KAZIMIERZ DOBRZAŃSKI

Przeobrażenia form organizacyjnych w sferze usług niematerialnych w latach osiemdziesiątych

W ocenie społecznej przemiany zachodzące w gospodarce narodowej dokonują się w okresie szczególnie niekorzystnym. Rzutują one na aktualny poziom warunków życia ludności. Pogłębiająca się nierównowaga gospodarcza uzasadnia z jednej strony potrzebę radykalizacji dalszych przeobrażeń, z drugiej natomiast wywołuje obawę co do ich dalszych następstw społecznych. One bowiem warunkują poziom zaspokojenia potrzeb społecznych poprzez konsumpcję dóbr i usług. Nie sprzyja im jednak nadal niekorzystna struktura gospodarcza.

Wskazuje ona na niedorozwój istotnej części gospodarki narodowej, tj. *sfery usług niematerialnych*. Podkreślić należy, że z uwagi na rolę, jaką pełnią, ich niedorozwój – utrzymujący się w dłuższym okresie czasu – wpływa ujemnie na proces reprodukcji społecznej. Jakkolwiek jest to oczywiste, to w praktyce gospodarczej nie zawsze powyższa zależność znajduje swoje korzystne odzwierciedlenie. A przecież „płynny, elastyczny i wewnętrznie harmonijny proces wytwarzania dóbr i usług, cały proces społecznej reprodukcji" wymaga nie tylko dostatecznie rozwiniętej infrastruktury techniczno–ekonomicznej, lecz także społecznej[1]. Świadczone przez nią usługi „mają doniosłe znaczenie dla rozwoju ekonomicznego", bowiem zarówno ułatwiają one, jak też warunkują podejmowanie różnorodnych form działalności gospodarczej[2]. Jak z powyższego wynika, ich niedorozwój nie tylko świadczy o istnieniu niekorzystnych proporcji rozwoju, będących konsekwencją wyboru pomiędzy potrzebami sfery produkcji materialnej a sferą poza tą produkcją, ale także staje się hamulcem rozwoju społeczno–gospodarczego. Wybór powyższy decyduje o stopniu i kierunkach rozwoju dziedzin zaliczanych do sfery usług, w tym również niematerialnych[3].

---

[1] Por. *Usługi społeczne*, praca zbior. pod red. H. Łukaszewicza. Warszawa 1984, s. 13.

[2] Z. Zajda, *Infrastruktura, Mała encyklopedia ekonomiczna*. Warszawa 1974, s. 293.

[3] Celem tegoż opracowania jest ukazanie zmian, które dokonują się w usługach niematerialnych w wyniku reformowania gospodarki narodowej.

1. Usługi niematerialne i ich specyfika

Usługi niematerialne, zwane nieprodukcyjnymi, występują w sferze działalności poza produkcją materialną; są istotnym czynnikiem kształtującym poziom życia ludności. Ich rola wzrasta w miarę rozwoju społeczno–gospodarczego.

Charakteryzując w sposób formalny, usługami określa się czynności nie stwarzające bezwpośrednio nowych dóbr[4]. Kierowane są do konsumenta indywidualnego i zbiorowego, poprzez działanie narzędzi rynkowych i pozarynkowych. W rezultacie ich konsumpcję musi poprzedzić akt kupna – sprzedaży lub rozdział na zasadzie bezpłatnych świadczeń. W obu przypadkach, jeśli chodzi o miejsce realizacji, duży udział w ich konsumpcji ma gospodarstwo domowe, jego pozycja jest dominującą. Wynika ona z potrzeb zbiorowych i indywidualnych członków tegoż gospodarstwa. Jego celem i koniecznością jest więc zapewnienie materialnych i humanistycznych podstaw egzystencji swoim członkom. Wyodrębnienie obu tych celów nie jest przypadkowe. Często bowiem pierwszemu z nich przypisuje się większe znaczenie. Takie rozumowanie jest konsekwencją poziomu rozwoju społeczno–gospodarczego kraju, świadomości społeczeństwa, a nadto wyrazem występujących dysproporcji w reprodukcji społecznej. Nie mniejsze znaczenie winien posiadać cel humanistyczny. Jego realizacja bowiem prowadzi do umacniania i rozwoju rodziny, poza tym sprzyja wszechstronnemu rozwojowi osobowości członków tegoż gospodarstwa.

Szczególna rola gospodarstwa domowego i jego dominacja w popycie na usługi niematerialne uzasadniają potrzebę ukazania złożoności tegoż zapotrzebowania. Według A. Styś i J. Olearnika dzieli się ono na kilka grup, tj. na:

- potrzeby związane z mieszkaniem i jego wyposażeniem,
- potrzeby osobiste członków gospodarstwa domowego,
- potrzeby związane z rozwojem osobowości jego członków,
- potrzeby więzi tegoż gospodarstwa z otoczeniem[5].

Powyższy podział wskazuje na duże zróżnicowanie owych potrzeb, jak też czynności niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa domowego i działania jego członków[6].

Biorąc pod uwagę wielkość popytu społecznego na usługi niematerialne dodać należy, że oprócz spożycia usług w gospodarstwie domowym występuje również spożycie usług o charakterze ogólnospołecznym. Zaliczane są do nich usługi ogólnoadministracyjne, obrona, bezpieczeństwo wewnętrzne, sądownictwo, wymiar sprawie-

---

[4] Zasady metodyczne sprawozdawczości statystycznej z usług, „Zeszyty Metodyczne GUS" nr 56. Warszawa 1985, s. 14.

[5] Por. A. Styś, J. Olearnik, *Ekonomika i organizacja usług*. Warszawa 1985, s. 56.

