

Barbara Bobińska

---

Uniwersytet Szczeciński

---

## **Funkcjonowanie sektora publicznego jako organizacji „otwartych na klienta”**

### **Streszczenie**

Transformacja systemu społeczno-gospodarczego, procesy globalizacji oraz integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej miały bezpośredni wpływ na przemiany społeczeństwa polskiego i zmiany w zarządzaniu organizacjami publicznymi. Podstawą do zadowolenia klienta obsługiwanego przez sektor publiczny jest prężnie działająca administracja „otwarta na klienta”, która umie identyfikować potrzeby i dąży do jego zadowolenia. Istotnym elementem transformacji gospodarczej, był rozwój nowoczesnych koncepcji zarządzania i marketingu w administracji publicznej, która jak wiemy charakteryzuje się odmienną specyfiką działania (nie jest zorientowana na zysk) i obsługuje klienta – odbiorcę dóbr publicznych. Celem artykułu jest przedstawienie zagadnień związanych z funkcjonowaniem sektora publicznego, który poprzez wdrażanie i upowszechnianie instrumentów/narzędzi nowoczesnego zarządzania publicznego przyczynia się do sprawnego i skutecznego działania administracji publicznej oraz podniesienia jakości oferowanych usług.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, administracja, zarządzanie

---

### **Wprowadzenie**

---

Po roku 1989 państwo polskie realizowało plan Balcerowicza (działanie na rzecz stłumienia procesów inflacyjnych) i prowadziło politykę gospodarczą w ramach „rządowego programu stabilizacji”, która była jednym z elementów transformacji gospodarki (z centralnie planowanej na rynkową). Start trudny wymagający radykalnych zmian (wprowadzenia wielu nowych regulacji prawnych), przyniósł jednak pewną stabilizację, dzięki której dzisiaj jesteśmy jako kraj atrakcyjnym partnerem (nie tylko gospodarczym). Od początku transformacji mamy jednak problem z wielkością



deficytu strukturalnego finansów publicznych, który w okresie światowego kryzysu<sup>1</sup> (wraz z jego skutkami i nierównowagą fiskalną) doprowadził do szybkiego wzrostu długu publicznego. Często (prawie codziennie) spotykamy się również opinią, że sektor publiczny to tylko polityka, mimo to myślimy wtedy głównie o nauce, zdrowiu, pomocy społecznej, emerytach, zaś mniej o bezpieczeństwie czy badaniach naukowych. Praktyka wskazuje, że sektor publiczny to trudne decyzje i wciąż stawiane pytania: jak osiągać cele publiczne? Jak identyfikować potrzeby – aby dążyć do wzrostu poziomu zadowolenia społeczeństwa? Myśląc o potrzebach (państwa, przedsiębiorców, każdego „Kowalskiego” – tego małego i tego dorosłego), myślimy głównie skąd pozyskać dodatkowe środki publiczne? Podstawą do zadowolenia klienta (również tego obsługiwanego przez sektor publiczny – pracownika, ucznia czy emeryta) jest prężnie działająca gospodarka oraz zapewnienie obywatelom głównie opieki socjalnej (w tym również tej wynikającej z ubezpieczeń społecznych) i zdrowotnej.

---

---

## Sektor publiczny

---

Teoria ekonomii miała zawsze kłopoty z określeniem sektora publicznego, wyraźnym wyspecyfikowaniem zasad jego funkcjonowania, a przede wszystkim z przedstawieniem celów i zadań, jakie ma do realizacji<sup>2</sup>. Sektor publiczny<sup>3</sup> gwarantuje realizację podstawowych funkcji<sup>4</sup> państwa w zakresie struktury administracyjno-instytucjonalnej, niezbędnej do funkcjonowania społeczeństwa i współczesnej gospodarki. Zawsze jest powoływany przez państwo (nie ma samodzielnych celów i nie może być w pełni zastąpiony przez sektor prywatny), które wyznacza i zleca określone zadania<sup>5</sup>.

Poznawanie prawidłowości w funkcjonowaniu sektora publicznego i jego powiązań z gospodarką oraz wskazanie dróg poprawy w sposobie realizacji zadań publicznych jest zadaniem ekonomiki sektora publicznego<sup>6</sup>. Warto zwrócić uwagę, iż sprawność instytucji i jednostek sektora publicznego w znacznym stopniu determinują efektywność<sup>7</sup> i dynamikę rozwoju całej gospodarki. Jest to największy sektor w gospodarce (finansowany podatkami i opłatami pobieranymi przez władze pu-

---

1 Na przełomie listopada i grudnia 2008 roku rząd polski przyjmuje plan antykryzysowy, zakładający przyznanie ponad 91 mld zł na stabilizację gospodarki – Z. Adamkiewicz, J. Suder, *Kryzys na rynkach finansowych a wycena instrumentów finansowych*, „Rachunkowość” nr 2/2009, s.11.

