

PRACE NAUKOWE

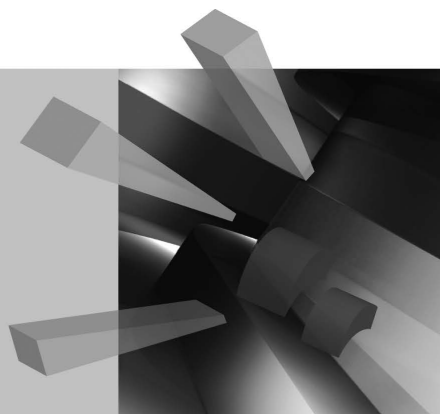
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

265

Orientacja na wyniki we współczesnej gospodarce



Redaktorzy naukowi

Tadeusz Borys

Piotr Rogala



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Witold Biały, Marek Bugdol, Joanna Ejdys, Piotr Grudowski,
Jan Jasiczak, Piotr Jedynek, Krystyna Lisiecka, Alina Matuszak-Flejszman,
Franciszek Mroczo, Bazyl Poskrobko, Piotr Przybyłowski, Tadeusz Sikora,
Elżbieta Skrzypek, Katarzyna Szczepańska, Stanisław Tkaczyk,
Maciej Urbaniak, Tadeusz Wawak, Małgorzata Wiśniewska,
Leszek Woźniak, Zofia Zymonik

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-203-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Anna Baraniecka , Konflikt celów w przedsiębiorstwie – identyfikacja, konsekwencje i sposoby eliminowania.....	11
Tomasz Brzozowski , Przegląd zarządzania a orientacja na wyniki	31
Marek Bugdol , Zaufanie jako wynik działalności organizacji	40
Joanna Cackowska, Katarzyna Szczepańska , Perspektywy satysfakcji nauczycieli	54
Małgorzata Chojnacka , Kryteria i metody oceny jakości obsługi klienta w wybranych przedsiębiorstwach transportu miejskiego	65
Marta Chudykowska , Wybrane problemy budowy i wdrażania zrównoważonej karty wyników w szpitalu.....	77
Sylwia Dziedzic , Analiza poziomu satysfakcji absolwentów Wydziału Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej	90
Zenon Foltynowicz, Marta Purol , Doskonalenie procesu zarządzania strategicznego zorientowanego na wyniki na przykładzie Wydziału Towaroznawstwa Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu	102
Bartosz Fortuński , „Wyniki” proekologicznego podejścia do energetyki w Unii Europejskiej w oparciu o model EFQM	113
Barbara Fura , Wpływ systemu zarządzania środowiskowego na wyniki przedsiębiorstw województwa podkarpackiego.....	126
Tomasz Greber , Kwantyfikacja wyników auditów trzeciej strony.....	136
Piotr Grudowski, Jacek Matusiak , Wybrane aspekty oceny satysfakcji i lojalności klientów i pracowników.....	144
Rafał Haffer , Systemy pomiaru wyników działalności polskich przedsiębiorstw i ich wpływ na osiągnięte wyniki.....	156
Liliana Hawrysz, Katarzyna Hys , Klient i jego satysfakcja w usługach administracji publicznej	172
Zbigniew Klos, Krzysztof Koper , Wybrane aspekty analizy orientacji na wynik w przedsiębiorstwach sektora spożywczego.....	184
Elżbieta Krodkiewska-Skoczylas, Grażyna Żarlicka , Zarządzanie procesowe stymulatorem doskonalenia wyników działalności organizacji publicznej.....	194
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański , Determinanty satysfakcji klientów z usług jednostek administracji publicznej – na przykładzie Urzędu Miasta w Dzierżonowie	208
Andrzej Kwintowski , Porównanie wybranych narzędzi związanych z postępowaniem z wyrobem niezgodnym.....	220

Krystyna Lisiecka, Łukasz Pajor , Proekologiczne zarządzanie przedsiębiorstwem – wyniki badań	229
Agata Lulewicz-Sas , Raportowanie działalności społecznie odpowiedzialnej przedsiębiorstw	245
Ewa Łosiewicz-Dniestrzańska , Pomiar jakości procesu realizacji usługi bankowej	260
Katarzyna Midor, Witold Biały , Wyniki badań oczekiwań i satysfakcji klientów uczelni wyższej z obszaru województwa śląskiego	271
Agnieszka Panasiewicz , Metodyka zarządzania ryzykiem zgodna ze standardem ISO 31000	282
Barbara Pytko , Doskonalenie zarządzania publicznego z wykorzystaniem wyników analizy przemian jakościowych	294
Paweł Rumniak , Kierunki rozwoju raportowania wewnętrznego przedsiębiorstwa.....	308
Renata Sosnowska-Noworól, Zdzisław Woźniak , Sformalizowany system – skuteczny instrument zarządzania czy hamulec rozwoju?	319
Barbara Sujak-Cyruł, Sylwia Dudziak-Kamieniarz , Edukacyjna wartość dodana a orientacja na wyniki – doniesienie z badań ankietowych	336
Maciej Urbaniak , Formy wstępnej oceny dostawców – wyniki badań.....	357
Izabela Witczak , Poprawa skuteczności i efektywności usług zdrowotnych w szpitalach poprzez wdrażanie standardów akredytacyjnych – analiza polskich i międzynarodowych doświadczeń	365
Marian Woźniak , Wykorzystanie Modelu Doskonałości EFQM do analizy żywotności gmin wiejskich na przykładzie wybranych gmin województwa podkarpackiego.....	374
Grażyna Paulina Wójcik , Wpływ systemów zarządzania na efektywność przedsiębiorstwa energetycznego	390
Sabina Zaremba-Warnke , Znaczenie ekotestów dla zapewnienia satysfakcji proekologicznym klientom	404
Anetta Zielińska , Metody wyceny obszarów przyrodniczo cennych	414