[6] Chodzi tu m.in. o takie czynności jak: wynajmowanie mieszkań, ich remonty i konserwację, dostawy energii, naprawę sprzętu, lecznicze i fryzjerskie, a nadto dydaktyczno–wychowawcze, kulturalne, transportowe, pocztowe, telekomunikacyjne itp.

dliwości itp. Grupują one czynności, które są niezbędne dla całokształtu życia gospodarczego i społecznego.

Owa mnogość i duże zróżnicowanie czynności zaliczanych do usług niematerialnych oraz ich dostępność, wpływają na postawy konsumpcyjne społeczeństwa. Niemniej sama konsumpcja owych usług, odnosi się to m.in. do jej wielkości i struktury, zależy od szeregu czynników. A. Styś i J. Olearnik wskazują na działania czterech grup czynników. Wynikają one ze sfery podaży usług, z warunków bytowania ludności, a także z profilu ekonomicznego poszczególnych regionów i układu demograficznego[7].

Wydaje się, że podział ów – choć jak najbardziej właściwy, biorąc pod uwagę jego rzeczowość – nie w pełni ukazuje oddziaływanie owych czynników na wielkość i różnorodność usług niematerialnych. W konsekwencji nie dość charakteryzuje on rolę usług niematerialnych w życiu społeczeństwa. Pomija – w pewnym stopniu – wpływ usług o charakterze ogólnospołecznym na kształtowanie się poziomu konsumpcji. Wiadomo, że ta część usług jest wewnętrznie niezwykle zróżnicowana, a popyt na nie i jego realizacja charakteryzują stopień rozwoju społeczeństwa, jego poziom zdyscyplinowania i moralności, a nadto stopień rozwoju gospodarki i państwa oraz związany z tym system organizacji i zarządzania. Stąd też, rozszerzając ów podział, należałoby dodać te, które są związane z potrzebą bezpieczeństwa i przestrzeganiem norm współżycia społecznego[8].

Poziom rozwoju społeczno–gospodarczego wpływa na zróżnicowanie asortymentowe usług niematerialnych i ich dostępność. Nie przesądza to jednak o ich wysokim spożyciu. Nie negując istniejącego popytu na te usługi i stopnia zamożności społeczeństwa, nie lekceważąc też innych czynników determinujących zachowanie się konsumenta, należy podkreślić wagę sposobu ich pozyskiwania. W znacznym stopniu usługi te są nabywane w sposób odpłatny[9]. Ma miejsce również ich częściowa odpłatność w momencie zakupu. Ta ostatnia forma odpłatności jest konsekwencją realizacji określonych zasad polityki społecznej.

Niemniej występuje tu duża zmienność. W zależności od odbiorcy i podmiotu świadczącego daną usługę forma odpłatności może się zmieniać. Występują więc różnice cenowe pomiędzy usługowymi jednostkami państwowymi, spółdzielczymi i prywatnymi.

---

[7] Por. A. Styś, J. Olearnik, tamże, s. 58.

[8] Za rozszerzeniem grup czynników, kształtujących poziom konsumpcji usług i jej zróżnicowanie, przemawia też wielkość i dynamika sprzedaży usług niematerialnych dla ludności. Mimo niekorzystnej sytuacji społeczno–gospodarczej i wzrostu cen, w okresie 1985–1987, sprzedaż szeregu usług niematerialnych znacznie wzrosła. Dotyczy to m.in. usług adwokackich oraz z zakresu finansowania i ubezpieczeń. Por. „Rocznik Statystyczny GUS" 1988, s. 386, tabl. 2.

[9] Potwierdzeniem tego są dane odnoszące się np. do 1980 r. Udział w tym okresie odpłatnych usług niematerialnych w wielkości spożycia usług przekroczył 26%. Por. „Rocznik Statystyczny GUS" 1984, s. 114, tabl. 6.

Zbliżoną do częściowej odpłatności formą pozyskiwania usług niematerialnych jest ich rozdzielanie na zasadzie bezpłatnych świadczeń. W zasadzie dotyczy to usług m.in. z zakresu ochrony zdrowia i edukacji narodowej, a nadto – choć niecałkowicie – kultury i sztuki, sportu, turystyki i wypoczynku oraz gospodarki komunalnej. Zarówno nieodpłatność pełna jak też częściowa, mają istotny wpływ na poziom i strukturę wydatków związanych z pozyskiwaniem określonych usług niematerialnych, czy też materialnych. Pozyskiwanie bowiem usług w pełni – lub częściowo – nieodpłatnych oznacza zaoszczędzenie części dochodów osobistych konsumenta.

Ten system rozdysponowania usług, w tym głównie niematerialnych, należy uznać za źródło dodatkowych dochodów osobistych. Jest ono niemałe w skali ogólnych wydatków związanych z finansowaniem spożycia usług w gospodarstwie domowym. Potwierdza to, choć pośrednio, wielkość finansowania niektórych usług niematerialnych z funduszy społecznych[10]. Jakkolwiek niecała konsumpcja usług niematerialnych jest opłacona z funduszy społecznych, to jednak jej udział w strukturze świadczeń społecznych jest niezwykle wysoki[11].

Udział funduszy społecznych w konsumpcji społeczeństwa, a m.in. w konsumpcji usług niematerialnych, choć jest rezultatem określonej polityki państwa, warunkowany jest posiadaniem dostatecznej podaży tychże usług i możliwości ich finansowania w uprzedni sposób. To ostatnie stwierdzenie jest jakże często przyczyną polemiki co do zasadności takiego ich finansowania.

Zasadniczo kontrowersje na tle finansowania usług niematerialnych są wynikiem ich stosunkowo dużego udziału w strukturze wydatków budżetu państwa, co pośrednio ilustrują dane odnoszące się do sfery usług materialnych i niematerialnych. Ich udział w bieżących wydatkach państwa w latach 1970–1983 oscylował w przedziale od 86,7% do 79,1%[12]. Mimo wzrostu wydatków budżetowych na niektóre usługi niematerialne w dalszym ciągu występują zjawiska negatywne w postaci niedorozwoju m. in. urządzeń i obiektów usługowych, komunikacji miejskiej, sieci żłobków, przedszkoli i szkół czy też opieki zdrowotnej.