2 J. Kleer, *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, (w:) *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Warszawa 2005, s.9.

3 Zdefiniowanie pojęcia „sektor publiczny” nie stwarza problemu, który jest ściśle związany z gospodarką każdego kraju i w swojej najbardziej ogólnej definicji oznacza „państwo” (J.Stiglitz).

4 Funkcje sektora publicznego nie mają charakteru czysto ekonomicznego, w określonych warunkach większą rolę odgrywają czynniki społeczne i polityczne.

5 Sektor publiczny jest głównym dostarczycielem „producentem” dóbr publicznych.

6 Por. A. Szewczuk, M. Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s.16.

7 Trudno oceniać podmioty publiczne, bowiem z założenia mają obniżoną efektywność i niezależnie od kryterium efektywności muszą realizować zadania wynikające z ustaw.



bliczne, realizujący na zasadach niekomercyjnych zadania państwa), będący zarazem największym pracodawcą, zatrudniającym ok. 30 % całego zatrudnienia w gospodarce narodowej. Podkreślić w tym miejscu należy również fakt, iż ze środków pochodzących z sektora publicznego utrzymuje się ok. 16 mln osób (co stanowi ponad 40 % ludności naszego kraju). Nadal aktualny jest jednak pogląd, iż sektor publiczny jest nie tylko ogromnie rozbudowany, ale przede wszystkim źle zarządzany i nieefektywny. Potocznie uważa się, iż zarządzanie jest mało elastyczne (obwarowane wieloma regulacjami i procedurami).

Profesor Leszek Patrzalek twierdzi, iż jednym z podstawowych problemów funkcjonowania instytucji sektora finansów publicznych jest słabość reguł rządzących procesem budżetowym (...). Taka organizacja procesu budżetowego wpływa na niską efektywność funkcjonowania sektora finansów publicznych<sup>8</sup>. Instrumentem i atrybutem państwa (władz publicznych) rozumianego jako instytucje i urzędy publiczne, działającego na rzecz obywateli i społeczeństwa są finanse publiczne, które pełnią służebną rolę w stosunku do państwa realizującego konkretne cele (społeczno-gospodarcze), za pomocą posiadanych środków zarządzania publicznego. Finansami publicznymi można zatem nazwać procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych (tzn. pobieraniem dochodów, wydatkowaniem środków publicznych, finansowaniem deficytu, zaciąganiem zobowiązań, zarządzaniem długiem publicznym, zarządzaniem środkami publicznymi)<sup>9</sup>. Jako podstawowe funkcje finansów publicznych większość autorów wskazuje: alokacyjną, redystrybucyjną, stabilizacyjną, fiskalną lub skarbową. Podstawowym celem polityki państwa powinno być między innymi stworzenie warunków dla „zdrowej” działalności podmiotów oraz opieka socjalna i społeczna na jak najwyższym poziomie.

Ocena funkcjonowania sektora publicznego powinna być prowadzona na poziomie makrozarządzania (makroekonomicznym i makrosocjalnym), a następnie na poziomie mezo (sektorów) i mikro (przedsiębiorstw)<sup>10</sup>. Doświadczenia wielu krajów pokazują, że funkcjonowanie sektora publicznego pozostawia wiele do życzenia, dlatego musimy wierzyć w mechanizmy wolnorynkowe i wprowadzane uregulowania ustawy o finansach publicznych.

---

---

## Zarządzanie w administracji publicznej

---

Zauważalny w Europie i na świecie proces przekształceń administracji publicznej, zmierzający do podnoszenia efektywności działania jednostek publicznych, poprzez

---

8 Por. „Co z tą efektywnością?” – Finanse Publiczne (Miesięcznik służb finansowo-księgowych) XI.2006 s.9.

9 A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s.13.

10 Ocena poszczególnych podmiotów sektora publicznego na poziomie mikroekonomicznym (może mieć miejsce), jednak nie daje odpowiedzi w sprawie zasadności ich funkcjonowania.



współczesne koncepcje zarządzania systematycznie ewoluje pod wpływem zarówno zmian otoczenia, jak i w rezultacie rosnących oczekiwań społecznych wobec współczesnych państw i ich administracji (...) Modyfikacja i dostosowanie koncepcji zarządzania do potrzeb sektora publicznego jest warunkiem koniecznym (m.in. z uwagi na odmienne w stosunku do sektora prywatnego uwarunkowania ekonomiczno-prawne oraz istotę funkcjonowania organizacji publicznych), determinującym powodzenie w procesie ich implementacji<sup>11</sup>. Rozwojowi gospodarki towarzyszy permanentna zmienność warunków, w których funkcjonują podmioty, rosnąca konkurencja oraz określony stosunek administracji publicznej do zachodzących procesów i zmian<sup>12</sup>. Sprawne funkcjonowanie administracji publicznej wymaga sprawnego przepływu i dostępu do informacji, dlatego też powinna być ona zorientowana na klienta. Innymi słowy powinna ona postrzegać osoby i organizacje, z którymi wchodzi w kontakt, jako swoich klientów czy konsumentów, których potrzeby należy znać i zaspokajać.