Summaries

Anna Baraniecka , The aim conflict in an enterprise – identification, consequences and ways of elimination.....	30
Tomasz Brzozowski , Management review vs. results orientation	39
Marek Bugdol , Trust as a result of an organization's activities	53
Joanna Cackowska, Katarzyna Szczepańska , Perspectives of teachers' satisfaction	64
Małgorzata Chojnacka , Criteria and methods of appraisal of quality of customer service in chosen enterprises of municipal transportation	76

Marta Chudykowska , Chosen aspects of designing and implementing the balanced scorecard in a hospital	89
Sylwia Dziedzic , Analysis of satisfaction level of the graduates of Faculty of Management at Rzeszów University of Technology	101
Zenon Foltynowicz, Marta Purol , Improving result-oriented strategic management – the case of commodity Science Faculty of the Poznań University of Economics	112
Bartosz Fortuński , „Results” of environmental approach towards European Union energy policy in the EFQM model.....	125
Barbara Fura , Influence of ISO 14001 system adoption on the performance of the Podkarpackie Voivodeship enterprises	134
Tomasz Greber , Quantification of results of third party audits	143
Piotr Grudowski, Jacek Matusiak , Selected aspects of the satisfaction and loyalty of customers and employees.....	154
Rafał Haffer , Performance measurement systems and their impact on results achieved by Polish companies	171
Liliana Hawrysz, Katarzyna Hys , Client and his satisfaction in public administration services.....	183
Zbigniew Kłos, Krzysztof Koper , Selected aspects of orientation analysis on results in food sector companies.....	193
Elżbieta Krodkiewska-Skoczylas, Grażyna Żarlicka , Process management as a stimulator for improving the results of public organization performance.....	207
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański , Determinants of customer satisfaction with public administration units services – the example of the municipal office of Dzierżoniów	218
Andrzej Kwintowski , Comparison of selected tools used in the control of a nonconforming product	228
Krystyna Lisiecka, Łukasz Pajor , Environment-friendly management – study findings	244
Agata Lulewicz-Sas , Reporting of socially responsible business.....	259
Ewa Łosiewicz-Dniestrzańska , Quality measurement of the banking service process	270
Katarzyna Midor, Witold Biały , Research results of expectations and satisfaction of clients of higher education institution in the Silesian Voivodeship region	281
Agnieszka Panasiewicz , Risk management methodology in accordance with ISO 31000 standard	293
Barbara Pytko , Public management improvement with the applience of analysis results of quality changes.....	307
Paweł Rumniak , Directions of changes and development of internal report systems	318

Renata Sosnowska-Noworól, Zdzisław Woźniak , A formalised system – an effective tool or an impediment?	335
Barbara Sujak-Cyrul, Sylwia Dudziak-Kamieniarz , Educational value added and focus on results – report from survey study	356
Maciej Urbaniak , Forms of a preliminary evaluation on suppliers – studies results.....	364
Izabela Witczak , Improving efficiency and effectiveness of health care in hospitals through the implementation of accreditation standards (The analysis of Polish and international experience).....	373
Marian Woźniak , The application of EFQM Quality Model for food analysis in rural communities on the example of Podkarpackie Voivodeship communities	389
Grażyna Paulina Wójcik , Impact of management on the effectiveness of power industry	403
Sabina Zaremba-Warnke , Eco-tests importance to ensure environmentally conscious customers satisfaction	413
Anetta Zielińska , Evaluation methods of naturally valuable areas	423

Liliana Hawrysz, Katarzyna Hys

Politechnika Opolska

e-mail: {l.hawrysz; k.hys}@po.opole.pl

KLIENT I JEGO SATYSFAKCJA W USŁUGACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ*

Streszczenie: Rola klienta w usługach publicznych interesuje naukowców i praktyków już od wielu lat. Analiza bogatego materiału teoretycznego pokazuje jednak, że koncepcja klienta w sektorze publicznym wydaje się słabo rozwinięta. Ilustruje to nacisk kładziony na ukierunkowanie menedżerów jednostek sektora publicznego na klienta, rozumiane jako aplikowanie koncepcji zarządzania pochodzących z sektora prywatnego, które może prowadzić do dewaluowania obywatelstwa. Sposób wsłuchania się w potrzeby i oczekiwania klientów również nie jest najsilniejszą częścią tej koncepcji. Ramy obsługi klienta wymagają znacznego rozwoju złożonych procesów poznawczych przeprowadzanych w sposób ciągły przez odpowiedzialnych urzędników.

Słowa kluczowe: klient, satysfakcja klienta, jakość usług, usługi publiczne.

