

JAKOŚĆ USŁUG ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: Jakość usług i towarów jest ważnym elementem działalności podmiotów ze sfery prywatnej, a zwłaszcza tych, które prowadzą działalność gospodarczą. Zmiany w zakresie zarządzania sektorem publicznym, wprowadzenie do niego zasad i metod właściwych podmiotom prywatnym wymusiło również zainteresowanie się jakością prowadzonej działalności publicznej. Odbiorcy działań organów administracji publicznej oczekują bowiem nie tylko wykonywania nakazanych przez przepisy prawa czynności, ale także aby cechowała je odpowiednia jakość. W konsekwencji podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie administracji publicznej zobowiązane są do zainteresowania się problematyką jakości świadczonych przez siebie usług, a w szczególności czynnikami, które ową jakość determinują i mają wpływ na jej poprawę.

Słowa kluczowe: jakość, jakość usług, jakość usług administracji publicznej

Wstęp

Współcześnie konstruowane definicje administracji publicznej kładą szczególny nacisk na jej służebną rolę wobec społeczeństwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że co do zasady ma ona zajmować się sprawami wspólnoty i członkami tej wspólnoty. Wchodząc w skład struktury władzy wykonawczej w Polsce, administracja publiczna ma również obowiązek stosować prawo, co często jest związane z wykonywaniem czynności o charakterze władczym, represyjnym. Tak wszechstronne i zróżnicowane działania administracji publicznej i odpowiedzialność za podejmowane czynności czynią dyskusję aktualną nad jakością usług administracji publicznej. Podkreślić należy, że istotny wpływ na przebieg tej dyskusji mają adresaci działań administracji, którzy formułują w stosunku do niej bardzo konkretne oczekiwania. Wobec tego szczególnym zainteresowaniem podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie w administracji publicznej objęte są kwestie związane z ustaleniem owych oczekiwań, a także wyspecyfikowanie czynników, które determinują jakość wykonywanych działań i usług.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza pojęcia jakości usług, a także czynników, które mają wpływ na jej powstanie. Dokonałam jej poprzez porównanie specyfiki usług świadczonych przez podmioty ze sfery prywatnej i publicznej. W niniejszym artykule pominięta została problematyka zakresu przedmiotowego i podmiotowego administracji publicznej oraz zarządzania jakością.

1. Pojęcie jakości

Jakość jest definiowana różnie, w zależności od punktu widzenia osoby formułującej definicję. Trudność zdefiniowania jakości wynika z wielu odcieni znaczeniowych, jakie uzyskuje ona w różnych kontekstach. Oprócz aspektu filozoficznego można ją rozpatrywać pod względem socjologicznym (jako ustosunkowanie się użytkowników do określonych cech jakości), humanistycznym (jako kształtowanie warunków życia i pracy sprzyjających wzrostowi poziomu kultury społeczeństwa), technicznym (jako preferowanie określonych właściwości, które należy nadać produktom, by spełniały oczekiwania użytkowników) i ekonomicznym⁷³.

Jakość – według definicji słownikowej – to zespół cech stanowiących o tym, że dany przedmiot jest tym przedmiotem, a nie innym⁷⁴. Tradycyjnie jakość utożsamiano z „technicznymi” aspektami produktów, takimi jak trwałość, niezawodność czy zgodność z projektem⁷⁵. Jakość to „to, co czyni rzecz tym, czym jest, natura; rodzaj lub stopień dobra lub wartości; przymiot; stopień doskonałości, doskonałość, stopień, w jakim coś jest doskonałe; standard dobroci”⁷⁶.

Według M. Bugdola można wyodrębnić osiem podstawowych podejść definicyjnych jakości:

- „transcendentalne” – zgodnie z którym jakość jest czymś, do czego ciągle dążymy (znajduje się poza zasięgiem naszych możliwości),
- „produktowe” – jakość jest zestawem tych cech, które decydują o trwałości i funkcjonalności,
- „użytkownika” – jakość jest zdolnością do zaspokajania potrzeb i oczekiwań klienta,
- „wytwórcy” – jakość jest stopniem zgodności z wyspecyfikowanymi wartościami ujętymi w projektach i procesach technologicznych,
- „wartości” – jakość jest różnicą między korzyściami, jakie uzyskujemy w wyniku nabycia i użytkowania produktu a jego ceną,
- „strat społecznych” – z jakością mamy do czynienia wówczas, gdy wyroby nie doprowadzają do strat w środowisku,
- „wielowymiarowe” – zgodnie z którym jakość ma wiele cech (opiera się na cechach jakości usług i modelach samooceny),
- „strategiczne” – jakość to coś, co pozwala odróżnić nasz wyrób od wyrobów dostarczanych na rynek przez inne organizacje. Jakość jest elementem strategii, a celem działalności jest uzyskiwanie zysków za pomocą wyrobów o wysokiej jakości⁷⁷.