Termin „administracja” wywodzi się od łacińskiego słowa „*ministrare*”, oznaczające „służyć”, wzmocnionego jedynie przedrostkiem „*ad*”, zawsze oznacza służbę lub działalność wykonawczą, wykonywaną w stosunku do kogoś lub czegoś ważniejszego, zwierzchniego, decydującego. Według H. Izdebskiego<sup>13</sup> jest instrumentem do osiągnięcia celu, który w założeniu nie jest jej własnym celem, lub wykonywania woli zwierzchnika. Administracja publiczna nie może mieć własnego interesu, reprezentuje ona interes publiczny (ogólny, państwowy, społeczny). Polityka finansowa państwa jest więc odbiciem polityki społeczno-ekonomicznej, w której rozwój państwa oraz jego potrzeb związany jest z rozwojem finansów publicznych. Głównym jej zadaniem jest realizowanie podstawowych funkcji ekonomicznych i politycznych w gospodarce rynkowej.

Działalność państwa winna więc koncentrować nad zapewnieniem efektywności gospodarowania środkami publicznymi oraz realizacji zamierzeń wynikających z działalności finansowej i źródeł jej finansowania. Istotną cechą współczesnych organizacji<sup>14</sup> jest ich sformalizowanie poprzez stworzenie odpowiednich przepisów organizacyjnych (wewnętrznych procedur), opisujących obowiązujące struktury, przyjęte cele, zasady funkcjonowania oraz zakres odpowiedzialności za podejmowane decyzje i realizowane zadania. Z uwagi na dostarczanie specyficznych usług dla społeczeństwa, koniecznością dla administracji publicznej jest zarządzanie<sup>15</sup> oparte na

11 A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s.355.

12 M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa 2010.

13 H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” Nr 1/2007, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Scholar.

14 Termin „organizacja” pochodzi od greckiego słowa „*organizo*”, co oznacza tworzenie uporządkowanej, harmonijnej całości. Etymologicznie sięga starożytności, zaś w czasach nowożytnych pojawia się dopiero w XV w., w Anglii.

15 W klasycznej teorii organizacji zarządzanie widziane jest jako zbiór funkcji kierowniczych, spośród których najczęściej wymienianym są: planowanie, organizowanie, koordynacja, motywowanie i kontrola.- A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1995, s. 88. Zarządzanie w prakseologii to działanie polegające na spowodowaniu funkcjonowania rzeczy, organizacji lub osób podległych zarządzającemu zgodnie z wytyczonym przez niego celem.



odpowiedzialności (za konkretne wyniki), gwarantujące jednocześnie przestrzeganie zasad racjonalizacji i celowości wydatków publicznych. Wymaga to nie tylko dobrego pomiaru uzyskiwanych wyników, ale przede wszystkim czytelnie zdefiniowanych celów działania i prawidłowo określonych zasobów niezbędnych do ich osiągnięcia. Obecnie coraz większa liczba instytucji (w tym administracji publicznej) widzi konieczność poprawy funkcjonowania i doskonalenia systemu organizacyjnego w oparciu o międzynarodowe systemy zarządzania jakością (normy ISO<sup>16</sup>, a następnie TQM<sup>17</sup>). Relacje pomiędzy normą ISO 9000, a TQM przedstawiono w tablicy nr 1.

Tablica 1  
Relacje pomiędzy serią standardów zapewnienia jakości ISO 9000, a zarządzaniem przez jakość

ISO 9000	TQM
Nie jest konieczna koncentracja na kliencie	Definitywnie skoncentrowane na kliencie
Niezintegrowany z ogólną strategią	Zintegrowane ze strategią przedsiębiorstwa
System techniczny koncentrujący się na procedurach	Koncentruje się na koncepcjach, pomysłach, narzędziach, technikach
Niekonieczne zaangażowanie zatrudnionych	Kładzie nacisk na zaangażowanie pracowników
Brak koncentracji na ciągłym ulepszaniu ISO 9000 jako celu	Ciągłe ulepszanie – TQM jest „niekończącą się podróżą”
Może być skoncentrowany w działach	W całej organizacji – obejmuje wszystkie działy, funkcje, poziomy
Dział jakości odpowiedzialny za jakość	Każdy pracownik odpowiedzialny za jakość

Źródło: Pike J., Barnes R., *TQM in Action*, London 1996, przytacza: *Total Quality Management. Zarządzanie przez jakość. Wybrane zagadnienia*. Robert Karaszewski, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 1999.

