nie wzbudzają zainteresowania otoczenia i nie posiadają racji istnienia. W tej sytuacji podstawowym warunkiem istnienia i rozwoju każdej organizacji oraz miernikiem jej ważności jest poziom użyteczności jej działalności dla otoczenia. Z tych powodów cele każdej organizacji powinny być przede wszystkim zgodne z potrzebami społecznymi i muszą zmierzać do ich racjonalnego zaspokojenia przy efektywnym wykorzystaniu dostępnych zasobów. W teorii zarządzania nazywamy to potrzebą utrzymania równowagi pomiędzy organizacją i jej środowiskiem, także w warunkach dynamicznych zmian tego środowiska i jego potrzeb. W tej sytuacji każda współczesna organizacja musi posiadać zdolność do elastycznego działania i umiejętność przywrócenia utraconej równowagi z otoczeniem (samoregulacji). Dostosowanie organizacji do potrzeb otoczenia nie może być aktem jednorazowym, lecz procesem, który oparty powinien być na ciągłym monitoringu zmian warunków i jego potrzeb. Umiejętność szybkiego dostosowania się organizacji do zachodzących zmian i nowych potrzeb środowiska jest współczesnym wymogiem i jednocześnie warunkiem ich egzystencji.

Potrzeby otoczenia (społeczne) to przede wszystkim potrzeby indywidualne ludzi i potrzeby zbiorowe określonych społeczności, państw i całej ludzkości. Dotyczą one wielu sfer życia, mogą występować na różnych poziomach hierarchii potrzeb i pozostają w kompetencjach różnych organizacji. Każda organizacja jedynie uczestniczy w zaspokajaniu określonego

rodzaju (wycinka) potrzeb społecznych. Ponadto potrzeby te nie są wartościami stałymi. Zmieniają się one wraz z rozwojem społeczeństw i zmianami uwarunkowań.

Niezaspokojone potrzeby indywidualne ludzi w warunkach wolnego rynku wyzwalają zwykle przedsiębiorczość w sektorze biznesowym i spotykają się z określonymi ofertami. Natomiast zmiany potrzeb zbiorowych w określonej sferze życia społecznego lub ich niepełne zaspokojenie powinno powodować potrzebę stosownej reakcji organów władzy. Może ona polegać na utworzeniu lub rozwoju odpowiednich organizacji publicznych lub wydzieleniu na ten cel środków publicznych i zaangażowaniu podmiotów biznesowych. Brak takiej reakcji może wywołać niezadowolenie społeczne, ale także inicjatywę organizacji biznesowych, które będą wówczas traktowały niezaspokojone potrzeby zbiorowe na zasadzie potrzeb indywidualnych (świadczenie usług płatnych przez odbiorcę).

## 2. Organizacje, jako podmioty zaspokojenia potrzeb społecznych

Zaspokojenie potrzeb społecznych jest procesem, w którym biorą udział ogniwa władzy i różnego rodzaju organizacje. Organizacje te posiadają różne misje, cele i struktury, realizują różne zadania i korzystają z różnych sposobów finansowania. Działają w różnych sferach życia społecznego i zaspakajają potrzeby zbiorowe lub indywidualne ludzi. Posiadają one różny stopień autonomiczności i są bezpośrednio lub pośrednio zależne od organów władzy. Prowadząc działalność na potrzeby społeczne, każda z tych organizacji ponosi określone koszty, które mają bezpośredni wpływ na cenę oferowanych przez nią produktów lub usług.

W literaturze można spotkać wiele różnych klasyfikacji współczesnych organizacji, jednakże najczęściej wyróżnia się grupy organizacji biznesowych, publicznych i społecznych (obywatelskich) – tabela 1.

**Tabela 1.**

*Rodzaje organizacji według podejmowanych działań*

Wyszczególnienie	Interes prywatny	Interes wspólny (zbiorowy)	
		publiczny	społeczny
obligatoryjność	-	Organizacje publiczne	-
dobrowolność	Organizacje biznesowe	-	Organizacje Obywatelskie

Źródło: Kożuch, 2011, s. 45.

We współczesnym świecie dominującą rolę odgrywają niewątpliwie organizacje biznesowe, posiadające umiejętność szybkiego dostosowania swej działalności do potrzeb społecznych. Funkcjonują one głównie w sferze gospodarczej, choć nie tylko i stanowią w rzeczywistości podstawę rozwoju ekonomicznego społeczeństw. Charakteryzują się przede wszystkim dużą autonomią w swoim działaniu i stymulują rozwój technologiczny

i gospodarczy. Skupiają swój wysiłek głównie na zaspakajaniu potrzeb indywidualnych ludzi, konkurując w tym zakresie z innymi podobnymi organizacjami. Samodzielnie określają swoje cele i zadania, ale są również całkowicie zależne od rynku będącego dla nich zwykle jedynym źródłem zysku. To powoduje, że w praktyce dla większości tych organizacji najważniejszym celem jest utrzymanie mocnej pozycji na rynku i pomnażanie zysków. Z tych powodów duże organizacje biznesowe często funkcjonują w wymiarze ponadpaństwowym, według własnych reguł i w wielu przypadkach są słabo powiązane ze środowiskiem społecznym. Ich nadrzędnym celem jest pomnażanie zysków przy najniższych kosztach wytwarzania, o czym świadczy nagminne przenoszenie produkcji do krajów rozwijających się i posiadających tanią siłę roboczą. Zwykle drugorzędne są dla nich szeroko rozumiane cele społeczne, jeżeli nie dostrzegają w nich atrakcyjnych zysków.

Nie jest zatem przypadkiem, że w ostatnich dziesięcioleciach, głównie w wyniku nasilającej się globalizacji, coraz częściej podejmowany jest problem społecznej odpowiedzialności biznesu. Koncepcja ta promuje nową rolę podmiotów gospodarczych w społeczeństwie polegającą na ich swoistym partnerstwie ze środowiskiem. Zaleca, by społeczną odpowiedzialność wpisywały one w swoje strategie. Zakłada również, że we współczesnych uwarunkowaniach nie wystarcza już tradycyjna troska o jakość produktów i usług. Dziś odpowiedzialny biznes musi się także troszczyć o środowisko naturalne i interesy społeczności lokalnej oraz całego społeczeństwa. Jest on bowiem jego aktywnym elementem, i posiada duże możliwości w tym zakresie. Zatem można przyjąć, że omawiana koncepcja nakłania kierownictwa podmiotów gospodarczych do podejmowania takich decyzji i działań, które zapewnią nie tylko zyski i rozwój tych podmiotów, ale także rozwój środowiska, w którym one funkcjonują (Rybak, 2001, s. 28).

Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu promuje również długookresowe, stałe i obopólnie korzystne relacje organizacji ze społeczeństwem, klientami, pracownikami, dostawcami, partnerami i innymi podmiotami w otoczeniu. Społeczną odpowiedzialność traktuje się w niej, jako długotrwały proces, w którym podmioty gospodarcze realizują swoje cele oraz zarządzają swoimi relacjami z innymi podmiotami w otoczeniu w taki sposób, by zapewnić równowagę w układzie i rozwój firmy, pracowników i środowiska. Uznaje się, że zarządzanie społecznie odpowiedzialne powinno zapewnić przede wszystkim godziwe zyski i rozwój przedsiębiorstw, ale jednocześnie:

- uchronić środowisko przed działaniami szkodliwymi,
- zapewnić korzystne formy zatrudnienia i godziwe zarobki pracownikom,
- zapewnić korzystne (partnerskie) warunki współpracy z innymi podmiotami w otoczeniu,
- dbać o pozytywny wizerunek przedsiębiorstwa w otoczeniu i kreatywnie uczestniczyć w jego rozwoju.