⁷³ T. Olejnik, R. Wieczorek, *Kontrola i sterowanie jakością*, PWN, Warszawa – Poznań 1982, s. 122.

⁷⁴ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN Warszawa 1995, s. 54.

⁷⁵ D. Perło, *Zarządzanie jakością w administracji*, [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009 s. 197.

⁷⁶ A. Hamrol, W. Mantura, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 24

⁷⁷ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 18.

Podzielam pogląd D. Perło, że pojęcie jakości to stopień zgodności między oczekiwaniem a realizacją lub inaczej ogół zdolności produktu lub usługi decydujących o jej zdolności do zaspokojenia stwierdzonych i potencjalnych potrzeb. Tak rozumiana jakość obejmuje osiem wymiarów:

- wyniki, czyli główne cechy funkcjonalne produktu,
- cechy, które uzupełniają podstawowe cechy funkcjonalne produktu,
- niezawodność, czyli prawdopodobieństwo bezusterkowego funkcjonowania przez określony czas,
- zgodność oznaczającą stopień, w jakim projekt wyrobu i cechy użytkowe spełniają określone normy,
- trwałość, czyli miara długości życia produktu,
- łatwość obsługi, w tym szybkość i łatwość naprawy, estetyka rozumiana jako wygląd produktu, smak, zapach, odbiór w dotyku,
- postrzegana jakość – w opinii klienta⁷⁸.

Jednocześnie wskazać można okoliczności, których istnienie powoduje trudności ze zdefiniowaniem jakości. Należą do nich:

- Ocena jakości zależy od wielu czynników: wiedzy, doświadczenia, uwarunkowań sytuacyjnych, aktualnego stopnia zapotrzebowania na wyrób.
- Pojęcie jakości zmienia się wraz z rozwojem ludzkości, a cała otaczająca nas rzeczywistość ulega przemianom jakościowym.
- Ocena jakości i praktyczne podejście do jakości wyrobów uzależnione jest od tego, jaką świadomość jakości mają poszczególni pracownicy (głównie przełożeni), oraz od stopnia wdrożenia koncepcji jakościowych.
- Poziom jakości wyrobów (produktów i usług) uzależniony jest od wymagań klientów, a organizacje definiujące swoje wyroby nie zawsze mają wiedzę o tym, co będzie w przyszłości (jak wymagania zmieniają się i czy w ogóle będą się zmieniać).
- Jakość jest pojęciem wielowymiarowym i interdyscyplinarnym, zależy od wielu czynników⁷⁹.

W praktyce jednak definiując jakość należy uzgodnić listę czynników krytycznych, tj. tych, które mają duży wpływ na przebieg procesów i które chcemy monitorować⁸⁰.

Pomimo braku jednoznacznie brzmiącego oznaczenia pojęcia „jakość” nie ulega wątpliwości, że jakość była i jest przedmiotem nieustannej troski każdego dostawcy i odbiorcy. Bywa ona najczęściej utożsamiana z cechą jakiegoś produktu lub usługi, a więc jest oceną rzeczy materialnych. Jednakże również świat subiektywnych odczuć (np. relacji międzyludzkich) podlega ocenie jakościowej. Wobec tego można zaryzykować stwierdzenie, że cała otaczająca nas rzeczywistość jest jakościowa. Wszystko, co na otacza, podlega ocenie. Często są to oceny subiektywne, nierzetelne. W codziennej działalności mówimy, że dany przedmiot jest

⁷⁸ D. Perło, *Zarządzanie jakością ...*, op. cit. s. 197.

⁷⁹ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością ...*, op. cit. s. 17-18.

⁸⁰ Ibidem, s. 17- 18.

dobry albo zły, ładny albo brzydki, wysoki lub niski. Tak więc wszystko, co podlega ocenie, ma określoną jakość⁸¹.

2. Co to jest „usługa”?

Rosnącemu zainteresowaniu sektorem usług stale towarzyszą rozbieżności opinii na temat definicji usług oraz celowości traktowania sektora usług jako odrębnego obszaru tematycznego. Wielu specjalistów i naukowców próbowało sformułować ostateczną definicję pojęcia „usługa”, jednak do dziś w literaturze przedmiotu napotykaemy najróżniejsze jej definicje⁸².