Oznacza to, że wydatki te, w stosunku do istniejących potrzeb, nie są wystarczające i właściwie wykorzystane. W znacznym stopniu stan ten jest konsekwencją niedoceniania usług niematerialnych i systemu kierowania nimi oraz istniejącego stanu organizacyjnego.

---

[10] Szacunek procentowy relacji spożycia usług z dochodów osobistych w stosunku do ogólnego spożycia, dokonany przez A. Styś i J. Olearnika wykazał, że usługi np. w zakresie sportu, turystyki i wypoczynku w połowie swoich wartości pokrywane są przez fundusze społeczne. W znacznie większym stopniu dotyczyło to usług z zakresu ochrony zdrowia, higieny osobistej i opieki społecznej, z których spożycie w około 13% opłacane było z dochodów osobistych ludności. Natomiast w 21% z dochodów osobistych ludności finansowane były usługi z zakresu kultury, oświaty i wychowania. Por. A. Styś, J. Olearnik, tamże, s. 57.

[11] Por. „Mały Rocznik Statystyczny GUS" 1988, s. 118, tabl. 14.

[12] Por. A. Styś, J. Olearnik, *Miejsce usług w spożyciu*, w: *Wybrane problemy funkcjonowania gospodarki*, praca zbior. pod red. B. Winiarskiego. Wrocław 1987, s. 201.

2. Organizacyjne aspekty usług niematerialnych

Rozwój gospodarczy współczesnych krajów cechuje wzrost udziału usług w spożyciu ludności. Dotyczy to też usług niematerialnych.

W Polsce, w porównaniu z innymi krajami, ich udział w konsumpcji jest stosunkowo mały, wynika to nie tyle z małego popytu, ile podaży. Niemniej ich podaż i dostępność uwarunkowane są stopniem rozwoju bazy materialnej i ludzkiej, a nadto systemu organizacji i kierowania nimi. Należy więc spojrzeć na powyższy problem od strony organizacyjnej.

Podstawową jednostką organizacyjną funkcjonującą w usługach niematerialnych, mającą wpływ na wielkość podaży owych usług, jest *przedsiębiorstwo*. W ujęciu organizacyjno–prawnym i ekonomicznym ma ono wymiar wielopostaciowy[13]. Ta wielość form występowania przedsiębiorstwa to rezultat nie tylko istniejących rodzajów własności środków produkcji, czy kryteriów klasyfikacyjnych, ale nadto przyjętych zasad działania.

Realizacja ich zaważyła w sposób istotny na niedocenieniu tychże usług. Sam fakt zaliczenia do sfery działalności poza produkcją materialną, a tym samym nie uwzględnienie ich udziału w tworzeniu dochodu narodowego, zaważył w sposób ujemny nie tylko na poziomie konsumpcji społeczeństwa, ale też na wyborze strategii rozwoju gospodarczego[14]. Zasadniczym elementem tej strategii było położenie nacisku na działalność wytwórczą, czyli na sferę produkcji materialnej. W niej widziano źródło postępu społeczno–gospodarczego. Oznaczało to, że w sferze usług niematerialnych nie dostrzegano jednego z istotnych czynników przyspieszania rozwoju społeczno–gospodarczego[15]. Nie doceniając więc wpływu usług niematerialnych na realizację określonej strategii rozwoju, nie wykorzystano w sposób dostateczny społecznych czynników rozwoju, a szczególnie postaw i umiejętności ludzkich.

Powyższe spojrzenie na rolę usług niematerialnych w tworzeniu dochodu narodowego z pewnością negatywnie zaważyło na ich rozwoju jako całości.

[13] Oznacza to, że w swojej masie jest ono stosunkowo silnie zróżnicowane i ulega ciągłym przemianom. Różnią się one między sobą wielkością majątku, zakresem i rodzajem prowadzonej działalności, a nadto wagą ekonomiczno–społeczną. Stopień ich zróżnicowania i tempo zachodzących zmian uzależnione są od modelu działania gospodarki narodowej. Por. *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa przemysłowego*, pod red. A. Czermińskiego. Warszawa 1976, s. 31 i dalsze.

[14] Istniejące relacje pomiędzy dochodem narodowym a usługami niematerialnymi szerzej omówione zostały w poniższych pracach. Por.: A. Łukaszuk, *O teorii dochodu narodowego*, „Ekonomista" 1970/4, s. 750–751!; J. Wierzbicki, *Rachunek usług niematerialnych w gospodarce narodowej*. Warszawa 1973, s. 65.

[15] Potwierdza to struktura nakładów inwestycyjnych według sfer gospodarki. Wynika z niej, że w latach 1966–1978 systematycznie zmniejszał się udział usług w nakładach inwestycyjnych. Por. M. Jagielski, M. Kokocińska, *Społeczno–ekonomiczne uwarunkowania rozwoju usług w gospodarce narodowej*, w: *Rola i miejsce usług w gospodarce narodowej*, pod red. F. Wiśniewskiego. Poznań 1981, s. 11.

Niemniej dotyczy to również niektórych ich rodzajów, m.in. tych, które finansowane z budżetu państwa warunkują rozwój produkcji społecznej i stosunków społecznych. Oznacza to, że w przeszłości w polityce ekonomicznej i strategii rozwoju społeczno–gospodarczego nie były one traktowane w sposób jednolity. W dużym stopniu potwierdza to struktura gospodarki narodowej. Biorąc pod uwagę społeczny podział pracy, do usług niematerialnych zalicza się działalność podstawowych jednostek organizacyjnych, czyli przedsiębiorstw, które są zgrupowane w dziesięciu działach gospodarczych[16].