Według tej koncepcji, każde przedsiębiorstwo powinno znać potrzeby społeczne środowiska i w miarę możliwości uwzględniać je w swojej działalności. Mimo, iż głównym

celem każdego przedsiębiorstwa jest zysk, to trzeba pamiętać, że nie działają one w oderwaniu od społeczeństwa, a źródłem ich zysku jest należyte zaspokojenie określonych potrzeb ludzkich. Zatem wielkość tego zysku powinna być proporcjonalna do użyteczności społecznej firmy. Ponadto każdy podmiot gospodarczy jest w rzeczywistości integralnym elementem systemu społecznego i powinien obok własnych celów, znać i realizować także cele tego systemu. Bezwzględne dążenie organizacji biznesowej do osiągnięcia wyłącznie własnych celów, niekiedy kosztem środowiska i innych podmiotów, w dalszej perspektywie zwykle negatywnie odbija się także na jej rozwoju. Niekiedy przez takie działania ztraca ona sens swojego istnienia w określonym środowisku. Jednakże nie oznacza to, że w takiej sytuacji organizacja ta zmieni środowisko i znów będzie je eksploatować w celu pomnażania swoich zysków. Niestety, dziś brakuje skutecznych mechanizmów, by przeciwdziałać takim patologiom.

Obok organizacji biznesowych, we współczesnym świecie rolę szczególną odgrywają organizacje publiczne, których działalność jest finansowana ze środków publicznych. W tej grupie organizacji istnieje dość duża różnorodność i część z nich w zasadzie pozostaje w obszarze zainteresowania nauk o administracji. Dotyczy to organów państwowych i terytorialnych, spełniających właściwie rolę sterującą lub tworzących warunki w odniesieniu do wszystkich innych organizacji, a w szczególności do pozostałych (usługowych) organizacji publicznych (Szumowski, 2014, s. 88). Organizacje te tworzą kościec struktury państwa, tworzą warunki jego funkcjonowania i rozwoju oraz sprawują rolę koordynującą w procesie zaspokojenia potrzeb społecznych. W praktyce często używane jest pojęcie sektora publicznego, który można określić, jako państwowe i samorządowe instytucje i jednostki organizacyjne realizujące niekomercyjne zadania publiczne w celu zaspokojenia społecznych potrzeb zbiorowych (Wiatrak, 2006, s. 20). Z tym sektorem związane jest zarządzanie publiczne, które polega głównie na wyznaczaniu celów dla organizacji tworzących sektor publiczny oraz inicjowaniu i koordynowaniu ich działań w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb publicznych.

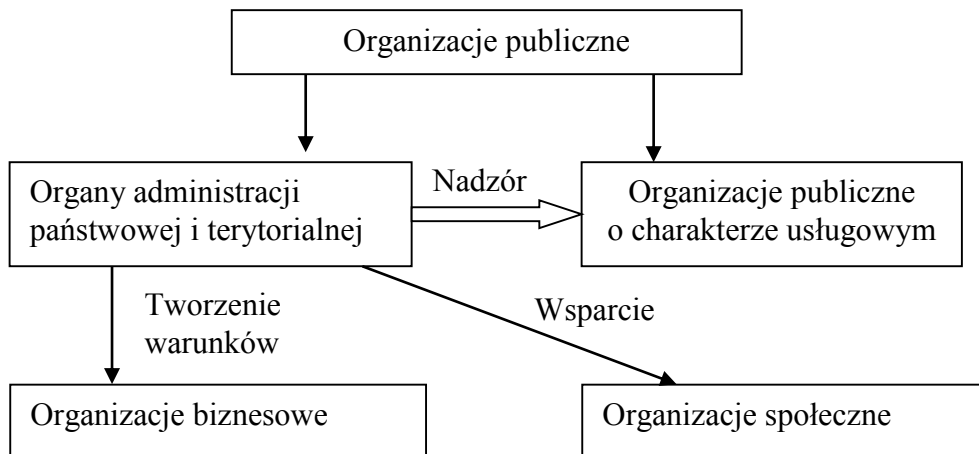
Wysoko zorganizowane społeczeństwa, jakimi niewątpliwie są współczesne państwa, potrzebują nie tylko sprawnego zaspakajania potrzeb indywidualnych ludzi, ale także narzędzi pomocnych do utrzymania i doskonalenia swoich struktur, zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, zagwarantowania trwałego rozwoju oraz zaspokojenia całego spektrum innych zbiorowych potrzeb społecznych, jak opieka medyczna, edukacja, kultura. Można tu mówić o zbiorowej potrzebie egzystencji w bezpiecznym i sprawnie funkcjonującym państwie, zapewniającym rozwój swoich obywateli. Powyższe potrzeby spełniają głównie organizacje publiczne, które są powoływane w interesie publicznym przez władze państwowe lub terytorialne. Takie organizacje pojawiają się coraz częściej również w wymiarze międzynarodowym, by w warunkach globalizacji rozwiązywać problemy ponadpaństwowe, integrować działalność w sferze gospodarczej i społecznej oraz zapewnić rozwój i bezpieczeństwo w skali regionalnej i globalnej.

Podstawowym celem działania wszystkich organizacji publicznych jest tworzenie dobra publicznego i poprzez świadczenie różnych usług, zaspokojenie zbiorowych potrzeb społecznych. Przykładem takiego dobra może być nauka dzieci w szkole publicznej, bezpieczeństwo zapewniane obywatelom przez służby i siły zbrojne, opieka lekarska świadczona przez publiczne ośrodki służby zdrowia i inne. Każda organizacja publiczna, w zależności od swojego przeznaczenia realizuje inne cele i zadania oraz zapewnia inny rodzaj dobra publicznego dla całego społeczeństwa lub określonej społeczności. Przyjmuje się, że organizacje te świadczą trzy rodzaje usług publicznych. Są one następujące: usługi publiczne o charakterze społecznym (np. edukacja, obrona): usługi administracyjne: usługi publiczne o charakterze technicznym (np. wodociągi). W praktyce trudno byłoby wyobrazić sobie współczesny świat bez organizacji publicznych. Byłby to zapewne świat niezorganizowany i nieuporządkowany, w którym każdy człowiek mógłby liczyć wyłącznie na siebie. Zatem można stwierdzić, że organizacje te mają szczególny wpływ na poziom zorganizowania i jakość życia całych społeczeństw. Tworzą one struktury państw, dbają o ich interesy i są odpowiedzialne za:

- stanowienie prawa oraz ustalanie i egzekwowanie reguł funkcjonowania państw (społeczności lokalnych),
- ustalenie rodzajów i wielkości potrzeb społecznych oraz określenie sposobu ich zaspokojenia,
- zapewnienie bezpieczeństwa i indywidualnego i zbiorowego ludzi,
- edukację i krzewienie kultury w społeczeństwie,
- kształtowanie warunków egzystencji innych podmiotów.

Szczególne role w systemie zaspokojenia potrzeb społecznych przypada podmiotom tworzącym system władzy w państwie oraz określającym i egzekwującym zasady jego funkcjonowania. Należą do nich organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej występujące na szczeblu centralnym i terytorialnym. Ich podstawowym zadaniem jest określanie rodzaju i wielkości potrzeb zbiorowych społeczeństwa oraz sposobów ich zaspokojenia. Do ich kompetencji należy także powoływanie i nadzorowanie organizacji publicznych, które będą zdolne zaspokoić te potrzeby, a także tworzenie warunków do egzystencji i rozwoju wszystkich innych podmiotów w państwie – rys. 2.

Ogniwom władzy podlegają organizacje publiczne bezpośrednio odpowiedzialne za świadczenie określonych dóbr publicznych. Przykładem takich organizacji mogą być siły zbrojne lub policja, które zapewniają szeroko pojęte bezpieczeństwo obywatelom, a także publiczne podmioty systemu edukacji, służby zdrowia, wymiaru sprawiedliwości i wiele innych. W celu realizacji zadań związanych z zaspokojeniem potrzeb społecznych organizacje publiczne pozostają w ścisłych relacjach z pozostałymi rodzajami organizacji biznesowych i społecznych.