1. Wstęp

Światowymi liderami we wdrażaniu najlepszych rozwiązań proobywatelskich (usługowych i procesowych) (według ONZ na rok 2010, UNPAN) są: (1) Republika Korei, (2) USA, (3) Kanada, (4) Wielka Brytania, (5) Australia. W rankingu tym Polska zajmuje (wspólnie z Portugalią) 50. miejsce. W Europie natomiast (według ONZ na rok 2010, UNPAN) liderzy we wdrażaniu najlepszych rozwiązań proobywatelskich to: (1) Wielka Brytania, (2) Hiszpania, (3) Norwegia, (4) Francja, (5) Holandia. W tym rankingu Polska zajmuje 26. pozycję [Gdańska 2012]. Dlatego właśnie pojawianie się orientacji na klienta w sektorze publicznym opisano w artykule z perspektywy liderów w jej aplikacji, tj. Stanów Zjednoczonych, Anglii i Kanady. Podjęto również próbę doprecyzowania, kogo rozumiemy pod pojęciem klienta w usługach publicznych oraz w jaki sposób projektować poprawę jakości usług publicznych. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy klient i jego satysfakcja faktycznie znaleźli się w centrum usług publicznych i na ile działania te są wpisane w strategię

* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/04796.

sektora. Zastosowane metody badawcze to krytyczna analiza piśmiennictwa oraz analiza i konstrukcja logiczna.

2. Orientacja na klienta w usługach publicznych

Pod względem modernizacji administracji publicznej Stany Zjednoczone znajdują się w ścisłej czołówce światowej. Osiągnięcie to przypisuje się przede wszystkim wiceprezydentowi Alowi Gore'owi, który był bardzo mocno zaangażowany w poprawianie usług publicznych przez osiem lat sprawowania funkcji. Narodowy Przegląd Wyników (*National Performance Review*), za którego wprowadzenie odpowiadał wiceprezydent, zakładał, że efektywne rządzenie powinno być oparte na zadowoleniu klienta. Aby wsłuchać się uważnie w potrzeby klienta, posługiwano się ankietami i grupami roboczymi. W programie tym forsowano używanie dynamicznych instrumentów, takich jak konkurencja i wybór konsumenta, aby w ten sposób uświadomić pracownikom, że klient zawsze znajduje się na pierwszym miejscu [Robertson, Ball 2002]. Potwierdzeniem wcześniej obranego kursu była ustanowiona w 1998 roku Prezydencka Nagroda Jakości, która mocno kierunkowała organizacje na klienta, ciągłe doskonalenie i zwiększanie zaangażowania pracowników [Opolski, Modzelewski 2009].

Tabela 1. Ewolucja kryteriów stosowanych w tabeli wskaźników

Kryteria stosowane w 1996 roku	Kryteria stosowane w 2002 roku
– Standardy	– Standardy
– Informacja i otwartość	– Bycie otwartym i dostarczanie pełnej informacji
– Konsultacja i wybór	– Konsultowanie i wymaganie
– Uprzejmość i usłużność	– Ułatwianie dostępu i promocja możliwości dokonywania wyboru
– Wykonywanie zadań poprawnie	– Traktowanie wszystkich rzetelnie
– Wartość za pieniądze	– Poprawianie, gdy coś idzie nie tak
– Satysfakcja dla użytkownika	– Zwiększanie zadowolenia użytkownika
– Poprawianie jakości	– Wprowadzanie innowacji
– Udoskonalenie i rozszerzanie zakresu usług	– Praca z innymi dostawcami usług publicznych
	– Wykorzystywanie zasobów w sposób efektywny

Źródło: L. Gaster, A. Squires, *Providing quality in the public sector. A practical approach to improving public service*, Open University, United Kingdom, 2003, s. 105, cyt. za: [Opolski, Modzelewski 2009, s. 46].

Sygnalem świadczącym o tym, że zmienia się optyka patrzenia na klienta w sektorze publicznym w Wielkiej Brytanii, była Karta Obywatelska, która została wprowadzona w 1991 roku, a według której usługi miały być rozwijane i poprawiane względem czterech obszarów: standardów, jakości, wyborów, wartości. Informacje na temat bieżących celów stawianych poszczególnym instytucjom publicznym były zbierane w postaci tabel z kluczowymi dziedzinami, po to by zachęcić użytkowników do korzystania ze swojego prawa głosu i informowania, jeżeli rzeczywistość

nie spełnia założeń. Problem polegał jednak na tym, że większość opublikowanych tabel zawierała jedynie niezbędne minimum, natomiast indywidualne skargi obywateli nie prowadziły do żadnych pozytywnych zmian [Opolski, Modzelewski 2009]. W 1992 roku powstała tabela wskaźników, która zawierała kryteria funkcjonowania jednostek publicznych. Kryteria te ewoluowały z czasem, jednakże sama tabela nie straciła na popularności. W tabeli 1 zaprezentowano kryteria stosowane w latach 1996 i 2002.

Przełomowym momentem z perspektywy klienta było wejście w życie Białej Księgi Modernizującego się Systemu Rządzenia, która wprowadzała m.in. zasadę dostarczania usług publicznych będących wyrazem potrzeb obywateli, a nie wygodnym *status quo* dla dostawców, dostarczanie w sposób efektywny wysokiej jakości usług i nietolerowanie mierności, aktywne użycie nowych technologii w celu rozpoznania potrzeb obywateli i świata biznesu, wzbogacanie usług publicznych, a nie zubożanie ich [Opolski, Modzelewski 2009]. Mimo wielu wysiłków włożonych w reformowanie usług publicznych w Wielkiej Brytanii klient nie znalazł się jeszcze w sercu systemu poprawy jakości, a sam system nie obejmuje wszystkich aspektów poprawy jakości [Opolski, Modzelewski 2009].