Zgrupowanie w jedną całość tak zróżnicowanych działań gospodarczych wg Cz. Niewadziego budzi szereg wątpliwości i zastrzeżeń, bowiem interesy poszczególnych usług, ich cele i metody realizacji są mocno rozbieżne[17]. Nadto przedsiębiorstwa, jako podmioty świadczące owe usługi, w wyniku zaklasyfikowania ich do poszczególnych działów, gałęzi czy branż, rozwijają się często w sposób bardzo zróżnicowany. Ich rozwój jest konsekwencją polityki ekonomicznej jednostek, do których są one zaklasyfikowane. Jeszcze większe zróżnicowanie wywołuje podległość organizacyjna owych podmiotów. Rzutuje to na wielkość świadczonych przez nie usług. W znacznej części przedsiębiorstw zakres niektórych usług ma charakter marginalny. Dotyczy to różnych usług niematerialnych realizowanych też przez przedsiębiorstwa, których zasadnicza działalność ma charakter materialny. W wielu z nich działalnością o charakterze niematerialnym zasadniczo objęci są pracownicy danej jednostki.

Powyższe uwagi uzupełnić należy stwierdzeniem o podwójnym podporządkowaniu jednostek usługowych władzom nadrzędnym. Chodzi o podległość typu służbowego i koordynacyjnego. One to kształtują system rozwiązań, a wynika on z zależności typu organizacyjnego. Jednakowoż daje się zauważyć też wpływ otoczenia, tj. innych jednostek organizacyjnych. Ich oddziaływanie na przedsiębiorstwa usług niematerialnych jest stosunkowo duże.

Szerokie i różnorodne powiązanie jednostek usługowych z problemami społeczno–gospodarczymi kraju powodowało i nadal powoduje, że kierowanie nimi nie jest łatwe. Stopień trudności potęguje nie tylko różnorodność działań, ale szczególnie to, że wchodzą one w zakres zainteresowania wielu resortów i jednostek terenowych i centralnych, a także – jak dotąd – naczelnych organizacji społeczno–gospodarczych[18]. Wielość i różnorodność decydentów, co jest jednoznaczne z występowaniem dużego rozproszenia organizacyjnego jednostek usług niematerialnych, musi wpływać na specyfikę ich działania.

[16] Por. *Klasyfikacja gospodarki narodowej*. Warszawa 1985, s. 47–56.

[17] Por. Cz. Niewadzi, *Usługi w gospodarce narodowej*. Warszawa 1975, s. 167.

[18] Podkreśla się, że w połowie lat siedemdziesiątych około 100 ważniejszych rodzajów usług nadzorowanych było przez 20 ministerstw oraz 11 centralnych urzędów i naczelnych organizacji społeczno–gospodarczych. Pomijając zmiany ilościowe, jeśli chodzi o resorty i centralne urzędy, a nadto władze terenowe, problem wielkości podporządkowania w tym nacisku otoczenia jest nadal aktualny. Por. Cz. Niewadzi, *Usługi w gospodarce narodowej...*, s. 111; A. Styś, J. Olearnik, *Ekonomika i organizacja usług*. Warszawa 1985, s. 139 i s. 148.

Organizacyjne rozproszenie działalności usługowej, jakkolwiek wskazuje ono na ich złożoność, można uznać za jedną z zasadniczych cech organizacji usług w Polsce. Utrudnia ona właściwe kierowanie rozwojem tejże działalności. Do przyczyn, które powodują owe trudności, zalicza się między innymi obiektywne właściwości tych usług, a także komplikacje, wynikające z dużej zmienności rozwiązań organizacyjnych zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Owa organizacyjna zmienność dowodzi, że od dłuższego czasu trwają poszukiwania optymalnego modelu organizacji usług i systemu kierowania nimi. Wzrastająca presja społeczna, wynikająca ze wzrostu popytu na usługi, była – i jest nadal – czynnikiem sprzyjającym owym poszukiwaniom. Jednak organizacyjne zmiany, mimo że cechowały się różnorodnością, w niewystarczającym jednak stopniu wpływały na rozwój usług. Dotyczy to również usług niematerialnych.

3. Proces reformowania a koncepcja form organizacyjnych

W rozwoju usług wyodrębnić można *dwa okresy*. Pierwszy obejmuje lata 1950–1980. Drugi natomiast rozpoczął się w 1980 r. i trwa nadal. By zrozumieć przemiany współczesne, należy zwrócić uwagę na zasadnicze elementy rozwiązań pierwszego okresu. W zmienności a zarazem stabilizacji szeregu rozwiązań organizacyjnych w owym czasie widziano receptę na pokonanie niedomagań całej sfery usług, w tym też niematerialnych. Mimo szeregu zmian organizacyjnych przeprowadzonych w tym okresie nie usunięto przyczyn sprawczych ich niedomagania[19]. Istniały nadal obok siebie różne resorty, odpowiedzialne za świadczenie określonych usług, niemniej prowadzące odrębną politykę rozwoju a wynikającą z ówczesnego systemu planowania.

Określając w sposób centralny zadania poszczególnych resortów i przekazując je w formie wskaźników dyrektywnych jednostkom świadczącym określone usługi, a także przenosząc do sfery usług niektóre rozwiązania charakterystyczne dla sfery produkcji materialnej, ograniczono warunki dla efektywnego działania. W konsekwencji powyższego zatarła się granica pomiędzy planowaniem a zarządzaniem. Plan stał się narzędziem zarządzania usługami. Dodać nadto należy, że w tym okresie wzrosła ilość szczebli pośrednich, widzianych w odpłatnych i bezpłatnych usługach niematerialnych.