**Rysunek 2.** Podział organizacji i relacje między nimi w procesie zaspokojenia potrzeb społecznych.  
Źródło: opracowanie własne.

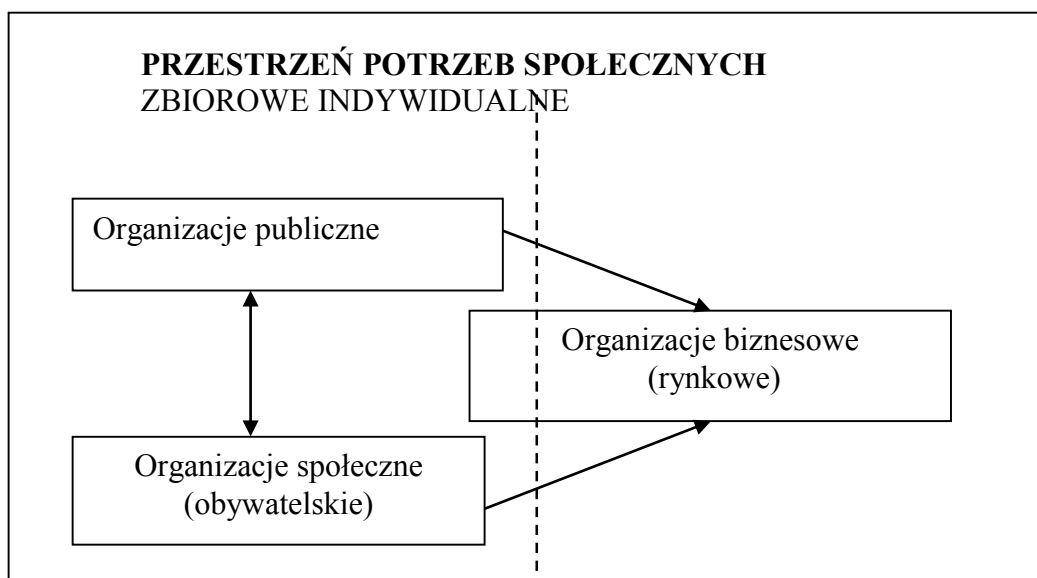
W rezultacie powyższych spostrzeżeń należy podkreślić, że organizacje publiczne warunkują trwałość struktur społecznych (międzynarodowych, państwowych, terytorialnych). Zapewniają także określony porządek społeczny oraz warunki funkcjonowania państw i jednostek terytorialnych, w tym warunki sprawowania władzy. Ukierunkowują rozwój społeczny, ekonomiczny i kulturalny społeczeństw, zapewniają wewnętrzną równowagę państw oraz tworzą warunki funkcjonowania i stymulują rozwój organizacji biznesowych. Tym samym można uznać, że organizacje publiczne są swoistym regulatorem we współczesnym świecie i porządkują jego egzystencję i rozwój. Sprawność funkcjonowania i otwartość tych organizacji na potrzeby społeczne oraz sposób ich zaspokajania świadczy o stopniu zorganizowania i sprawności funkcjonowania państwa (Tomaszewski, 2014, s. 56).

W bliskim związku z organizacjami publicznymi pozostają organizacje społeczne, nazywane również w literaturze organizacjami obywatelskimi, pozarządowymi lub non profit. Posiadają one podobne cele, są nastawione na dobro publiczne i zmierzają do zaspokojenia wyraźnie zdefiniowanych potrzeb określonych grup społecznych. Zwykle są to potrzeby, które z różnych powodów nie są zaspokajane przez organizacje publiczne. Organizacje społeczne są tworzone z inicjatywy obywateli i funkcjonują zgodnie z obowiązującym prawem. Ich działalność często uzupełnia wysiłki organizacji publicznych i może być częściowo finansowana ze środków publicznych. Można uznać, że cele organizacji publicznych i społecznych w praktyce są często zbieżne i zmierzają do zaspokojenia określonych zbiorowych potrzeb społecznych. Jednakże organizacje publiczne są obligatoryjnie zobowiązane do powszechnego świadczenia dóbr, natomiast organizacje społeczne czynią to dobrowolnie i w odniesieniu do wybranych osób lub grup społecznych. Do podstawowych cech i motywów ich działania można zaliczyć: bezinteresowność, dobroczynność, miłosierdzie, chęć pomocy innym, spontaniczność. Oznacza to, że między organizacjami publicznymi i społecznymi zalecana jest racjonalna współpraca oparta na interesie społecznym (Kozuch, 2011, s. 62). Natomiast organa władzy powinny zabiegać o wyzwolenie inicjatywy społecznej



i wspierać ją (także finansowo), zwłaszcza w sytuacjach, gdy określonych ważnych potrzeb społecznych nie mogą zaspokoić organizacje im podległe.

Trzeba zauważyć, że wszystkie omawiane rodzaje organizacji w rzeczywistości funkcjonują w tej samej przestrzeni społecznej. Ponadto celem wszystkich tych organizacji jest równoległe, kompleksowe zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb społecznych. Tworzą one łącznie swoisty makrosystem społeczno-ekonomiczny, który powinien zapewnić społeczeństwu bezpieczeństwo, warunki egzystencji i rozwoju oraz wewnętrzną równowagę polegającą na zachowaniu właściwych relacji między wymienionymi rodzajami organizacji i sprawnym zaspokajaniu potrzeb zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych. Obrazuje to rysunek 3.



**Rysunek 3.** Rodzaje organizacji w przestrzeni społecznej realizujące różne potrzeby. Źródło: opracowanie własne.

Warto przy tym zauważyć, że organizacje publiczne i społeczne kompetentne są przede wszystkim w zaspokajaniu społecznych potrzeb zbiorowych, a organizacje biznesowe – głównie potrzeb indywidualnych. Jednakże w obecnych uwarunkowaniach organizacje biznesowe z różnych powodów coraz częściej uczestniczą również w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych. Przykładem w tym zakresie mogą być agencje ochroniarskie, które niezależnie od funkcjonowania policji i innych służb, oferują ochronę naszych dóbr, a niekiedy również ochronę określonych zbiorowości za ustaloną opłatą. Przykłady takie można spotkać także w obszarze ochrony zdrowia i edukacji, gdzie obok organizacji publicznych coraz częściej pojawiają się podmioty biznesowe. W ślad za tym często pojawiają się elementy konkurencyjności świadczonych usług, w której podstawowe znaczenie powinna posiadać ich jakość.

Stopień zaangażowania biznesu w proces zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych zależy w praktyce od polityki społecznej władz, które mogą w tym celu tworzyć i zapewniać warunki rozwoju organizacji publicznych lub ograniczać ich potencjał, a niektóre usługi w tym zakresie zlecać organizacjom biznesowym. Zawsze w takich przypadkach potrzebne jest

koordynacja działań podmiotów publicznych i biznesowych, które mimo odmiennych zasad funkcjonowania, powinny zmierzać do tego samego celu społecznego i oferować usługi na porównywalnym poziomie. Chodzi głównie o to, by w omawianym systemie najważniejszym celem było zaspokojenie potrzeb społecznych na wysokim poziomie, a nie pomnażanie zysków firm, które w tym procesie uczestniczą.