W Kanadzie perspektywa klienta, a w zasadzie człowieka na pierwszym miejscu, została poddana pod dyskusję w opracowaniu *Usługi publiczne 2000: Unowocześnienie usług publicznych w Kanadzie* [Robertson, Ball 2002]. Rząd Kanady zainicjował wprowadzanie koncepcji planowania biznesowego, w tym stosowanie wielu technik jakościowych, do poprawy skuteczności zarządzania publicznego. Rząd federalny Kanady przyczynił się do powstania Narodowego Instytutu Jakości (National Quality Institute (NQI)). Misją instytutu jest stymulowanie i wspieranie jakości i innowacji we wszystkich kanadyjskich przedsiębiorstwach i instytucjach. NQI opracował wiele dokumentów, które mogą być przydatne organizacjom zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego, rozważających wprowadzenie inicjatyw jakościowych. NQI sponsoruje również program nagród (Kanadyjska Nagroda Doskonałości) [Robertson, Ball 2002].

Cechą wspólną nowoczesnych systemów zarządzania w sektorze publicznym jest nastawienie na obywatela i postawienie jego potrzeb na pierwszym miejscu oraz zmiana struktur organizacyjnych instytucji publicznych [Opolski, Modzelewski 2009].

3. Klient w usługach publicznych

Na przestrzeni lat relacje zachodzące pomiędzy urzędem a obywatelem ulegały znaczącym przemianom. Do tej pory traktowany jako petent (ucieleśnienie interesariusza) – współcześnie określany jako partner wymiany. Obserwowana transformacja ma swe implikacje w ewolucji społeczeństwa, gdzie kluczowym zagadnieniem staje się dbałość o wszelkie aspekty współpracy na pograniczu jednostek urzędu i obywateli korzystających z jego usług. Tym samym obywatel, mając do dyspozycji narzę-

dzia kreujące usługę, staje się jej współtwórcą poprzez koincydencyjną interakcję. Urzędnik natomiast, podążając za nowymi standardami odzwierciedlającymi potrzeby rynku, wciela się niejako w rolę doradcy klienta. Pełni zatem funkcję eksperta, którego celem jest wspieranie wszelkich form aktywności obywateli. W tabeli 2 zaprezentowano ewolucję roli urzędnika i klienta.

Tabela 2. Ewolucja roli urzędnika i klienta

Okres rozwoju	Role urzędnicze – ewolucja	„Klienci”
Administracja w starożytności i przed wiekiem Oświecenia	sługa boga – władcy	władca – bóg
Administracja monarchii absolutnej	sługa monarchy	monarcha absolutny
Administracja weberowska	sługa państwa, struktur	urzędnicy, państwo
New Public Management (TQM)	urzędnik – klient wewnętrzny	klienci wewnętrzni i zewnętrzni
Teraźniejszość i przyszłość	urzędnik – doradca, partner, akwizytor usług	klienci wewnętrzni i zewnętrzni

Źródło: [Kostecka 2011].

Sektor publiczny współcześnie, określając nowe standardy swych usług, sięga do doświadczeń innych instytucji, zwłaszcza prywatnych. Chociaż podejmowane działania benchmarkingowe są źródłem bezcennych informacji dla sektora publicznego, jednakże nie wszystkie rozwiązania sektora prywatnego są możliwe do zaadaptowania w warunkach administracji państwowej. Wynika to z natury sektora. Obywatel bowiem pełni funkcję zarówno podporządkowaną (jako podatnik), jak i nadrzędną (jako usługobiorca) w stosunku do urzędów. Ten swoisty dualizm ma swe implikacje w postrzeganiu klienta przez urzędników.

W sektorze usług publicznych pojęcie klienta nabiera szczególnego znaczenia. Współcześnie wymienia się kilka ról, jakie on pełni [Rhee, Rha 2007]. W literaturze wskazuje się, że klient jest [Shand, Arnberg 1996]:

- beneficjentem, co oznacza, że otrzymuje usługę w formie płatności lub zasiłku, a usługodawca ma pozycję monopolisty (np. zasiłki dla bezrobotnych),
- klientem, co rozumiane jest, że może wybierać placówkę, z której usług chce korzystać (np. państwowa lub prywatna),
- użytkownikiem, kiedy nie ma alternatywnego miejsca korzystania z danej usługi,
- użytkownikiem i współtwórcą, co oznacza, że jednocześnie może korzystać z usługi, jak również ją świadczyć,
- nabywcą, co oznacza, że jest użytkownikiem i płaci za realizację danej usługi,
- podatnikiem, co oznacza, że użytkownik ma jasno określone obowiązki w stosunku do państwa,
- obywatelem, co oznacza, że musi przestrzegać zasad i podlega kontroli, ale jednocześnie posiada elementarne prawa zagwarantowane przez państwo.

Można zatem przyjąć, że klient urzędu jest to *osoba, która świadomie zleca wykonanie usługi przez dany urząd na swoją rzecz lub na rzecz podmiotu, który reprezentuje* [Wytyczne... 2012].

Charakterystyczne kryteria segmentacji dla klientów sektora publicznego zostały przedstawione w tab. 3.