---

[19] Wymienić należy powołanie w miejsce Komitetu Drobnej Wytwórczości Ministerstwa Handlu i Usług z równoczesnym rozszerzeniem jego funkcji koordynacyjnych na wszystkie usługi świadczone odpłatnie na rzecz ludności. Zmianami organizacyjnymi objęto też spółdzielczość usługową. Zastosowana koncepcja systemu WOG–ów nie dała również pożądanych rezultatów.

Zmiany dokonywane w tych usługach nie dały określonych rezultatów, bowiem często były próbą przeniesienia mechanizmów działania ze sfery materialnej. Stąd też podaż większości usług niematerialnych była niedostateczna w stosunku do zgłaszanego na nie popytu[20]. Stwierdzenie faktu rozbieżności między popytem a podażą zmusza do określenia przyczyn tego stanu rzeczy. Tkwiły one w systemie organizacji i kierowania nimi. W tej sytuacji koniecznością było podjęcie dalszych działań na rzecz doskonalenia struktur organizacyjnych w sferze usług, a nadto usprawnień systemu koordynacji i nadzoru w odniesieniu do jednostek organizacyjnych na szczeblu centralnym oraz terenowym.

Zakres i kształt przeobrażeń, które dokonują się obecnie w obrębie usług niematerialnych, jak i w całej gospodarce narodowej, dowodzą istnienia ciągłości poszukiwań na rzecz *optymalnego modelu rozwiązań*. Znajomość więc wcześniejszych rozwiązań może ułatwić zrozumienie sensu współczesnych koncepcji. Dotyczyły one bowiem – jest to aktualne – kwestii efektywności świadczonych usług, a także zwiększenia ich podaży poprzez wykorzystanie choćby istniejących rezerw organizacyjnych. Mimo osiągniętego postępu w tej dziedzinie, problem jest godzien dalszych przemyśleń. Nie sprzyjają temu nadal istniejące wątpliwości i kontrowersje dotyczące miejsca i roli usług niematerialnych w gospodarce narodowej. Aktualnie rzutują one na sposób podejścia do koniecznych i uzasadnionych zmian organizacyjnych w tych usługach.

W nowej sytuacji ekonomicznej, świadomie kształtowanej od dłuższego czasu, problem usprawnień działania usług i poszukiwania nowych form organizacyjnych powiązany został z reformą gospodarczą, tj. z zasadami wdrażanego systemu ekonomiczno–finansowego i organizacyjnego. Zakłada się nadal potrzebę odchodzenia od swoistego uniformizmu w organizacji i działaniu na rzecz dostosowywania nowych rozwiązań do branżowej specyfiki usług niematerialnych. Już wcześniej zwracał na to uwagę O. Lange stwierdzając, że „rozwój usług nie może być traktowany według jednolitego schematu"[21]. Oznacza to, że w proponowanych zmianach należy jak najbardziej uwzględnić zróżnicowanie usług, zarówno pod względem terytorialnym jak też rodzajowym.

Analizując zmiany, które w okresie powojennym dokonały się w organizacji usług niematerialnych, stwierdzić należy, że zasadniczo w niewielkim stopniu dotyczyły one form organizacyjnych. Biorąc pod uwagę kryterium własności, w usługach niematerialnych, podobnie jak w sferze produkcji materialnej, dominowały ilościowo jednostki państwowe. Obok nich w większym lub mniej-

[20] O niedostatku podaży usług niematerialnych świadczyło występowanie w końcu lat siedemdziesiątych (problem ten jest nadal widoczny) takich negatywnych zjawisk, jak m.in. niedostatek usług komunalnych, deficyt łóżek szpitalnych, wielozmianowość w pracy szkół itp. W porównaniu z wieloma innymi krajami potencjał materialny i ludzki w wielu usługach niematerialnych jest nadal relatywnie niższy.

[21] O. Lange, *O socjaliźmie i gospodarce socjalistycznej*. Warszawa 1966, s. 422.

szym stopniu, w zależności od rodzaju usług, egzystowały jednostki spółdzielcze i prywatne. Powyższy trójwłasnościowy układ nie w każdym rodzaju usług był widziany. Na ogół rolę jednostek sektora prywatnego i spółdzielczego w tychże usługach sprowadzano do działań uzupełniających potrzeby rynku. W praktyce oznaczało to, że w porównaniu do jednostek państwowych pozostałe formy przedsiębiorstwa nie należały do wielkich. Odnosi się to do wielkości zatrudnienia i posiadania majątku.

Przegląd owych form organizacyjnych w usługach niematerialnych wskazuje na ich *ilościowe i jakościowe ubóstwo*. Stwierdzeniu temu nie przeczy fakt, że w tychże usługach funkcjonowały też przedsiębiorstwa jedno– i wielozakładowe. Wzrost ilościowy tych ostatnich jednostek organizacyjnych dokonał się w znacznym stopniu kosztem średnich i małych przedsiębiorstw. Należy uznać proces tworzenia się tego typu przedsiębiorstw za zjawisko negatywne, bowiem następstwa powyższego praktycznie ponosi konsument.

Występowanie w procesie gospodarowania niewielkiej ilości form organizacyjnych jest również zjawiskiem negatywnym. Ich wzrost ilościowy uznawany jest za wyraz dążenia do zwiększenia efektywności ekonomicznej i stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych. Za jedną z przyczyn niedorozwoju omawianych usług można uznać niedostatek form organizacyjnych. Pożądana jest więc w tej sytuacji mnogość form organizacyjnych jednostek usługowych. Ich wzrost liczebny jest bowiem dowodem ciągłości poszukiwań nowych rozwiązań, celem których jest znalezienie optymalnego modelu jednostki usługowej[22].