### **3. Zarządzanie publiczne i model zaspokojenia potrzeb społecznych**

Omawiane wcześniej problemy mieszczą się w pojęciu zarządzania publicznego, które pozostaje głównie w kompetencjach organów władzy i urzędów odpowiedzialnych za funkcjonowanie państwa i rozwój społeczeństwa. Celem tego zarządzania nie są partykularne interesy organizacji uczestniczących w tym procesie, ale przede wszystkim dobro społeczne, natomiast efekty tego zarządzania powinny być mierzone głównie poziomem zaspokojenia potrzeb społecznych, a nie zyskami organizacji. Zresztą w zarządzaniu publicznym mamy do czynienia najczęściej z wieloma organizacjami tworzącymi swoistą sieć. W procesie tego zarządzania organy władzy określają politykę i strategię zaspokojenia potrzeb społecznych oraz są koordynatorem wysiłków różnych podmiotów w tym obszarze funkcjonowania państwa. Zatem obejmuje ono zarówno przyjętą politykę zaspokajania potrzeb społecznych, jak i zarządzanie praktycznym wymiarem jej realizacji przez określone podmioty. Natomiast przyjęty model zarządzania publicznego jest zwykle uwarunkowany normami i regulami, według których funkcjonuje państwo, zapisanymi w konstytucji i aktach prawa. Decydującą rolę w tym modelu odgrywa administracja państwowa i terytorialna, która dysponuje publicznymi środkami i realizuje politykę państwa w kwestii zaspokojenia potrzeb społecznych.

Przez wiele lat w obszarze zarządzania publicznego dominował model biurokratyczny pozbawiony konkurencyjności. Jednakże nowe trendy w postrzeganiu modelu zaspokojenia potrzeb społecznych i nowe wyzwania w tym zakresie nakazały zwrócić większą uwagę na ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych pieniędzy. W ślad za tym w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku pojawił się nowy model zarządzania publicznego (New public management), który w większym stopniu preferował podejście menedżerskie, polegające na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze biznesowym<sup>1</sup>. Preferuje on także udział organizacji biznesowych w procesie zaspokojenia potrzeb społecznych, co ma wyzwolić konkurencyjność w sektorze publicznym. Chodzi zwłaszcza o ukierunkowanie organizacji publicznych na osiągnięcie wyników oraz lepsze wykorzystanie

---

<sup>1</sup> Prezentowana w literaturze koncepcja z lat 80. pn. Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management).

mechanizmów rynkowych, a także o ich zdolność do konkutowania z innymi podmiotami, także biznesowymi, zdolnymi do świadczenia podobnych usług (Zalewski, 2005, s. 66).

Jednakże po kilkunastu latach zachwytu powyższym modelem zyskał on wiele opinii negatywnych. Jest on krytykowany, głównie za słabe eksponowanie interesu publicznego i zastępowanie go interesem ekonomicznym. Często zatracza on istotę zarządzania publicznego, w którym interes społeczny jest drugorzędny wobec interesu ekonomicznego. W wielu przypadkach nie wpływa także korzystnie na jakość świadczonych dóbr. W tej sytuacji w ostatnich latach coraz częściej mówi się o tzw. współrzędzeniu publicznym (Governance). Koncepcja ta nie neguje zasad związanych z poprzednią koncepcją (New public management), ale w większym stopniu uwzględnia otoczenie społeczno-polityczne i gospodarcze oraz złożone relacje w systemie zaspokajania potrzeb społecznych (Marks, 2015, s. 39-40). Do podstawowych zasad zarządzania organizacjami w sektorze publicznym zalicza się: otwartość, partycypację, efektywność, skuteczność, oraz spójność. Koncepcja ta widzi potrzebę przekazania części kompetencji przez podmioty publiczne innym podmiotom i wchodzenia organizacji publicznych w interakcję z podmiotami zewnętrznymi, także biznesowymi. W tej koncepcji zmienia się również rola organów w zarządzaniu dobrami publicznymi. Sprowadza się ona bardziej do koordynowania procesu zaspokojenia potrzeb niż do tradycyjnego zarządzania nim. Jednakże całość tych działań powinna być transparentna i ukierunkowana na potrzeby społeczne. Podstawowym kryterium oceny takich rozwiązań jest tu interes społeczny.

W powyższej koncepcji zarządzania publicznego podkreśla się potrzebę budowania i doskonalenia w państwie systemu (sieci) złożonego z wielu różnych podmiotów (publicznych, biznesowych i społecznych), którego zadaniem będzie efektywne i sprawne zaspokojenie różnorodnych potrzeb społecznych. Szczególną rolę w takim systemie powinny odgrywać nadal ogniwa władzy odpowiedzialne za określenie rodzajów i wielkości potrzeb społecznych, opracowanie strategii ich zaspokajania oraz koordynowanie, monitorowanie i nadzorowanie tych procesów. Jednakże w znacznie większym stopniu procesy te powinny być oparte na współpracy organów administracji z wieloma różnymi podmiotami uczestniczącymi w zaspokojeniu potrzeb społecznych. Autokratyczne metody kierowania tymi procesami mają być zastąpione metodami o charakterze partycypacyjnym. Obecnie koncepcja ta zyskała poparcie wielu podmiotów międzynarodowych, w tym także Komisji Europejskiej. W Unii Europejskiej „dobre rządzenie” widzi się znacznie szerzej, w wymiarze politycznym, ekonomicznym i środowiskowym. Obejmuje ono budowanie instytucjonalnego systemu jawności i odpowiedzialności w rządzeniu, skuteczne interweniowanie organów społecznych w procesy społeczne i ekonomiczne, zapewnienie uczciwej konkurencji oraz otwartość i dostępność do procesów decyzyjnych.

Polski model zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych nie posiada jeszcze wyrazistego kształtu, wciąż jest w trakcie transformacji i opiera się przede wszystkim na organizacjach publicznych, pozostających pod bezpośrednim nadzorem organów władzy. Podjęte w ubiegłych latach próby stopniowego przemieszczania usług, do sfery biznesowej

przyniosły różne rezultaty. Prywatyzacja przyniosła dobre efekty przede wszystkim w obszarze usług publicznych o charakterze technicznym i związanych z infrastrukturą. Znacznie gorsze efekty uzyskano natomiast w obszarze edukacji i służby zdrowia. Tu dokonane reformy zaowocowały przede wszystkim obniżeniem jakości świadczonych usług lub gorszą dostępnością do nich. Ponadto można odnieść wrażenie, że w Polsce brakuje jednolitego podejścia i ogólnej strategii zaspokajania potrzeb społecznych. Jeżeli takie istnieją, to mają one wymiar resortowy i odnoszą się do określonego rodzaju potrzeb. Często nie są one stabilne, ponieważ zwykle zmieniają się wraz ze zmianą ekipy rządzącej (Tomaszewski, 2018). Są zależne również od wielkości budżetu.

Dla każdego społeczeństwa wyjątkowo ważne znaczenie ma przyjęta przez władze strategia zaspokajania potrzeb społecznych obywateli. Prowadzona przez państwo polityka społeczna powinna być stabilna i oparta na określonych zasadach. Powinna preferować określone potrzeby społeczne kosztem innych, wskazywać sposoby zaspokajania tych potrzeb oraz wskazywać strategię rozwoju organizacji publicznych należących do określonych systemów (resortów). Przyjęta strategia powinna uwzględniać wielkość środków wydzielanych na określone dobra społeczne oraz określać efektywny sposób ich wykorzystania. Przede wszystkim należy w niej określić, które z tych dóbr i w jakim zakresie mają świadczyć organizacje publiczne, a które potrzeby i w jakim zakresie będą zaspokojone przez organizacje biznesowe. Ponadto w przypadku tych ostatnich należy określić, czy będą one traktowane, jako potrzeby zbiorowe i finansowane ze środków publicznych, czy też będą realizowane na zasadach zaspokojenia potrzeb indywidualnych. W ślad za tym konieczne jest utworzenie racjonalnego systemu zaspokajania tych potrzeb i zorganizowania w nim właściwych relacji między podmiotami (organizacjami) do różnych sfer i resortów. Do takich podmiotów należy zaliczyć przede wszystkim organizacje tworzące organy władzy i administracji państwowej i terytorialnej. Posiadają one określoną prawem władzę i wynikające z niej uprawnienia decydenckie, uzyskane w wyniku mandatu społecznego lub przepisów obowiązującego prawa.