Tabela 3. Kryteria segmentacji klientów sektora publicznego

Kryterium	Charakterystyka	Przykłady
Podmiotowe	ze względu na rolę danej osoby względem beneficjenta usługi	klient, pełnomocnik, przedstawiciel lub następca prawny
Przedmiotowe	ze względu na rodzaj usługi, po której przychodzi klient	typ sprawy, którą chce załatwić w urzędzie
Zależności	ze względu na sposób zależności pomiędzy klientem a urzędem	klient wewnętrzny, klient zewnętrzny zależny, klient zewnętrzny niezależny
Kontaktowe	ze względu na rodzaj kontaktu	bezpośredni lub pośredni
Częstotliwości	ze względu na częstotliwość kontaktu z klientem	jednorazowa, powtarzalna, cykliczna
Osobowe	ze względu na rodzaj osoby zwracającej się ze sprawą	firma, osoba fizyczna, jednostka publiczna, ZOZ itp.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Wytyczne... 2012, s. 36–38].

W literaturze przedmiotu coraz większy nacisk kładziony jest na ukierunkowanie menedżerów jednostek sektora publicznego na klienta, rozumiane jako aplikowanie koncepcji zarządzania pochodzących z sektora prywatnego. Co może generować pewne trudności, jakość usług w sektorze prywatnym jest bowiem silnie skorelowana ze statusem socjoekonomicznym klientów i nikt nie zakwestionuje prawa firm do dywersyfikowania poziomu usług w zależności od zasobności portfela klienta. Trudność kolejna wynika z prawa klienta sektora prywatnego do egzekwowania usługi na satysfakcjonującym go poziomie poprzez procedurę reklamacyjną. Konsekwencją tego jest fakt, że klient, który korzysta z tego prawa, może uzyskać wyższy poziom usług. Podobnie obywatel, który potrafi uargumentować swoje racje skutecznie (ustnie lub pisemnie), będzie dysponować większą władzą niż ten, który tego nie umie [Alford 2002]. Jeśli wsłuchanie się w klienta byłoby ukierunkowane na tego, który nie potrafi lub nie może wyrazić swoich preferencji precyzyjnie i jasno, założenie równego traktowania wszystkich obywateli nie byłoby naruszone. Jednakże badacze zwracają uwagę na skłonność urzędników do służenia tym, którym służy się łatwiej [Fountain 2001]. Słuchanie klienta nie jest łatwe również z powodu niejednoznaczności i dynamiczności niektórych preferencji. Biorąc pod uwagę złożoność większości usług publicznych, nie powinno być zaskoczeniem, że kwestia niejasnych, niestabilnych i endogennych preferencji stwarza trudności dla administracji publicznej [Giannoccaro i in. 2008]. Założenia dotyczące preferencji obywateli, zarówno zawarte w Narodowym Przeglądzie Wyników, jak i te z NPM, pochodzące z teorii racjonalnego wyboru, wydają się nie do końca adekwat-

ne do rzeczywistej sytuacji w sektorze. Urzędnicy muszą rozróżnić kilka sposobów zrozumienia kompromisów między wewnętrznymi preferencjami, zainteresowaniami i postawami [Fountain 2001]:

1. Człowiek jest bardziej usatysfakcjonowany z obsługi w urzędzie x niż w urzędzie y (twierdzenie dotyczące satysfakcji lub zadowolenia);
2. Człowiek uważa, że on/ona jest lepszy/lepsza z x niż z y (twierdzenie dotyczące introspekcji dobrobytu);
3. Człowiek jest lepszy z x niż z y (twierdzenie dotyczące indywidualnego dobrobytu, który może, ale nie musi być introspektywny);
4. Zdarza się, że człowiek woli x raczej niż y (twierdzenie dotyczące stanu psychicznego preferencji lub pragnień odnośnie do urzędów);
5. Zdarza się, że człowiek woli wybrać x raczej niż y (twierdzenie dotyczące chęci/pragnienia wyboru);
6. Okazuje się, że człowiek uważa, że byłoby właściwie wybrać x raczej niż y (twierdzenie dotyczące wyboru normatywnego);
7. Człowiek uważa, że byłoby lepiej, jeśli x pojawiłby się raczej niż y (twierdzenie dotyczące wyroku normatywnego dotyczącego spraw urzędów);
8. Człowiek wybierający x raczej niż y (twierdzenie dotyczące aktualnego wyboru).

Identyfikacja i wyjaśnianie indywidualnych preferencji i kompromisów jest trudne samo w sobie [Jakka 2004]. Ponadto indywidualne preferencje muszą być sumowane, jeśli o oczekiwaniach klientów mają być poinformowani rządzący, co powoduje zniekształcenie ich obrazu.

Rolą instytucji politycznych zawsze była pomoc obywatelom w rozwijaniu ich preferencji, a urzędnicy mają obowiązek zrobić więcej niż tylko zadowolić klientów. Muszą zidentyfikować i zagregować preferencje, tak aby podtrzymać polityczną legitymizację i zminimalizować nierówności. Ramy obsługi klienta wymagają znacznego rozwoju złożonych procesów poznawczych przeprowadzanych w sposób ciągły przez odpowiedzialnych urzędników. Agregacja danych ankietowych bezpośrednich odbiorców usług stanowi tylko zniekształcony szkic bardzo zróżnicowanego krajobrazu, które obejmuje wspólne preferencje obywateli. Poza wsłuchaniem się w aktualne potrzeby klientów ważne jest również uwzględnienie interesów przyszłych pokoleń [Fountain 2001].