Stosunkowo niewielka ilość form organizacyjnych, ich małe zróżnicowanie, wskazują na niewielki zakres przeobrażeń widzianych w minionym okresie w usługach niematerialnych. Zasadniczy przełom dokonał się w 1982 r., tj. w pierwszym roku reformy gospodarczej. Od tegoż czasu zdaniem J. W. Gościńskiego „zaczęło się w Polsce powolne, ale nabierające przyspieszenia zróżnicowanie form organizacyjnych tak od strony własnościowej, jak i prawnej i ekonomicznej"[23]. Zmiany zasad funkcjonowania gospodarki narodowej wiązały się z powstawaniem różnych form organizacyjnych, m.in. zrzeszeń, spółek prawa cywilnego i handlowego, przedsiębiorstw o kapitale zagranicznym itp. jednostek.

Zarówno starym formom organizacyjnym, jak też nowo powstającym, towarzyszyły pytania o cel systemu organizacji. Nie ominęły one też usług niematerialnych, tym bardziej że nie zawsze zależność pomiędzy formą organizacyjną i jej zasadniczą funkcją a realizacją jej celów jest czymś oczywistym. Widać to wyraźnie np. w działalności administracji państwowej[24].

[22] Por. *Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa przemysłowego*, pod red. A. Czermińskiego. Warszawa 1976, s. 63.

[23] J. W. Gościński, *Cykl życia organizacji*. Warszawa 1989, s. 63.

[24] Pytania wskazują na trzy cele, są nimi: kwestia przetrwania organizacji, zaspokajania potrzeb społecznych i rozwoju w krótszym i dłuższym okresie.

Por. T. Skoczny, *O podstawach teorii administracji państwowej w ujęciu systemowym*, w: „Nauki o Zarządzaniu" 1987/3–4, s. 18.

W ostateczności pytania o cele działania dowolnej (co do formy organizacyjnej) jednostki usługowej sprowadzają się do kwestii poziomu jej efektywności ekonomicznej. Warunkuje ona realizację istniejącego popytu na usługi niematerialne. W przypadku tychże usług winna się ona również charakteryzować szybkością i celowością działania, bowiem aktualna sytuacja społeczno–gospodarcza jak najbardziej uzasadnia potrzebę wzrostu ilości i jakości świadczonych usług oraz dostosowania ich struktury do istniejących potrzeb społecznych.

Akcentując potrzebę *wzrostu* efektywności działania jednostek usługowych, należy stwierdzić, że jej poziom zależy od kwalifikacji ekonomicznych, technicznych i organizacyjnych zatrudnionych, a także od stopnia wykorzystania posiadanych narzędzi pracy. Temu też miały służyć istniejące stosunki produkcji z decydującą rolą własności państwowej[25]. One miały być gwarancją wzrostu poziomu spożycia usług.

W rzeczywistości w końcu lat siedemdziesiątych i na początku osiemdziesiątych znacznie zmniejszyła się dynamika sprzedaży usług w przeliczeniu na jednego mieszkańca; miało to ewidentny wpływ na wielkość ich spożycia[26]. Dotyczyło to też usług niematerialnych. Przyczyn tego zjawiska można upatrywać w niedorozwoju zaplecza techniczno–materialnego tychże usług i niedostatku fachowej siły roboczej, a także warunków rynkowych. Zaciążyły one na konsumpcji usług niematerialnych nie tylko w tamtym okresie. W efekcie ich udział w ogólnym spożyciu dóbr materialnych i usług niematerialnych był znacznie niższy od poziomu analogicznego wskaźnika dla lat późniejszych[27]. Niemniej, altualny wskaźnik, choć wyższy, nie jest zadowalający.

Nie prezentując szerzej owych ujemnych zjawisk, należy podkreślić, że ich źródła tkwią nadal w systemie ekonomicznym, nie preferującym rozwiązań oszczędnościowych i śmielszych przeobrażeń form organizacyjnych, jak też w strukturze organizacyjnej usług niematerialnych. Nie lekceważąc powyższych stwierdzeń dodać należy, że towarzyszyły temu zjawiska negatywne, jak obniżanie się poziomu etyki zawodowej, wzrost niechęci do podejmowania inicjatywy i ryzyka. Wywoływały one opory wobec nowych rozwiązań organizacyjnych.

Działalność zapoczątkowana w 1981 r., a mająca na celu wdrażanie *nowych rozwiązań systemowych* do gospodarki, ukazała, że wyeliminowanie negatywnych zjawisk i wzrost konsumpcji usług niematerialnych są niemożliwe bez zmian w sferze zarządzania nimi. Zmiany te – konieczność ich nie ulega dyskusji – miały wymuszać działania innowacyjne, a tym samym przyspieszać wzrost

[25] Por. Z. Łaski, *Zmiany w systemie i stosunkach własności*, „Życie Gospodarcze" 1987/27, s. 10.

[26] Por. „Rocznik Statystyczny GUS" 1982, s. 338, tabl. 1.

[27] W latach 1970, 1975 i 1980 wskaźnik ten oscylował wokół 15%, podczas gdy w 1987 r. przekroczył on 18%. Por. „Rocznik Statystyczny GUS" 1981, s. 120, tabl. 12, 1984 r., s. 119, tabl. 11 i 1989 r. s. 132, tabl. 12.

przedsiębiorczości w jednostkach usługowych, szczególnie zgrupowanych w sektorze uspołecznionym. Zakładano więc, że klucz do wyższej efektywności tkwi w przedsiębiorstwie. Jemu więc należy umożliwiać większą swobodę w poszukiwaniu nowych rozwiązań organizacyjnych, ułatwiających podejmowanie efektywnych decyzji ekonomicznych[28]. Chodzi bowiem o to, by nowe formy organizacyjne wymuszały kreowanie pozytywnych postaw pracowniczych, a tym samym sprzyjały eliminowaniu niegospodarności.