Wiele przemawia za tym, że we współczesnych systemach zaspokojenia potrzeb społecznych nadal szczególną rolę powinny odgrywać podmioty publiczne o charakterze usługowym. Jest to oczywiste w odniesieniu do sektora bezpieczeństwa państwa, ale zalecane także w innych obszarach jego funkcjonowania. Są one tworzone i nadzorowane przez organa władzy i spełniają w omawianym systemie rolę wykonawczą zapewniając określony rodzaj usług. Organy założycielskie zwykle określają dla nich misję i zakres zadań, a niekiedy także ich strukturę i relacje z innymi organizacjami. Decydują również o wysokości dotacji ze środków publicznych na ich statutową działalność publiczną. Tym samym mogą w pełni kontrolować działalność podmiotów publicznych, dostosowywać ich działalność do zmiennych potrzeb społecznych i decydować o stopniu ich zaspokojenia. Głównym celem tej grupy organizacji usługowych jest zapewnienie bezpieczeństwa i sprawnego funkcjonowania państwa oraz zaspokajanie zbiorowych potrzeb społecznych w zakresie ustalonym przez organ założycielski. Ich cele nie są uwarunkowane zyskami, lecz interesem społecznym. Mogą one

realizować zadania na potrzeby organów władzy i państwa, świadczyć usługi na rzecz całego społeczeństwa (np. obrona narodowa) lub na potrzeby określonych społeczności i jednostek.

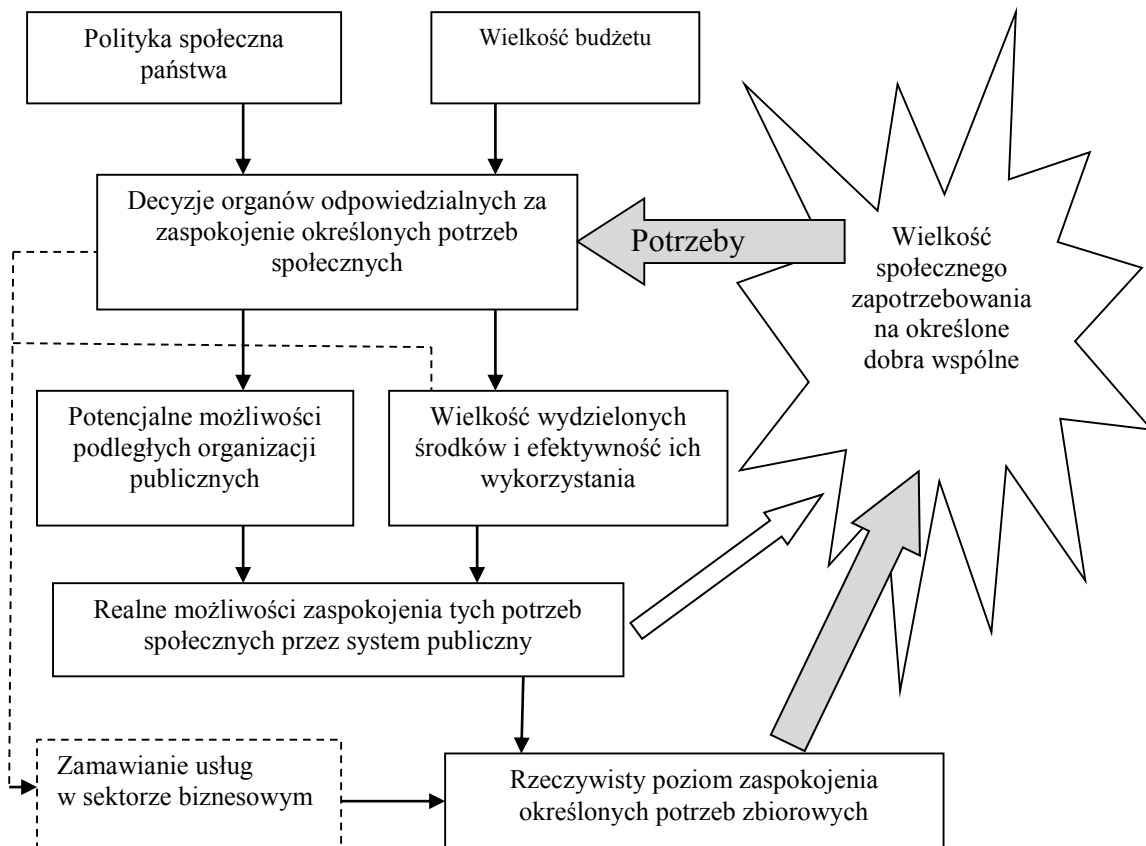
Organizacje publiczne, których celem jest zaspokojenie określonych zbiorowych potrzeb społecznych funkcjonują zwykle w umownych systemach (branżach, resortach) zapewniających funkcjonowanie państwa. Można wśród nich wyróżnić swoiste systemy: administracji państwowej i terytorialnej, obrony narodowej, bezpieczeństwa wewnętrznego, szkolnictwa wyższego, edukacji, kultury, techniczne i inne. Każdy z tych systemów posiada swoje specyficzne cele ukierunkowane na określony rodzaj potrzeb społecznych. Każdy z nich grupuje organizacje publiczne zdolne (potrzebne) do zaspokojenia takich potrzeb. Charakterystyczną cechą tych systemów jest to, że występują w nich organizacje z grupy pierwszej, które spełniają funkcje zarządcze (organ założycielski i nadzorujący) oraz określona liczba organizacji zaliczanych do grupy drugiej, które zwykle spełniają rolę wykonawców usług społecznych, za które odpowiada ten organ założycielski. Mogą w tych systemach funkcjonować także organizacje biznesowe ukierunkowane na zaspokojenie określonych potrzeb. Funkcje zarządcze spełniają zwykle w takich systemach określone ministerstwa lub organy władzy terytorialnej, będące dysponentami środków publicznych. Określają one również wielkość potrzeb społecznych i realny zakres pozostających w ich kompetencji usług społecznych, który powinien być adekwatny do posiadanych środków.

W świetle wymogów najnowszych koncepcji zarządzania publicznego wyjątkowo ważne znaczenie dla organizacji funkcjonujących w takich systemach mają należycie ułożone relacje, kontakty i współpraca z innymi podmiotami, a zwłaszcza interesariuszami<sup>2</sup>. Zapewniają one bowiem bieżący dopływ informacji o potrzebach społecznych i poziomie ich zaspokojenia, jakości usług, zaleceniach decydentów, występujących problemach oraz preferowanych sposobach działania. W literaturze takie relacje i kontakty określane są, jako trwałe powiązania organizacji z jej otoczeniem, określające jej miejsce i rolę w określonym systemie społecznym (Jemielniak, Koźmiński, 2011, s. 104).

Wartość i efektywność systemu zaspokojenia potrzeb społecznych można mierzyć poziomem i jakością świadczonych usług, a te zależą od wielu czynników. W praktyce decyduje o nich przede wszystkim przyjęta przez władze polityka społeczna i wielkość środków publicznych wydzielonych na zadania realizowane w tym systemie oraz potencjalne możliwości organizacji realizujących te zadania. Najważniejsze z tych czynników zobrazowano na rys. 4.

---

<sup>2</sup> Jest to zgodne z preferowaną ostatnio koncepcją Public Government.



**Rysunek 4.** Czynniki warunkujące przebieg i poziom procesu zaspokojenia określonych potrzeb społecznych. Źródło: opracowanie własne.

Z powyższych rozważań wynika, że decydentami i regulatorami w zakresie poziomu i sposobu zaspokajania różnorodnych zbiorowych potrzeb społecznych są organy administracji państwowej i terytorialnej. Spełniają one funkcję zarządczą w omawianym systemie, a jednocześnie są odpowiedzialne za jego sprawne funkcjonowanie i zaspokajanie potrzeb zgodnie z oczekiwaniami społecznymi. Muszą w swojej działalności uwzględniać obowiązującą politykę społeczną oraz wielkość środków wydzielonych na ten cel z budżetu. Są jednocześnie dysponentami środków publicznych i sprawują nadzór nad usługowymi organizacjami publicznymi w określonych sektorach państwa. Zgodnie z przyjętą politykę i potrzebami społecznymi mogą rozwijać organizacje sektora publicznego lub kontraktować usługi w sektorze biznesowym<sup>3</sup>.