Według R.W. Griffina<sup>18</sup> – kompleksowe zarządzanie jakością (ang. *Total Quality Management*, TQM), jest to strategiczne zaangażowanie najwyższego kierownictwa na rzecz zmiany całego podejścia do prowadzenia takiej działalności, które uczyniłoby jakość najważniejszym czynnikiem we wszystkich poczynaniach organizacji. Rosnące zainteresowanie ukierunkowaniem działań na spełnianie potrzeb i wymagań klientów, przy wykorzystaniu strategii i kultury marketingowej potwierdzają dążenia organizacji (podejmujących takie działania) do:

- świadomej realizacji założeń TQM,
- spełniania ciągle rosnących ich wymagań na najwyższym (możliwym) poziomie,
- doskonalenia jakości,
- zapewnienia zadowolenia i satysfakcji klienta.

16 ISO – Uzyskanie certyfikatu ISO serii 9000 w warunkach polskich wymaga poniesienia relatywnie niewielkich nakładów finansowych na dostosowanie przedsiębiorstwa do odpowiednich normatywów, wynagrodzenia zaangażowanych firm consultingowych, zewnętrznych audytorów oraz opłaty związane z wydaniem certyfikatu przez organizację certyfikującą, por. Karaszewski R., *Total Quality Management. Zarządzanie przez jakość. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 1999.

17 TQM – Współcześnie najdoskonalszą formą zarządzania jakością jest zarządzanie przez jakość TQM. Europejska droga do TQM wiedzie przez doskonalenie i rozwój koncepcji zawartych w normach ISO serii 9000 i pokrewnych, ustanowionych w 1987 roku przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną, a później okresowo doskonalonych.

18 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2006.



Zarządzanie jakością daje więc szansę oraz możliwość bieżącego monitorowania i reagowania na potrzeby klienta, jak również ich konsultowania z interesariuszami usług publicznych. Uzasadniona wydaje się teza, że jakość usług staje się priorytetem działania każdej organizacji reagującej na potrzeby klienta. Udział trzech grup: zarządzających, pracowników i klientów, w procesie zarządzania jakością usług (rysunek 1), gwarantuje jego powodzenie.

Rysunek 1. Schemat zarządzania jakością usług

Źródło: Ch. Grönroos, *Service Management and Marketing, Managing the Moments of Truth In Service Competition*, Maxwell Macmillan Editions, Toronto 1990, s.55, przytacza: A. Styś, PWE Warszawa 2003, s.30.

Administracja publiczna przyjmując oraz wdrażając plan doskonalenia (założenia) w oparciu o samoocenę CAF (jako narzędzia wspomagania sektora publicznego w wykorzystywaniu metod zarządzania jakością dla usprawnienia jej funkcjonowania) wpływa na doskonalenie organizacji poprzez podnoszenie jakości we wszystkich przyjętych kryteriach, szczególnie tych, które zapewniają wzrost efektywności działania oraz poprawę obsługi i spełnienie wymagań klientów. Oferowanie usług publicznych oraz przekazywanie informacji we właściwej formie, czasie i miejscu ma na celu<sup>19</sup> między innymi:

- kształtowanie społecznie akceptowalnych wzorców zachowań,
- rozwój indywidualnej przedsiębiorczości,
- aktywizowanie społeczności lokalnej,
- stworzenie przekonującej oferty ukierunkowanej na osoby bądź instytucje krajowe lub zagraniczne,
- zaangażowanie pracowników oraz udzielaniem klientom niezbędnej pomocy.

Każdy cel polityki bazuje na odrębnym poglądzie na to, kim jest użytkownik, a tym samym jaka jest relacja administracji i użytkownika. Każdy stoi wobec konkretnych dylematów politycznych<sup>20</sup>:

- efektywność – w poszukiwaniu oszczędności: dynamiczny, napędzany produktywnością, innowacyjny i „oferujący wartość za pieniądze”, szereg instytucji, gdzie użytkownik jest postrzegany jako podatnik, a dylemat polityki polega na tym, jak zapewnić „więcej za mniej”,
- wydajność – dążenie do usług wysokiej jakości: administracja produkująca i świadcząca interaktywne, skoncentrowane na użytkowniku, innowacyjne i integracyjne usługi, gdzie użytkownik jest postrzegany jako konsument i klient, a dylemat polityki polega na tym, jak znaleźć równowagę pomiędzy potrzebami zbiorowymi i wymaganiami indywidualnymi,
- zarządzanie – dążenie do wartości publicznej: rozliczane, elastyczne, partycypacyjne i demokratyczne usługi, gdzie użytkownik jest postrzegany jako

19 A. Szromnik, *Marketing terytorialny–Miasto i region na rynku*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2008.