4. Dialog z klientem w usługach polskiej administracji publicznej

Ważność roli klienta w perspektywie administracji publicznej podkreślają m.in. duże projekty systemowe realizowane w ostatnim czasie w Polsce. W projekcie **Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej** w ramach poddziałania 5.1.1. pojawia się informacja o konieczności „systematycznego gromadzenia i analizy informacji o zainteresowanych stronach, ich potrzebach i oczekiwaniach”. Jednak jedną z większych inicjatyw jest projekt Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Klient w centrum uwagi administracji”, realizowany w 100 urzędach administracji

Tabela 4. Zestawienie wybranych ankiet badania satysfakcji klienta w usługach publicznych

<p>Propozycja pochodząca z materiałów szkoleniowych projektu <i>Poprawa zdolności zarządzających w urzędach administracji rządowej</i></p>	<p>Urząd Miasta w Dzierżoniowie</p>	<p>Propozycja pochodząca z materiałów szkoleniowych projektu <i>Klient w centrum uwagi administracji</i></p>	<p>Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego</p>
<p>Jak oceniają Państwo stopień merytorycznej wiedzy pracowników? Czy pracownicy posługiwali się zrozumiałą terminologią? Czy w trakcie załatwiania spraw byli uprzejmi?</p>	<p>Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z fachowości pracowników Urzędu? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z uprzejmości pracowników w Urzędzie? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z wyjaśnień udzielanych przez pracowników Urzędu? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z pomocy udzielanej przez pracowników Urzędu? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z rzetelności w realizacji Pana/Pani sprawy?</p>	<p>Czy pracownicy urzędu byli uprzejmi i kulturalni? Czy pracownicy urzędu posiadali odpowiednią wiedzę i kompetencje? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z obsługi pracowników urzędu Czy pracownicy urzędu podeszli z zainteresowaniem do Pana/Pani sprawy? Czy pracownicy urzędu wypowiedzieli się jasno i zrozumiale? Czy pracownicy urzędu byli pogodni i przyjaźni wobec Pana/Pani? Czy pracownicy urzędu przekazali Panu/Pani wszystkie niezbędne informacje dotyczące sprawy?</p>	<p>Jak ocenia Pan/Pani uprzejmość i kulturę osobistą pracowników świadczących usługi w Urzędzie?</p>
<p>Czy zapewniono Państwu właściwy dostęp do potrzebnych formularzy i druków?</p>	<p>Czy czas realizacji usług jest zgodny z zadeklarowanym przez Urząd? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z szybkości załatwiania spraw w Urzędzie? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z czasu oczekiwania w Urzędzie? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z poprawności otrzymanych dokumentów (decyzji, zezwoleń, wypisów)? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z czytelności i łatwości wypełniania formularzy dostępnych w Urzędzie?</p>	<p>Czy w Pana/Pani sprawie Urząd działał bez zbędnej zwłoki? Czy załatwiają sprawę, był/a Pan/Pani odsyłany/a od „urzędnika do urzędnika”? Czy sprawa, którą załatwiał/a Pan/Pani w Urzędzie, jest skomplikowana? Czy czas oczekiwania na przyjęcie przez pracowników można spędzić w komfortowych warunkach? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z czasu oczekiwania na załatwienie sprawy? Czy Pana/Pani sprawa została załatwiona w sposób rzetelny? Czy formularze, druki i wzory były łatwo dostępne? Czy dokumenty, formularze, druki wymagane do załatwienia sprawy były łatwe do wypełnienia? Czy przepisy dotyczące Pana/Pani sprawy są jasne i klarowne?</p>	<p>Jakie ma Pan/Pan spostrzeżenia na temat Urzędu?</p>

Czy czas pracy Urzędu odpowiada Państwu potrzebom?	Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z godzin pracy Urzędu? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z dostępności Burmistrza i jego Zastępców? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z ogólnego poziomu usług świadczonych przez Urząd Miasta?	Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z godzin pracy urzędu? Czy Pana/Pani sprawa powinna zostać załatwiona bez osobistej wizyty w Urzędzie? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z ogólnego poziomu usług świadczonych przez Urząd?	Czy czas oczekiwania na przyjęcie i załatwienie Pana/Pani sprawy w Urzędzie był satysfakcjonujący? Jakie trudności napotkał/a Pan/Pani podczas załatwiania sprawy?
	Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z informacji zamieszczonych na tablicach informacyjnych, na stronach internetowych i BIP? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z czytelności i dostępności Kart Usług w Urzędzie? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z możliwości uzyskania informacji na temat etapu załatwienia sprawy w Urzędzie? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z jakości kontaktów telefonicznych, e-mail z Urzędem?	Czy na stronie internetowej uzyskał/a Pan/Pani potrzebne informacje dotyczące Pana/Pani dzisiejszej sprawy? Czy otrzymał/a Pan/Pani pełną informację o sposobie załatwienia sprawy?	Czy uważa Pan/Pani, że praca urzędu w ostatnim czasie uległa pogorszeniu/polepszyła się/nie zmieniła się?
	Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z oznakowania i łatwości poruszania się po terenie Urzędu? Czy jest Pan/Pani zadowolony/a z warunków obsługi w BOK, w Wydziałach urzędu?	Czy siedziba urzędu jest położona w dogodnym miejscu? Czy w budynku panuje czystość i porządek? Czy budynek posiada udogodnienie dla osób niepełnosprawnych?	