W gestii tych organów zwykle pozostaje:

- stanowienie prawa określającego rodzaje dóbr publicznych oraz regulującego sposoby ich zaspakajania,
- określenie wielkości potrzeb społecznych na określone dobro publiczne,
- ustalenie poziomu i sposobu (strategii) zaspokojenia tych potrzeb,

<sup>3</sup> Kontraktowanie usług w sektorze biznesowym nie dotyczy zaspokojenia potrzeb w zakresie obronności. W tym przypadku rzeczywisty poziom obronności państwa zwiększany może być poprzez układy i obecność w sojuszu obronnym

- tworzenie i nadzorowanie usługowych organizacji publicznych oraz określanie ich misji, celów i zadań,
- ustalanie wielkości środków publicznych wydzielanych w celu zaspokojenia określonych zbiorowych potrzeb społecznych,
- ogłaszanie przetargów na zaspokojenie określonych potrzeb społecznych przez organizacje biznesowe.

Jak już wcześniej podkreślano, potrzeby publiczne nie mają wartości stałej. Zmieniają się one wraz ze zmianą uwarunkowań i otoczenia. Dynamiczne zmiany w świecie w ostatnich latach powodowały istotne przewartościowania także w obszarze potrzeb społecznych. Dla przykładu zmiany polityczne pod koniec ubiegłego wieku oraz wstąpienie Polski do NATO zasadniczo zmniejszyły i zmieniły potrzeby w zakresie wysiłku obronnego państwa, co przełożyło się na cele, zadania i wielkość sił zbrojnych. Z kolei wzrost przestępczości może być przyczyną zwiększonych potrzeb w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz weryfikacji celów, struktur i zadań określonych służb, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Natomiast zmiany demograficzne w kraju mogą wymagać nowych rozwiązań w zakresie edukacji i usług medycznych. Oznacza to, że liczba i rodzaj organizacji należących do sektora publicznego oraz ich cele i zadania są zmienne i wymagają systematycznej weryfikacji. Ponadto problemy te, w zależności od sektora usług publicznych mogą być rozwiązywane także poprzez różny stopień zaangażowania organizacji biznesowych, a w przypadku bezpieczeństwa – poprzez układy i sojusze obronne.

Należy podkreślić, że w sektorach, gdzie te same usługi społeczne są oferowane przez podmioty publiczne i biznesowe, często może dochodzić do kolizji interesów między nimi. Najczęściej pojawia się wówczas swoista konkurencja, w której zaangażowane podmioty biznesowe dążą do opanowania atrakcyjnych obszarów rynku potrzeb społecznych. Zwykle w trudniejszej sytuacji pozostają wówczas podmioty publiczne, które nie dysponują pełną swobodą działania i z tych powodów nie są tak konkurencyjne, jak podmioty biznesowe. W tej sytuacji nie można oczekiwać, że problemy te rozwiąże wolny rynek. Ważnym zadaniem organów państwowych i terytorialnych jest jasne określenie polityki i sposobu zaspakajania poszczególnych rodzajów potrzeb społecznych oraz dokonanie wyraźnego podziału zadań w tym zakresie. Brak takich ustaleń może prowadzić do systematycznie powiększającego się i niekontrolowanego dostępu podmiotów biznesowych do środków publicznych oraz stopniowego zamierania podmiotów publicznych. Może to prowadzić do całkowitej utraty kontroli organów władzy, nad jakością i ceną usług w zakresie świadczeń społecznych. Przyjmując stosowne rozwiązania w tym zakresie trzeba pamiętać, że dla podmiotów biznesowych zawsze najważniejsza będzie optymalizacja zysku, że konkurencja nie zawsze jest uczciwa, a wolny rynek nie zawsze zapewnia wysoką jakość usług i najniższą cenę, zwłaszcza gdy chodzi o dobra publiczne. Ponadto jest to obszar wyjątkowo wrażliwy i podatny na korupcję. Oznacza to, że sprawność omawianego systemu i jakość świadczonych usług zawsze

będą zależały przede wszystkim od przyjętej koncepcji zaspokojenia potrzeb społecznych i nadzoru sprawowanego przez organa administracji.

Porównując realne możliwości organizacji publicznych świadczących usługi w określonych sektorach z wielkością rzeczywistych potrzeb społecznych w tym zakresie, można oszacować poziom ich zaspokojenia przez istniejący system. Gdy potrzeby społeczne są znacznie większe niż możliwości ich zaspokojenia przez organizacje publiczne, wówczas najczęściej pojawiają się na rynku organizacje komercyjne skłonne do ich zaspokojenia, w zamian za dostęp do korzystania ze środków publicznych. W tej sytuacji właściwe organa władzy, w zależności od przyjętej strategii i posiadanych środków mogą przyjąć jedno z poniższych rozwiązań:

- poszukiwać możliwości zwiększenia zdolności podmiotów publicznych do świadczenia usług,
- powierzyć część tych usług organizacjom biznesowym na zasadach publicznego przetargu,
- jeżeli pozwala na to obowiązujące prawo, zrezygnować ze świadczenia niektórych usług w systemie usług zbiorowych i zakwalifikować je, jako usługi indywidualne świadczone przez podmioty komercyjne.

Pierwsze rozwiązanie jest niewątpliwie korzystne dla rozwoju sektora publicznego w państwie, ale jest mało elastyczne i nie zapewnia konkurencyjności w procesie świadczenia usług. Wymaga zwiększonego nadzoru ze strony organów nadzorujących i mechanizmów wymuszających wysoką jakość usług oraz efektywne funkcjonowanie podmiotów publicznych. Służą temu między innymi wspomniane już nowe koncepcje zarządzania publicznego, które preferują aspekt ekonomiczny w wydatkowaniu publicznych środków w powiązaniu z poprawą skuteczności działania organizacji publicznych i jakości usług świadczonych przez te organizacje. Olbrzymią rolę w tym zakresie może spełnić należyte przygotowanie i właściwy dobór ludzi na stanowiska kierownicze w tych organizacjach.

W drugim rozwiązaniu, w zależności od decyzji władz część usług publicznych może być zamawiana w sektorze biznesowym i opłacana ze środków publicznych. Pozostają one wówczas nadal dobrem publicznym. Dla przykładu, usługi medyczne zamówione w niepublicznym ośrodku i sfinansowane przez NFZ będą dobrem publicznym. Takie rozwiązanie wymaga jednoznacznego określenia zasad podziału zadań i środków między sektorem publicznym i biznesowym. Ponadto podmioty występujące w tych różnych sektorach nie powinny korzystać z tych samych zasobów materiałowych i ludzkich. Brak takiego podziału będzie zawsze prowadził do zjawisk patologicznych, co potwierdza między innymi aktualna sytuacja w służbie zdrowia, czy też w szkolnictwie wyższym.

Trzecie rozwiązanie może mieć miejsce w przypadku braku środków publicznych lub zmiany polityki władz w zakresie świadczenia dóbr społecznych. W takich przypadkach następuje wstrzymanie finansowania usług ze środków publicznych, a organizacje komercyjne mogą oferować je społeczeństwu na zasadach wolnorynkowych, jako dobra indywidualne. Następuje tu wycofanie się państwa z obowiązku świadczenia określonych dóbr społecznych.



Takie rozwiązania nie mogą dotyczyć sfery bezpieczeństwa państwa i obywateli. Nie mogą również naruszać praw obywateli zagwarantowanych w konstytucji.