Uprzednio wspomniane formy organizacyjne, będące efektem wdrażania reformy gospodarczej, w swoim kształcie formalnym mają – jak dotąd – charakter uniwersalny. Wynika to stąd, że dotychczasowe zmiany w systemie ekonomiczno–finansowym i organizacyjnym były konstruowane raczej z myślą o sferze materialnej. Jest to zrozumiałe z uwagi na jej dominację w tworzeniu dochodu narodowego i nadal aktualny niedostatek towarów i usług o charakterze materialnym.

Swoisty prymat sfery materialnej nad pozostałymi dziedzinami gospodarki narodowej świadczy o niezrozumieniu, a także niedocenieniu działalności pozamaterialnej. Działalność ta – mimo jednolitych prób pomiaru – nie jest jednolita, a wręcz odwrotnie, mocno zróżnicowana[29]. Niemniej z uwagi na cel tegoż opracowania można usługi niematerialne podzielić na trzy zasadnicze *grupy czynnościowe*, tj. na usługi rynkowe i społeczne oraz działalność ogólnospołeczną. Nie wnikając w ważność poszczególnych grup należy stwierdzić, że ich specyfika musi rzutować na kształtowanie się odpowiednich form organizacyjnych. Bez względu bowiem na sposób pomiaru efektów działania tychże usług, ich przydatność nie może podlegać dyskusji.

Świadomość ich odmienności, a równocześnie ewidentnego braku specyficznych dla poszczególnych grup usługowych form organizacyjnych, zmusza strony zainteresowane do innych rozwiązań, aktualnie będących formą kompromisu. Wobec zróżnicowania form finansowania tychże usług i złożonej sytuacji finansowej kraju problem sprowadza się do szukania takich form organizacyjnych, które pozwolą poprawić efektywność ich działania, a równocześnie odciążyć budżet państwa. Sprowadza się to z jednej strony do zastosowania typowych reguł i form już wypracowanych, z drugiej do rozwiązań adaptacyjnych.

Właśnie w usługach niematerialnych *o charakterze rynkowym*, tj. w pełni odpłatnych, nie było przeszkód, by zastosować na wzór sfery materialnej identyczne reguły gry ekonomicznej[30], a także umożliwić wdrażanie znanych już

---

[28] Zdaniem niektórych ekonomistów nie powinno się ograniczać poszukiwania nowych form organizacyjnych, bowiem jest to równoznaczne z podejmowaniem działań utrudniających podniesienie poziomu efektywności w gospodarowaniu. Por. K. Ratajczak, *Model bez celu*, „Życie Gospodarcze" 1988/22, s. 8.

[29] Por. m.in. prace: Cz. Niewadzi, *Usługi w gospodarce narodowej*. Warszawa 1975 i *Usługi społeczne*, pod red. A. Łukaszewicza. Warszawa 1984.

[30] Stwierdza się, że powinny one pełniej uwzględniać specyficzne i usługom tylko właściwe cechy oraz ich warunki funkcjonowania.

form organizacyjnych, jak też poszukiwanie nowych. Powstawały więc najpierw zrzeszenia, później – po ich administracyjnym zniesieniu – spółki kapitałowe. Aktualnie obok znanych form występuje możliwość przekształcenia usługowych jednostek państwowych w jednostki budżetowe, samorządowe, komunalne. Istnieje możliwość ich reprywatyzacji lub wydzierżawienia. Nadto można tworzyć konsorcja i znane już przedsiębiorstwa wielozakładowe, przy równoczesnym wyodrębnieniu niektórych zakładów w jednostki samodzielnie bilansujące. Jak z powyższego widać, skala rozwiązań jest stosunkowo duża i może w najbliższym czasie ulec zwiększeniu. Ich występowanie jest dowodem poszerzenia stopnia samodzielności przedsiębiorstw, a zarazem wzrostu odpowiedzialności załogi za rozwój danej jednostki oraz warunków pracy i płacy[31].

Innego zupełnie podejścia wymagają usługi *społeczne*. Z analizy dotychczasowego przebiegu wdrażania reformy gospodarczej, jej kształtu systemowego, wynika, że w jej ogólnej koncepcji nie określono dla usług społecznych właściwej formy przedsiębiorstwa. Chodzi o formę adekwatną do ich specyfiki. W usługach tych przedsiębiorstwo bez względu na nazwę winno spełniać funkcje typowe dla podstawowej jednostki organizacyjnej, ale z uwzględnieniem ich specyficznych cech. Jak dotąd jest to niemożliwe z uwagi na występowanie różnorodności form organizacyjnych, determinowanych m. in. przez niejednolite zasady finansowania.

Nie podważa to potrzeby prowadzenia dalszych analiz i doświadczeń, czy też poszukiwań teoretycznych „mających na celu intensyfikację – wspólnych dla wszystkich placówek świadczących usługi społeczne – czynników generujących optymalne struktury organizacyjne"[32]. Aktualny stan organizacyjny i jego niedomogi w pełni uzasadniają powyższe stwierdzenie. Jednym z ważnych problemów, mających duże znaczenie dla dalszego procesu reformowania, jest określenie optymalnego modelu realizacji uprawnień ministrów sfery usług[33]. Chodzi tutaj nie tylko o prawne gwarancje koordynacyjne, ale też o adekwatne mechanizmy i narzędzia skutecznego działania.

Nie negując sensu poszukiwań właściwych form organizacyjnych, należy zaznaczyć, że aktualnie cały problem sprowadza się do kwestii zasilania w środki rzeczowe i finansowe funkcjonujących jednostek społecznych, ale także do większej samodzielności w planowaniu, zarządzaniu i tworzeniu systemów motywacyjnych. Jednak dalszy postęp w reformowaniu usług społecznych w znacznym stopniu uzależniony będzie od skuteczności reformy w sferze materialnej.