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów szkoleniowych projektu *Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej*; http://www.dzierzoniow.pl/Aktualnosci/Raport_badania_klientow; http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xber/ldoz/ASSETS_Notatka_www_po_warsztatach2012.pdf; <http://www.e-swietokrzyskie.pl/ankieta/>.

rządowej od sierpnia 2010 roku w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹. Na potrzeby tego projektu przeprowadzone zostały badania ilościowe, jakościowe i badania dyskursu publicznego, na podstawie których nakreślono następujące oczekiwania obywateli względem państwa:

- wysoki profesjonalizm urzędników i pracowników administracji publicznej,
- partnerskie traktowanie (od petenta do klienta/partnera),
- otwartość, transparentność – łatwiejszy dostęp do informacji publicznej,
- efektywność oraz terminowość załatwiania spraw obywateli,
- przyjazna atmosfera [Gdańska 2012].

Przykładowe pytania zadawane klientom zestawiono w tab. 4 i uzupełniono o kwestionariusze pochodzące ze stron internetowych wybranych jednostek. Poziom szczegółowości tych ankiet jest bardzo różny. Generalnie koncentrują się one wokół problematyki zadowolenia z: pracy pracowników urzędu, wizyty w urzędzie, załatwianej sprawy, strony www oraz siedziby urzędu.

Problem polega jednak na tym, że występuje wyraźna różnica w percepcji usług publicznych w zależności od poziomu oczekiwań ich odbiorców. Fakt, że ktoś jest zadowolony z obsługi w urzędzie, wcale nie musi świadczyć o wysokiej jakości usług świadczonych przez ten urząd, a jedynie o niewielkich oczekiwaniach co do funkcjonowania urzędu. Sondaże CBOS pokazują, że przeciętni mieszkańcy są znacznie bardziej zadowoleni z jakości obsługi w danym urzędzie niż właściciele firm [Opolski, Modzelewski 2009]. Dlatego zbieranie informacji o poziomie satysfakcji klientów tylko na podstawie danych ankietowych, nawet bardzo szczegółowych, nie uprawnia do wyciągania wniosków o jej poprawie.

Koncentracja na uprzejmości, kompetencjach i wyglądzie zewnętrznym urzędników jest uzasadniona tym, że klientom bardzo trudno jest dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy jakością usługi, którą otrzymali, a wartością niematerialną procesu, w którym usługa była dostarczona. Dlatego grzeczność i przyjazność, na której przede wszystkim koncentrują się urzędy, budując ankietę do badania satysfakcji klienta, nie są celami samymi w sobie, ale ściśle wiążą się z percepcją rzeczywistej jakości usługi. Ponieważ jej wytworzenie, dostarczenie i konsumpcja przebiegają jednocześnie, najważniejsza stała się zdolność i skłonność świadczących usługi do uchwycenia, zrozumienia i odpowiedniego reagowania na potrzeby klientów, czego nie wychwycą badania ankietowe, a co wymaga dużo większego wysiłku niż standardowe działanie. Obsługa klienta nie jest celem, a jedynie środkiem do realizacji celów strategicznych.

Kwestii poprawy jakości usług w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych poświęcono w ostatnich latach wiele uwagi. L. Hodgson, C.M. Farrell, M. Connolly po przeanalizowaniu 51 publikacji (z lat 1997–2004) poświęconych poprawie usług w sektorze publicznym w Wielkiej Brytanii wyodrębnili siedem wymiarów, które mają pozytywny wpływ na poprawę jakości usług. Należą do nich: konkuren-

¹ <http://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/urzed-przyjazny-klientowi>.

cyjność, przywództwo/zarządzanie, innowacje, partycypacja, techniki zarządzania jakością, zasoby i wielkość organizacji. Kategorie te pozwalają skoncentrować się na określonym obszarze, jednak w rzeczywistości zdarza się bardzo często, że nie ma wyraźnych granic między konkretną zmianą a czynnikiem ją powodującym i pod uwagę należy wziąć inne zmienne, które mogły brać udział w procesie. Po zestawieniu wszystkich obszarów L. Hodgson, C.M. Farrell i M. Connolly zidentyfikowali, że innowacje mogą generować większą autonomię i elastyczność wśród pracowników mających bezpośredni kontakt z klientem, większą demokrację w podejmowaniu decyzji, rozwijać nowe cele wydajności, nowe standardy obsługi, zmiany kulturowe, wpływać na skuteczność pracy zespołowej, na nowe struktury personelu, jak również na zmianę celów [Hodgson i in. 2007]. Nie uprawnia to jednak do wyciągania wniosków, że same innowacje wystarczą do zapewnienia poprawy usług publicznych. Istotna okazała się również partycypacja, dlatego angażowanie społeczeństwa, czy to poprzez informowanie, konsultowanie, czy poprzez udział, jest ważnym elementem polityki rządu Wielkiej Brytanii. Niemniej jednak badacze dochodzą do wniosku, że mimo wszystko brakuje jednoznacznych przesłanek co do uniwersalności tych wymiarów. Warto jednak podkreślić, że większość wymienionych powyżej czynników koncentruje się na wykorzystaniu wewnętrznych systemów do promowania usprawnień [Hodgson i in. 2007]. Generalnie wiedza o tym, jak służby publiczne mogą poprawić lub co należy wprowadzić w sektorze usług publicznych, jest niewystarczająca [Hodgson i in. 2007].