20 *Wartość dla obywateli. Wizja zarządzania publicznego w 2020 roku*. Raport sporządzony dla Komisji Europejskiej, Grudzień 2008, Opolskie Partnerstwo dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego, Biblioteka eRozwoju SMWI publikacja 43.



uczestnik społeczny, wyborca i decydent, a dylemat polityki polega na tym, jak zrównoważyć otwartość z prawem do prywatności i ochroną interesów.

Nie należy utożsamiać jakości usług z satysfakcją klienta, ponieważ jakość ma wymiar konkretnej, dostarczonej usługi, podczas gdy satysfakcja jest reakcją opartą na emocjach i uczuciach. Współczesna kadra kierownicza musi myśleć kategoriami jutra, kreować innowacyjne koncepcje rozwoju (w tym scenariusze dywersyfikacji swojej działalności), a także rozpatrywać różne alternatywy oraz kierunki działania, aby zapewnić swojej firmie sukces rynkowy m.in. poparty poprzez społeczne uznanie<sup>21</sup>. Wszystkie te procesy zwiększają efektywność osiągniętych wyników związanych z funkcjonowaniem każdej organizacji (planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania), poprzez wykorzystanie posiadanych danych i informacji w celu skutecznej realizacji własnych celów i misji publicznych. Sprawność funkcjonowania administracji publicznej oraz jakość oferowanych usług publicznych zależy głównie od potencjału i poziomu zaangażowania zatrudnionych w niej pracowników, dlatego poprzez odpowiedni system motywacji i merytorycznego przygotowania, należy uzyskać pełne zrozumienie (pracowników, a przede wszystkim kadry kierowniczej) w procesy doskonalenia i wdrażania nowych rozwiązań. Model zaangażowania pracowników w konkretnej organizacji można przedstawić w postaci równania, którego akronim, słowo WIGOR, oddaje jego istotę:

**Zaangażowanie = Wiedza + Identyfikacja + Gratyfikacja + Organizacja + Razem**<sup>22</sup>

Kierownictwo wyznaczając strategię działania, musi pamiętać o potrzebie harmonizowania celów organizacji z indywidualnymi celami pracowników, poprzez ich pełne i autentyczne zaangażowanie. Powinno być przykładem przyjętych wartości oraz zapewnić właściwą organizację (poprzez m.in. delegowanie uprawnień, promowanie inicjatyw i innowacji) i rozwój pracowników. Kluczem do sukcesu administracji publicznej jest kompleksowe i systemowe spojrzenie na organizację, właściwy dobór kadry oraz racjonalna polityka kadrowa, z uwzględnieniem specyfiki zarządzania zasobami ludzkimi. Marketing wewnętrzny pozwala nie tylko tworzyć i promować wartości niezbędne dla organizacji, ale przede wszystkim daje możliwość komunikacji i dialogu z pracownikami. W książce *Praktyka zarządzania* P.F. Drucker napisał „Istnieje tylko jedna słuszna definicja celu biznesowego: kreowanie klienta... [Dlatego też] każde przedsięwzięcie gospodarcze działa na dwóch – i tylko na tych dwóch – płaszczyznach: marketingu i innowacyjności. To są przejawy działania przedsiębiorczości. Szczególnym, niepowtarzalnym przejawem działań przedsiębiorstwa jest marketing”. Każdy kto tworzy strategię organizacji i ją wdraża, niezależnie od wielkości i typu

21 B. Filipiak-Dylewska, A. Szewczuk., *Zarządzanie strategiczne, Narzędzia, scenariusze, procesy*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2000, s.66.

22 M. Juchnowicz, *Zarządzanie przez zaangażowanie. Koncepcja Kontrowersje Aplikacje*, PWE, Warszawa 2010, s.56.



firmy, będzie potrzebował dużych umiejętności z zakresu marketingu i pogłębionej wiedzy na jego temat<sup>23</sup>.

---

## Marketing jako instrument ukierunkowany na klienta

---

Marketing postrzegany jest w wielu wypadkach jako proces zarządzania, który pozwala rozpoznawać, przewidywać i zaspokajać potrzeby i pragnienia klientów. W warunkach współczesnego rynku marketing (będąc zbiorem zasad postępowania określających ogólną filozofię działania) jest jedną z funkcji organizacyjnych, która stanowi dziedzinę tzw. wyspecjalizowanego zarządzania. Zmieniające się w ostatnich latach trendy w gospodarce światowej oraz nowe technologie o których mówi się, że przybierają charakter zmian rewolucyjnych wywierają ogromny i znaczący wpływ na percepcję świata, otoczenie marketingu i jego charakter. Informacja stała się zasobem strategicznym<sup>24</sup>, podstawą rozwoju branży informatycznej oraz stanowi istotę społeczeństwa informacyjnego. Dostęp do informacji stał się nie tylko prosty, ale przede wszystkim bardzo szybki, zaś systemy informatyczne obejmują wszystkie obszary działalności wspomagane przy użyciu technologii informatycznych. W nowoczesnym podejściu do koncepcji marketingu główny nacisk kładzie się zatem na proces pozyskania oraz trwałość relacji z klientami. Głównym celem zarządzania marketingowego jest:

- zdobycie jak najlepszej pozycji rynkowej dzięki odpowiedniemu zaplanowaniu i wykorzystaniu zasobów, a następnie wykorzystaniu elementów marketingu-mix oraz innych działań marketingowych,
- umiejętne kierowanie oraz kontrolowanie realizowanych działań,
- efektywne zarządzanie wiedzą obejmującą praktyczne umiejętności stosowania koncepcji marketingu, jego narzędzi, instrumentów,
- posługiwanie się metodami i technikami badania rynku,
- ujawnianie potrzeb nabywców i jak najlepszego ich zaspokajania.

Marketing to filozofia zarządzania biznesem, oparta na potrzebie orientacji na klienta, orientacji na zysk oraz na uznaniu istotnej roli marketingu w przekazywaniu wiedzy o rynku do wszystkich ważnych działów przedsiębiorstwa<sup>25</sup>. Zachowania klienta są rezultatami procesów poznawczych, interakcji społecznych i funkcjonowania instytucji społecznych. Im głębsza wiedza, tym większe szanse na przewidzenie

---

23 A. J. Silk, *What is Marketing? – Czym jest marketing?*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008, s.8.

24 W środowisku naukowym przeważa opinia, że główną siłą napędową globalizacji jest przyspieszenie postępu technologicznego. Bezprecedensowe znaczenie w tej mierze miał postęp w drodze transportu, telekomunikacji i technologii informacyjnej- J. Rymarczyk, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2010.

25 McNamara C.P., *The present status of the marketing concept*, Journal of Marketing, 1972, No 1, przytacza: W. Potwora, M. Duczmal, *Marketing – strategie i struktury*, PAN Opole 2001.





i wpłynięcie na kształt zachowań klienta oraz zdobycie przewagi konkurencyjnej<sup>26</sup>. Umiejętne zarządzanie wiedzą i kapitałem intelektualnym pozwala na spełnienie oczekiwań klientów, oraz doskonalenie organizacji, poprzez poznanie i zrozumienie indywidualnych ich potrzeb.

Marketing jako koncepcja uniwersalna jest stosowany również w administracji publicznej, która wychodząc naprzeciw oczekiwaniom swoich klientów, zaspokajając jednocześnie ich potrzeby wdrożyła wiele udogodnień tj.:

- Krajową informację podatkową (KIP),
- e-deklaracje,
- pocztę e-mail i strony www,
- ePUAP<sup>27</sup> – zaufany profil elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej,
- wydawnictwa fachowe, biuletyny czy informatory,
- e-learning,
- spoty reklamowe itp.

Głównym celem podejmowanych działań marketingowych realizując jednocześnie misję służenia społeczeństwu i zaspokajaniu jego potrzeb jest zadowolenie klientów oraz stworzenie pozytywnego wizerunku administracji publicznej „otwartej na klienta”. Trzeba podkreślić, iż w ostatnich latach znacznie wzrosła świadomość klienta – podatnika, dlatego też aktywność marketingowa musi być zorientowana na skuteczność podejmowanych działań, uwarunkowanych odpowiednim zarządzaniem powiązanych ze sobą procesów (wzajemnego oddziaływania) oraz zaangażowaniem i kompetencjami, bardziej elastycznego personelu. Obecnie dotychczasowa (tradycyjna) koncepcja marketingu powoli jest wypierana przez marketing relacyjny CRM<sup>28</sup>- nowoczesny system zorientowany na indywidualnego użytkownika, w którym kluczowym ogniwem są pracownicy (mający bezpośredni kontakt z klientem). Warunkiem skuteczności marketingu jest bieżący kontakt z klientem oraz monitoring zachodzących procesów (szczególnie kontroli wraz z jego analizą), a także wprowadzanie nowych technologii informacyjnych i uaktualnianie posiadanej bazy danych. Uzyskane informacje pozwalają na weryfikację potrzeb konkretnego klienta oraz przygotowanie oferty spełniającej indywidualne jego wciąż rosnące oczekiwania. W dobie obecnego postępu (marketing cyfrowy) informacyjnego, technicznego i technologicznego, każda firma będąca na rynku powinna nadążać za przemianami społeczno – gospodarczymi oraz wykorzystywać nowoczesne techniki i oferowane narzędzia, w celu przekazywania potencjalnemu klientowi informacji za pomocą nowych metod w sposób jasny, czytelny a zarazem interesujący.

26 A. J. Silk, *What is Marketing? – Czym jest marketing?*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008, s.69.