---

[31] Por. Z. Sadowski, *Reforma i opinia społeczna*. „Reforma Gospodarcza" 1983/22, s. 1 i *Ogólne założenia i kierunki kształtowania struktur organizacyjnych w gospodarce*. „Reforma Gospodarcza" 1985/49, s. 1.

[32] Por. *Raport o przebiegu i wynikach wdrażania reformy gospodarczej w 1986 r.* „Reforma Gospodarcza" 1987/114, s. 5.

[33] Chodzi o uprawomocnienia w stosunku do własnych samodzielnych jednostek, a także do ogniw terytorialnych i jednostek funkcjonujących w sferze produkcji materialnej.

W odniesieniu do trzeciej grupy czynnościowej, zaliczanej do sfery usług niematerialnych, tj. do działalności *ogólnospołecznej*, również nie odnotowano zbyt radykalnych rozwiązań uwzględniających ich specyfikę. Rozwiązania z zakresu form organizacyjnych są próbą adaptacji znanych form, dotyczy to np. koncepcji banków komercyjnych, czy możliwości organizowania przez organizacje polityczno–społeczne jednostek usługowych, finansowanych z własnej działalności[34].

Dalszy proces reformowania usług niematerialnych jest więc konsekwencją ogólnego modelu reformy gospodarczej i – jak dotąd – trudności wypracowania pożądanych koncepcji przeobrażeń organizacyjnych. Stąd też szczegółowe – aczkolwiek wycinkowe – rozwiązania, odnoszące się do poszczególnych rodzajów usług niematerialnych, nie rozwiązują istotnych problemów organizacyjnych danych branż. Niemniej jednak ich pozytywne działanie uwidacznia się we wzroście poziomu zasilania owych usług poprzez pobudzanie idei przedsiębiorczości. Sprzyjać temu mają m.in.: swoboda wyboru lekarza i częściowa odpłatność za niektóre usługi świadczone w sferze ochrony zdrowia, wzrost uspołecznienienia i decentralizacji w sferze usług kultury i sztuki, a także zawieranię umów o współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, np. sfery materialnej, a szkołami zawodowymi.

Mając na względzie kwestię zasilania rzeczowego i finansowego szeregu branż usług niematerialnych, dopuszcza się możliwość organizowania m.in. zespołów gospodarczych, jednostek badawczych, jak też jednostek innowacyjno–wdrożeniowych świadczących swoje usługi w sposób odpłatny. Jak z powyższego wynika, postępuje zjawisko *komercjalizacji* usług społecznych oraz tzw. ogólnospołecznych.Niemniej rodzą się pytania o granice tej tendencji, w kontekście istniejącej możliwości organizowania przez społeczeństwo szkół społecznych (prywatnych), szpitali akcyjnych itp. jednostek nastawionych na komercyjność. Rodzą się bowiem obawy, że nowe rozwiązania organizacyjne i systemowe mogą zadziałać negatywnie na rozmiar i dostępność usług, co w sytuacji postępującego zubożenia ludności byłoby niewskazane. W aktualnej sytuacji rynkowej znajdują one swoje uzasadnienie w spadku sprzedaży globalnej niektórych usług społecznych, a zarazem w większych wydatkach na zakup dóbr i usług materialnych[35].

Ważnym celem owych rozwiązań, jakkolwiek dotyczących różnych branż usług niematerialnych, jest stworzenie korzystniejszych warunków pracy i płacy, a nadto zwiększenie poziomu konsumpcji tychże usług i poprawy ich jakości. Zamierzenia te, aczkolwiek ważne, wymagają dłuższego czasu. Aktualnie sprzyjać temu mają rozszerzenie zakresu samodzielności w usługach i wzmocnienie kontroli społecznej ich działania[36]

---

[34] Por. *Tezy w sprawie II etapu reformy gospodarczej*. „Reforma Gospodarcza" 1988/114, s. 4.

[35] Por. „Rocznik Statystyczny GUS" 1988, s. 386, tabl. 2.

[36] Np. ustawa z dn. 17.05.1989 o izbach skarbowych dopuszcza możliwość utworzenia samorządu lekarskiego. Por. „Dz.U. nr 30, 1989, poz. 158.

Interes społeczny i konieczność efektywnego działania gospodarki narodowej wymagają ciągłych poszukiwań nowych rozwiązań. Dotyczy to również usług niematerialnych, których ewidentny niedorozwój jest hamulcem postępu społeczno–gospodarczego. Pomijając dyskusyjność szeregu dotychczasowych rozwiązań, daje się zauważyć brak zwartej koncepcji przeobrażeń form organizacyjnych w usługach niematerialnych.

Z uwagi na problem zaspokajania rosnących potrzeb i zmian w sposobie myślenia społeczeństwa, występujące różnego typu zastrzeżenia wobec bardziej radykalnych rozwiązań nie powinny utrudniać dalszych poszukiwań, jeśli chodzi o bardziej adekwatne formy organizacyjne. Wydaje się więc, że dalszy postęp w tej dziedzinie wiązać się będzie z kwestią własności i problemem samofinansowania[37].

Obok kwestii form własności nowe rozwiązania winny też dotyczyć form dysponowania nią bez względu na jej formę organizacyjną, a także możliwości sprawowania kontroli nad dowolnymi przedsiębiorstwami usług niematerialnych.

Niepokój wywołany reformą stosunków własnościowych, widziany w stanie umysłów i postaw, można przezwyciężyć konsekwentnymi zmianami modelowymi, a także społecznym określeniem celów gospodarowania, co w ostateczności prowadzić powinno do zapewnienia warunków wzrostu poziomu życia społecznego.

[37] Por. Z. Łaski, *Zmiany w systemie stosunków własności.* „Życie Gospodarcze" 1988/33, s. 1.