Z powyższych ustaleń wynika, że wielkość sektora publicznego w państwie jest uzależniona przede wszystkim od polityki społecznej prowadzonej przez rząd i zakresu zadań realizowanych na rzecz społeczeństwa. Można tu wskazać model państwa aktywnego, które zabiega o zaspokojenie szerokiego zakresu potrzeb społecznych, koordynuje działalność podmiotów prywatnych i publicznych na rynku usług oraz zapewnia sprawiedliwość społeczną. Jego przeciwieństwem jest model państwa biernego w sferze publicznej i społecznej, które większość zadań związanych z zaspokojeniem potrzeb publicznych kieruje do sektora prywatnego, a koordynację tego procesu próbuje zastąpić prawami rynku. Pierwszy z wymienionych modeli wymaga dużych zasobów środków publicznych i mogą sobie pozwolić na jego stosowanie państwa bogate. Drugi natomiast powoduje zwykle w społeczeństwie ogromne różnice w dostępie obywateli do dóbr publicznych, które zresztą często przestają nimi być. Ponadto zróżnicowanie dotyczy zwykle także jakości świadczonych usług. Pojawiają się wówczas usługi wysokiej jakości dla bogatych i usługi niskiej jakości dla biednych.

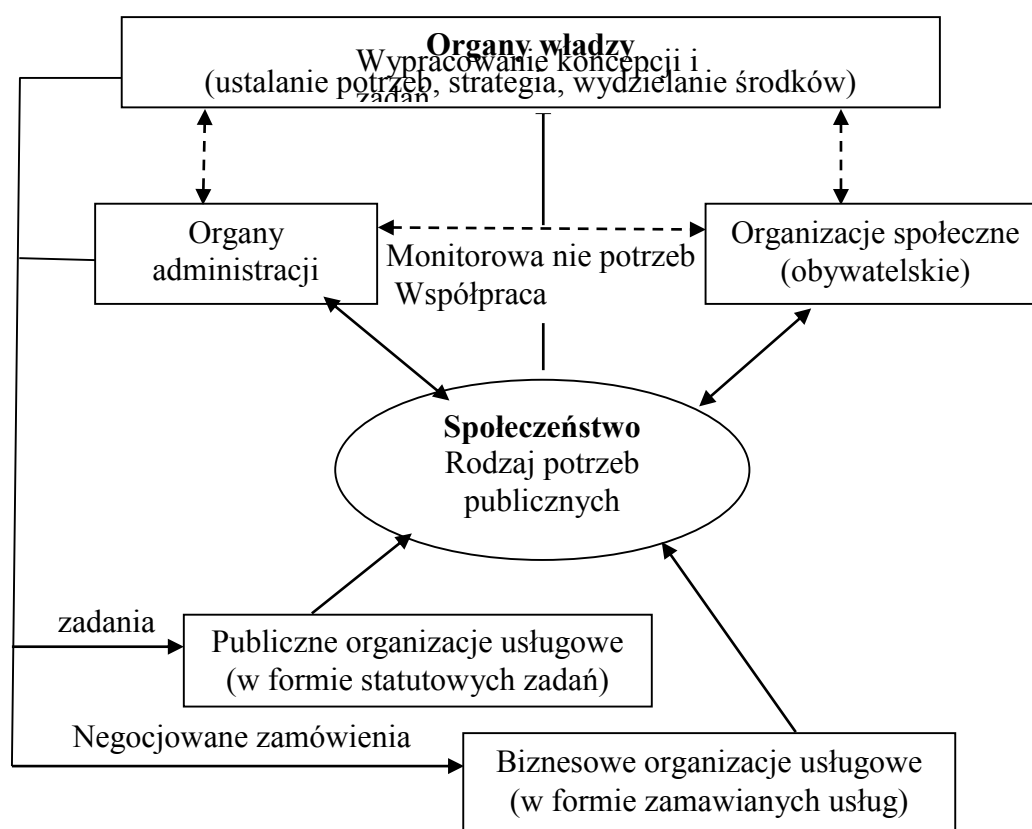
W ubiegłych latach w Polsce obserwowaliśmy silny trend do powszechnej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, w tym także świadczących usługi publiczne. Byliśmy świadkami swoistej rywalizacji organizacji publicznych i biznesowych. W wielu sektorach usług zwycięzcami w tej rywalizacji zostały firmy biznesowe, co najczęściej zaowocowało wyższą jakością i większą sprawnością świadczenia tych usług. Takimi przykładami korzystnych rozwiązań w tym zakresie może być rozbudowa sieci dróg, czy też utrzymanie czystości w miastach, gdzie wiodącą rolę odgrywają firmy prywatne.

Ponadto w kraju stworzone zostały korzystne warunki prawne do rozwoju nowych podmiotów biznesowych, podejmujących usługi w wielu sektorach, także w zakresie ochrony zdrowia i kształcenia. Zakładano, że wolny rynek usług także tu obniży koszty ich świadczenia i rozwiąże trudne problemy zarządzania organizacjami publicznymi (zwłaszcza w sektorze usług medycznych), które w rzeczywistości wynikają z braku środków i wciąż odkładanych gruntownych reform systemów. W ślad za nowymi rozwiązaniami prawnymi nastąpił w tych sektorach szybki rozwój podmiotów biznesowych, które często rywalizowały z podmiotami publicznymi o pozyskanie tych samych klientów, zasobów kadrowych i środków publicznych. Jednakże jak się szybko okazało, głównym celem większości powstałych podmiotów prywatnych w tych sektorach jest ich zysk, a nie troska o lepsze zaspokojenie potrzeb społecznych i wysoką jakość usług. Interes społeczny, który powinien determinować działania w sektorze publicznym stał się kryterium drugorzędym. W tej sytuacji, zarówno w służbie zdrowia, jak i w szkolnictwie wyższym trudno mówić o sukcesach. W obydwu przypadkach nie odnotowano wzrostu jakości świadczonych usług i nie rozwiązano podstawowych problemów.

Doświadczenia z ostatnich lat wskazały, że w warunkach braku reform i środków finansowych konkurencja w świadczeniu dóbr publicznych nie zawsze rozwiązuje istniejące

problemy. Niekiedy bywa również przyczyną obniżenia ich jakości. Dzieje się tak wówczas, gdy mamy do czynienia ze specyficznymi dobrami (edukacja, kultura, usługi medyczne), wymagającymi szczególnych kompetencji i unikatowych zasobów ludzkich i materialnych. Zapewne złożyło się na to wiele przyczyn, ale niewątpliwie jedną z nich jest także nagminne korzystanie przez organizacje publiczne i biznesowe funkcjonujące w tych samych obszarach z tych samych zasobów kadrowych. Zatrudnienie tych samych pracowników w organizacjach publicznych i biznesowych bardziej sprzyja różnym patologiom niż zdrowej konkurencji. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy popyt na usługi jest większy niż ich podaż, która także w tym systemie publiczno-biznesowym nadal jest zależna od wielkości środków budżetowych. Trzeba zatem uznać, że nie jest działaniem etycznym tworzenie podmiotu biznesowego, który nie dysponuje własnymi, trwałymi zasobami, gwarantującymi usługi społeczne na należyтым poziomie (Kieżun, 2012, s. 16).

We współczesnym świecie przyjmowane są różne rozwiązania, które zależą od tradycji, obowiązującego ustroju państwa oraz zasobności społeczeństwa. Jednakże najczęściej w celu efektywnego zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych integruje się działania różnych podmiotów i tworzy się swoiste sieci obejmujące organy administracji państwowej i terytorialnej, organizacje społeczne oraz usługowe organizacje publiczne i biznesowe. Są to rozwiązania promujące wspomnianą już koncepcję Public Government. Taki sieciowy model systemu obrazuje – rys. 5.



**Rysunek 5.** Sieciowy model systemu zaspokajania potrzeb publicznych. Źródło: Opracowanie własne.

W takiej sieci, w zależności od rodzaju potrzeb społecznych i polityki społecznej prowadzonej przez państwo, określone usługi mogą być świadczone:

- wyłącznie przez podmioty publiczne ( np. obrona narodowa),
- przez podmioty publiczne i biznesowe (np. usługi w zakresie ochrony zdrowia),
- wyłącznie przez firmy prywatne ( np. oczyszczanie miasta).