27 Aplikacja umożliwiająca osobom potwierdzającym zatwierdzać i zarządzać profilami zaufanymi użytkowników.

28 Zarządzanie relacjami z klientami czyli CRM (od ang. *Customer Relationship Management*).



---

---

## Nowe Zarządzanie Publiczne

---

Wdrażanie nowoczesnych narzędzi zarządczych do administracji publicznej jest obecnie istotą nowego podejścia do administracji. Nowe Zarządzanie Publiczne<sup>29</sup> obejmuje prace badawcze i rozwojowe mające na celu adaptację do sektora publicznego idei, metod, technik i rozwiązań instytucjonalnych stosowanych w sektorze prywatnym. Pokazuje w jaki sposób (poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów), zwiększyć efektywność funkcjonowania administracji publicznej. Misją NPM jest zwiększenie przede wszystkim skuteczności i efektywności, a tym samym sprawności sektora publicznego. H. Krynicka<sup>30</sup> uważa, iż „nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na właściwe wyznaczenie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami (efektywność), wyznaczanie standardów usług, korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwości dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi”. Zarządzanie skierowane na osiąganie wyników pobudza organizacje publiczne do wprowadzenia innowacji oraz poprawy efektywności i skuteczności ich działania, a także przyczynia się do poprawy jakości prowadzonej polityki i podejmowania decyzji<sup>31</sup>. Zdaniem J. Hausnera i S. Mazura<sup>32</sup> współczesne zarządzanie publiczne jest efektem ewolucji państwa i ewolucji administracji publicznej.

Instrumenty Nowego Zarządzania Publicznego umożliwiają realizację zadań w współpracy z innymi podmiotami, jak również pozwalają na zwiększenie zaufania obywatela do administracji publicznej poprzez większą przejrzystość finansów publicznych i odpowiedzialność w wydatkowaniu środków publicznych. Rozwój gospodarki opartej na wiedzy wykreował nowe potrzeby, innowacyjnych rozwiązań w sektorze usług publicznych. Elastyczność i innowacyjność to dwie podstawowe cechy, którymi powinna się charakteryzować kultura organizacyjna administracji publicznej. Zmieniona w 2009 roku Ustawa o finansach publicznych ma uzdrowić finanse państwa i dostosować je do standardów Unii Europejskiej, wykorzystując kluczowe instrumenty umożliwiające zwiększenie efektywności realizacji zadań publicznych tj.:

1. audyt jako proces obejmujący badanie i ocenę adekwatności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej, identyfikacji i zarządzania ryzykiem oraz jakości realizowanych zadań,

---

29 *New Public Management* – NPM, zapoczątkowany w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach osiemdziesiątych XX wieku.

30 H. Krynicka *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (NEW PUBLIC MANAGEMENT)*, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, praca publikowana w Internecie, s.195.

31 H. de Bruijn, *Managing Performance in the Public Sector*, Routledge, London-New York 2002, s.9-12, przytacza: A. Zalewski, *Nowe Zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.

32 J. Hausner, *Zarządzenie publiczne 01/2007*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, SCHOLAR, 2007, s.4.



2. kontrolę zarządczą jako integralny proces wzmocnienia kontroli nad wydatkami publicznymi (działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy<sup>33</sup>),
3. budżet zadaniowy jako narzędzie efektywnego zarządzania finansami publicznymi<sup>34</sup> i redystrybuowania środków publicznych w celu uzyskania lepszych efektów,
4. Wieloletni Plan Finansowy Państwa, który ma wskazywać kierunki polityki finansowej państwa (uchwalany na cztery lata i podlegający corocznej aktualizacji),
5. progi ostrożnościowe (art.86)<sup>35</sup> i mechanizmy mające za zadanie ograniczenie długu publicznego,

przy wykorzystaniu metod i narzędzi wspomagających:

- a. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego PPP (ang. Public – Private Partnership – oznaczającego współpracę pomiędzy jednostkami administracji publicznej i samorządowej, a podmiotami prywatnymi w sferze usług publicznych), które stanowi jeden z konkurencyjnych sposobów finansowania inwestycji publicznych,
- b. ekonomiki usług w oparciu o outsourcing w celu poprawienia efektywności funkcjonowania organizacji i zapewnienia jej rozwoju i sukcesu rynkowego<sup>36</sup>,
- c. systemu zarządzania jakością jako procesu wymagającego nieustanne modyfikacje oraz ulepszenia,
- d. benchmarkingu jako narzędzia i elementu długofalowej strategii,
- e. budżetowania jako narzędzia zarządzania i kontroli,
- f. controllingu – obejmującego funkcje stanowiące zaplecze informacyjne realizacji funkcji kierowniczych, to jest planowania strategicznego i operacyjnego, organizowania oraz kierowania ludźmi.