Bardzo interesujące badania dotyczące poprawy jakości usług w sektorze publicznym w Kanadzie przeprowadziły K. Somerville i C. Elliott. Po przeanalizowaniu jednostek o najwyższym poziomie obsługi klienta autorki doszły do wniosków, że pierwszym z czynników determinujących poprawę satysfakcji klientów jest właściwa kultura organizacyjna. Kultura, w której na pierwszym miejscu znajduje się właściwa komunikacja wewnętrzna oraz zewnętrzna (z klientami i/lub podmiotami). W komunikacji tej bardzo istotny nacisk położono na sprzężenie zwrotne i nieustanne poszukiwanie sposobów poprawy. Słuchanie klienta odbywa się wielotorowo, np. poprzez grupy focusowe, bezpośrednią komunikację, drogę e-mail, infolinie. Kultura sprzyjająca większej satysfakcji klienta powinna być innowacyjna i otwarta na nowe pomysły, opierać się na zaufaniu, kolegalności, upodmiotowieniu i właściwym podejmowaniu ryzyka [Somerville, Elliott 2011]. Osiągnięcie takiej kultury jest możliwe, ale wymaga to świadomego zaprojektowania kierunków zmian i konsekwentnego monitorowania ich efektów. Jest to proces bardzo czasochłonny. W literaturze przedmiotu pojawiają się opinie, że zajmuje on od pięciu do siedmiu lat, lub też że od sześciu do ośmiu w przypadku jednostek sektora prywatnego, a w przypadku publicznego znacznie więcej.

5. Zakończenie

Mimo że jakość usług publicznych pozostaje w obszarze zainteresowań rządzących i rządzonych od wielu lat, we wprowadzanych rozwiązaniach mających na celu ich poprawę brakuje perspektywy strategicznej. Prowadzone działania mają charakter incydentalny i pozbawione są szerszej perspektywy, polegają na bieżącym reagowaniu na zmieniające się „mody”. Aby klient i jego satysfakcja faktycznie znaleźli się w centrum usług publicznych, świadomego przeprojektowania wymaga przede wszystkim kultura organizacyjna jednostek administracji publicznej, wszelkie inne działania mają jedynie powierzchowny charakter i nie stanowią podstaw do gruntownej zmiany. To, co zaobserwowano, to zmiana na poziomie artefaktów, która jednak nie zmieniła fundamentalnych założeń.

Literatura

- Alford J., *Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective*, „Public Administration Review” 2002, vol. 62, no. 3.
- Fountain J.E., *Paradoxes of public sector customer service*, „An International Journal of Policy and Administration” 2001, vol. 14, no. 1.
- Gdańska D., *Urząd przyjazny klientowi*, „Przegląd Służby Cywilnej” 2012, nr 1 (16).
- Giannoccaro R., Costantino N., Ludovico A.D., Pietroforte R., *Measuring citizen satisfaction with aspects of public services from a local authority and determining their importance: a case study*, „Public Organization Review” 2008, vol. 8.
- Hodgson L., Farrell C.M., Connolly M., *Improving UK Public Services: a review of the evidence*, „Public Administration” 2007, vol. 85, no. 2.
- Jakka A., *Client-Quality Dimensions: empirical evidence from the public sector of the United Arab Emirates*, „Public Organization Review: A Global Journal” 2004, vol. 4.
- Kostecka A., *Klient w centrum uwagi administracji. Wdrożenie standardów zarządzania satysfakcją klienta, Szkolenie z zarządzania satysfakcją klienta*, Rzeszów 2011, http://www.wios.rzeszow.pl/cms/upload/edit/file/Prezentacja_1.pdf (1.06.2012).
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu.pl, Warszawa 2009.
- Rhee S., Rha J., *Public service quality and customer satisfaction: exploring the attributes of service quality in the public sector*, „The Service Industries Journal” 2007, vol. 29, no. 11.
- Robertson R., Ball R., *Innovation and improvement in the delivery of public services: the use of quality management within local government in Canada*, „Public Organization Review: A Global Journal” 2002, no. 2.
- Shand D., Arnberg M., *Background paper*, [in:] *Responsive Government Service Quality Initiatives*, OECD, Paris 1996.
- Somerville K., Elliott C., *Strategies to improve client service: Exemplars in the Canadian federal government*, „The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal” 2011, vol. 16, no. 2.
- Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*. Publikacja w ramach projektu *Klient w centrum uwagi administracji* współfinansowanego

przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Warszawa 2012.

CLIENT AND HIS SATISFACTION IN PUBLIC ADMINISTRATION SERVICES

Summary: The role of a client in public services has been interesting for researchers and practitioners for many years. However, the analysis of the rich theoretical material shows that the concept of the client in the public sector seems to be poorly developed. This illustrates the emphasis on public sector managers' orientation to the client, understood as applying management concepts from the private sector, which may lead to a devaluation of citizenship. The way of listening intently to the needs and expectations of clients is also not the strongest part of this concept. Frameworks of customer service require significant development of complex cognitive processes carried out in a continuous manner by responsible civil servants.

Keywords: client, customer satisfaction, service quality, public services.