Także w tym przypadku organy administracji państwowej i terytorialnej spełniają funkcje zarządcze i są dysponentami środków publicznych wydzielonych z budżetu na zaspokojenie określonych potrzeb społecznych. Do ich podstawowych zadań należy rzetelna ocena wielkości tych potrzeb, opracowanie racjonalnej strategii ich zaspokajania, a w ślad za tym wskazanie wykonawców usług i efektywne rozdysponowanie posiadanych środków. Podmioty te powinny również kontrolować jakość zamówionych usług, świadczonych przez podmioty publiczne i biznesowe. Jednakże w procesie realizacji tych zadań powinny blisko współpracować w tym zakresie z organizacjami społecznymi (obywatelskimi). Ponadto w procesie zarządzania organy administracji powinny skupić uwagę przede wszystkim na koordynacji działań różnych elementów sieci i stosować partycypacyjne techniki kierowania. Natomiast podstawowym celem tak rozumianego zarządzania publicznego powinien być interes społeczny.

## Podsumowanie

Wnioski z prowadzonych analiz wskazują, że decyzje dotyczące wyboru modelu zaspakajania ważnych potrzeb społecznych wymagają wieloaspektowych analiz uwzględniających tradycje narodowe, rozwiązania stosowane w innych krajach oraz uwarunkowania ekonomiczne i społeczne. Wbrew niektórym poglądom, nie wszystkie problemy społeczne w państwie rozwiązuje wolny rynek. Organy władzy powinny być swoistym regulatorem w państwie. Dotyczy to zwłaszcza rynku usług publicznych, który powinien funkcjonować z korzyścią przede wszystkim dla własnego społeczeństwa, a w drugiej kolejności dla grup biznesowych. Niezależnie od przyjętych rozwiązań podstawowymi zadaniami organów administracji rządowej i terytorialnej każdego modelu zaspokojenia potrzeb społecznych jest wyraźne określenie celów, dokonanie podziału zadań i środków oraz koordynacja procesu zaspokojenia tych potrzeb. Organy te powinny mieć zapewnione stałe relacje z beneficjentami oraz organizacjami świadczącymi usługi, znać potrzeby społeczne i poziom ich zaspokojenia, a także powinny wypracować mechanizmy zapewniające wysoką jakość świadczonych usług.

W podsumowaniu warto również podkreślić, że przyjęta polityka władz państwowych może preferować publiczną lub biznesową formę zaspokajania wybranych potrzeb zbiorowych, zwłaszcza w sferze edukacji, ochrony zdrowia, czy też kultury, odpowiednio kierując na ten cel środki publiczne. Należy jednak pamiętać, że sektor publiczny posiada swoją specyfikę i możliwości urynkwienia jego niektórych obszarów są z różnych powodów ograniczone lub

nieracjonalne. Preferencje te będą miały istotny wpływ na rozwój organizacji publicznych w tym sektorze, które w przypadku preferencji form biznesowych będą otrzymywały mniej środków, a w wyniku tego będą stopniowo traciły swój potencjał i zdolności rozwojowe. Poszukując optymalnego modelu zaspokojenia potrzeb społecznych organy władzy muszą przede wszystkim dokładnie zidentyfikować te potrzeby, a następnie określić właściwą strategię działania w poszczególnych obszarach usług publicznych. Powinny przy tym brać pod uwagę wiele różnych czynników, jak efektywność wykorzystania środków publicznych, stabilność świadczonych usług przez zaangażowane firmy w długim horyzoncie czasowym i ich jakość, a także możliwość wpływania na jakość tych usług.

Wydaje się, że przyszłościowych i racjonalnych rozwiązań w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych (zwłaszcza w wybranych obszarach) należy upatrywać nie tylko poprzez wprowadzanie w te obszary biznesu, ale głównie poprzez doskonalenie struktur, zasobów i procesów zarządzania w organizacjach publicznych. Organizacje te, pozostające pod nadzorem organów władzy, powinny być głównym filarem systemu i gwarantować stabilność państwa oraz dostęp obywateli do podstawowych dóbr publicznych. Zarządzanie tymi organizacjami powinno pozostawać w gestii osób doświadczonych i znających potrzeby w określonych sektorach, ale także posiadających niezbędne umiejętności menedżerskie. W uczelniach wyższych istnieje potrzeba zintensyfikowania badań w obszarze zarządzania publicznego i upowszechnienia kierunku studiów, na którym będą przygotowywane profesjonalne kadry do zarządzania w sektorze publicznym. Ponadto model zaspokajania potrzeb społecznych oraz wielkość tych potrzeb w różnych sektorach muszą być oparte na prognozach i oceniane dokonywanej przy użyciu wielu kryteriów, takich jak: koszt, jakość usług, stabilność ich świadczenia, poziom ich zaspokojenia i inne. W tym modelu, zwłaszcza w procesach decyzyjnych, znaczące miejsce powinni posiadać przedstawiciele społeczeństwa.

Ponadto wciąż zmieniające się potrzeby społeczne wymagają także innowacyjnych rozwiązań w obszarze zarządzania organizacjami biznesowymi i publicznymi. Przede wszystkim zarządzanie to musi być osadzone na ciągłym monitoringu zmieniających się potrzeb oraz prognozie tych zmian. Olbrzymią rolę odgrywają w tym badania rynku. W ślad za tym konieczne jest zastosowanie takich metod zarządzania i takich rozwiązań strukturalnych, które zapewnią elastyczność firm i ich zdolność do przeprowadzania zmian i podejmowania nowych wyzwań zgodnych z oczekiwaniami społecznymi. W takim zarządzaniu nie można pominąć społecznej odpowiedzialności organizacji i dbałości o ich wizerunek.

## Bibliografia

1. Barlow, J., Farnham, D., Hondeghe, A. (1996). *New Public Managers In Europe*. London.
2. Bednarczyk, M. (2001). *Organizacje publiczne*. Warszawa: PWN.
3. Hausner, J. (2003). *Administracja publiczna*. Warszawa: PWN.
4. Jemielniak, D., Koźmiński, A. (2011). *Zarządzanie od podstaw*. Warszawa: Oficyna.
5. Kieżun, W. (2012). *Patologia transformacji*. Warszawa: Poltext.
6. *Komunikat Komisji „Europa 2020” Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Bruksela 2010.
7. Koźuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Placet.
8. Koźuch, B. (2007). *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
9. Koźuch, B. (2005). *Zarządzanie publiczne, jako dyscyplina naukowa*. Uniwersytet Jagielloński.
10. Lisowski, A. (2006). *Potrzeby społeczne i ich diagnozowanie*. Warszawa: SGH.
11. Marks-Krzyszowska, M. (2016). *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*. Uniwersytet Łódzki.
12. Pisz, Z., Rojek-Nowakowska, M. (2011). *Społeczna odpowiedzialność organizacji*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
13. Pomykański, A., Błażlak, R. (2017). *Współczesne tendencje zarządzania organizacją przez innowacje*. Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
14. Simon, H. (1976). *Działanie administracji*. Warszawa: PWN.
15. Szumowski, W. (2014). *Zarządzanie publiczne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
16. Tomaszewski, A. (2013). *Problemy i metody w zarządzaniu organizacjami*. Toruń: Wydawnictwo A. Marszałek.
17. Tomaszewski, A. (2014). *Organizacje publiczne i ich otoczenie* (w: *Zarządzanie organizacjami publicznymi*). Warszawa: AON.
18. Tomaszewski, A. (2018). *Potrzeby społeczne w zarządzaniu* (w: *Nowoczesne Systemy Zarządzania*). Wydawnictwo WAT.
19. Wiatrak, A.P. (2006). *Zarządzanie w jednostkach sektora publicznego i jego uwarunkowania* (w: *Zarządzanie organizacjami publicznymi*). Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
20. Zalewski, A. (2005). *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*. Warszawa: SGH.