---

## Podsumowanie

---

Sektor publiczny jest związany z tworzeniem zasad funkcjonowania społeczeństwa oraz świadczeniem szeregu usług publicznych. Administracja ma zatem charakter usługowy i funkcjonuje w systemie uregulowań prawnych. Wypracowanie, wdro-

33 K. Puchacz, Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych – omówienie i propozycje wzorcowych rozwiązań, ODDK, Gdańsk 2010, s.9.

34 Zdaniem T. Lubińskiej reforma finansów publicznych polegająca na wdrożeniu budżetu zadaniowego w Polsce będzie miała przełomowe znaczenie dla nowoczesnego zarządzania zadaniami publicznymi oraz wydatkami sektora publicznego – *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009, s.10.

35 Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz.U. nr 157, poz.1240).

36 T. Kocyński, *Outsourcing w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, PWE, Warszawa 2010, s.41.



żenie i ciągle doskonalenie modelu zarządzania zadaniowego sektorem publicznym w Polsce ma bezpośredni wpływ na zmianę zarządzania organizacjami publicznymi. Znaczenie sektora publicznego wynika bowiem z misji państwa, jego celów oraz stosowanych narzędzi ich realizacji. Większa przejrzystość finansów publicznych i odpowiedzialność za wydatkowanie środków publicznych pozwala na zwiększenie zaufania klienta/obywatela/podatnika do organów i instytucji publicznych.

Mechanizmy kontroli jednostek administracji publicznej, opierają się mierzalnych wskaźnikach, które zostały zdefiniowane w jednoznaczny sposób, zapewniając jednocześnie świadczenie usług publicznych o coraz wyższym standardzie. Podstawą prawidłowego funkcjonowania organizacji „otwartej na klienta” jest dobra relacja między pracownikami a klientami, zapewnienie dobrej atmosfery i osiągnięcie zamierzonych celów (mierników efektywności). Jakość usług wpływa z jednej strony na ocenę i wizerunek administracji, z drugiej zaś na satysfakcję i zadowolenie klienta.

Funkcjonowanie organizacji, zwłaszcza w administracji publicznej nie może polegać jedynie na wyzwaniu inicjatywy i innowacyjnym rozwiązywaniu problemów. Do jej sprawnego działania niezbędne jest wykonywanie szeregu programowych często rutynowych działań takich jak np.:

- sprawne podejmowanie rutynowych decyzji administracyjnych,
- księgowość,
- sprawozdawczość,
- czy cała infrastruktura na rzecz twórczej aktywności<sup>37</sup>.

Nowoczesne społeczeństwo i współczesna gospodarka dzięki odpowiednio zbudowanej strukturze otwartej na innowacje, wymaga wprowadzenia mechanizmów administracji przyjaznej, nowoczesnej i efektywnej. Proces ten stanowi wyzwanie (dla zarządzających) do poszukiwania nowych rozwiązań i wdrażania zmian w funkcjonowaniu sektora publicznego. Uzasadniona jest więc teza, że działając w warunkach gospodarki rynkowej nowe uregulowania w zakresie finansów publicznych (poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów) wpływają na zwiększenie efektywności i skuteczności funkcjonowania administracji publicznej (we współpracy z innymi podmiotami) i przyczyniają się do:

- stabilizacji finansów publicznych,
- sprawnego i skutecznego działania administracji publicznej,
- podniesienia jakości oferowanych usług – obsługi klienta/podatnika.
- doskonalenia organizacji i efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Skutecznie funkcjonujące państwo, to sektor publiczny, który dysponuje odpowiednimi środkami pieniężnymi i sprawnym systemem podatkowym. Współczesna organizacja „otwarta na klienta” poznaje jego potrzeby i oczekiwania (angażuje do

---

37 J. Hausner, *Administracja Publiczna*, PWN, Warszawa 2005, s. 159.



współpracy), kształtuje pozytywne relacje oraz sprzyja budowaniu gospodarki opartej na wiedzy. Zdaniem autorki otwartość ta podyktowana jest z jednej strony potrzebami rynku i standardami obsługi, z drugiej natomiast uznaniem dla jakości, umiejętności i profesjonalizmu.

## **Functioning of Public Sector as Client-Fronted Organizations**

### **Summary**

The transition of the socio-economic system, the processes of globalization and Poland's integration with the EU structures have had a direct impact on the Polish society transformations and changes to the management of public organizations.

The basis for client's satisfaction, who is dealt with by the public sector, is an effective, 'client-fronted' administration, able to identify needs and attempting to live up to his satisfaction. An essential part of the economic transition was the development of modern marketing and management concepts within the public administration, which, as we know, has different operational features (it is not profit-oriented) and handles the client – a recipient of public goods.

The aim of this article is to demonstrate the issues connected with the functioning of the public sector, which through implementation and popularization of tools/instruments of the modern public management contributes to the efficient and efficacious operation of the public sector, as well as to raising the quality of the services on offer.