Klasyczna w ekonomii definicja usług sformułowana przez O. Langego traktuje usługi jako wszelkie czynności związane bezpośrednio lub pośrednio z zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale niesłużące bezpośrednio do wytwarzania⁸³. Według innych autorów poprzez usługi rozumie się najczęściej te wszystkie przejawy ekonomicznej aktywności człowieka, które mają charakter niematerialny i charakteryzują się przy tym interaktywnością między świadczącym usługi podmiotem a usługobiorcą⁸⁴. Takie samo stanowisko reprezentuje K. Rogoziński. Przypisuje on usługom określone cechy, do których zalicza m.in. niematerialność, nietrwałość, nierozłączność z usługodawcą oraz zróżnicowaną jakość⁸⁵. Usługą jest podejmowanie na zlecenie, intencjonalne świadczenie pracy i/lub korzyści mające na celu wzbogacenie walorów osobistych bądź wolumen użyteczności tych dóbr, jakimi usługodawca dysponuje⁸⁶. Natomiast A. Hamrot charakteryzuje usługi poprzez następujące cechy:

- niematerialny charakter usług,
- niejednorodność usług,
- brak możliwości wielokrotnego pomiaru jakości usługi ze względu na jej ulotność,
- nietrwałość i brak możliwości magazynowania,
- związek z osobą wykonawcy,
- brak możliwości nabycia praw własności usługi⁸⁷.

W literaturze podjęto próbę stworzenia systemów klasyfikacji usług. Pozwalają one menedżerom skorzystać z doświadczeń innych firm usługowych o podobnym profilu, które mają takie same problemy. Wśród licznych wariantów klasyfikacji usług stosuje się całą gamę takich kryteriów, jak:

⁸¹ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001, s. 14.

⁸² Ibidem, s. 67-81.

⁸³ O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. 1, PWE, Warszawa 1967, s. 24.

⁸⁴ T.S. Dagger, J.C. Sweeney, *The Effect of Service Evaluations on Behavioral Intention*, „Quality of Life Journal of Service Research” 2005/9; B. Van Looy, R. Van Dierdonck, P. Gemmel, *Service Management. An Integrated Approach*, „Financial Times” 1998, s. 4.

⁸⁵ K. Rogoziński, *Usługi rynkowe*, AE, Poznań 2000, s. 30.

⁸⁶ K. Rogoziński, *Usługi rynkowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000, s. 36.

⁸⁷ A. Hamrol, *Zarządzanie jakością z przykładami*, Warszawa 2005, s. 20.

- rodzaj usługi,
- stopień niematerialności,
- typ nabywcy usługi,
- charakter zapotrzebowania,
- stopień wykorzystania ludzi a stopień wykorzystania sprzętu,
- pracochłonność,
- wynajem a wejście w stan posiadania⁸⁸.

3. Elementy składające się na jakość usługi

Badania przeprowadzone nad determinantami jakości usług dotyczyły czynników wpływających na poczucie satysfakcji i niezadowolenia z jakości usług. Posługując się prostą koncepcją cech stwierdzono, że do istotnych determinantów jakości zaliczyć należy: odpowiedzialność, solidność i pewność⁸⁹. Natomiast Ch. Grönroos podaje jako czynniki jakości usług, wpływające na ich jakość techniczną i funkcjonalną:

- profesjonalizm i mistrzostwo,
- postawa, nastawienie wyrażające się w zachowaniu,
- dostępność i elastyczność działania,
- rzetelność i zaufanie,
- rekompensata,
- reputacja i uczciwość⁹⁰.

Natomiast M. Bugdol wśród 10 czynników determinujących jakość usługi wymienia dostępność do usługi, sposób komunikacji, kompetencje, grzeczność, wiarygodność, odpowiedzialność, niezawodność, bezpieczeństwo, zrozumienie i konkretność⁹¹. Dodatkowo uważa on, że można wyróżnić trzy podstawowe wartości usługi:

- wartość etyczną – związana jest z wiedzą o wyrobie. Przez kogo nabywany wyrób jest tworzony? W jakich warunkach? Kto zarabia na tym wyrobie?
- wartość użytkową („dla nas”) – zależy od celu przeznaczenia wyrobu. Im wyrób jest bardziej „zamknięty” dla otoczenia, tym bardziej znaczenie trzeciej wartości maleje.
- wartość „dla innych” – związana jest z oceną naszego wyrobu i nas samym przez inne osoby. Im bardziej zależy nam na opinii innych, tym większe znaczenie ma dla nas owa wartość⁹².

Zdaniem L. Wasilewskiego jakość bez klienta nie ma sensu, jest stopniem spełnienia jego oczekiwań, a te z kolei są kategorią subiektywną, sądem wartościującym wyrażanym bezpośrednio lub pośrednio przez każdego

⁸⁸ A. Payne, *Marketing usług*, PWE, Warszawa 1996, s. 25-26.

⁸⁹ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością ...*, op. cit., s. 22 i podana tam literatura.

⁹⁰ K. Rogoziński, *Nowy marketing usług*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000, s. 207.

⁹¹ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością ...*, op. cit., s. 21 i podana tam literatura.

⁹² Ibidem, s. 19.

indywidualnego klienta⁹³. Proces doskonalenia jakości i satysfakcjonowania klientów wymaga wiedzy na temat ich preferencji. Wiek XXI jest okresem, w którym to człowiek – jego wiedza i kreatywność – decydują o sukcesie⁹⁴. Klient zawsze stawia przed usługodawcami czy producentami określone wymagania, które muszą być spełnione. W tym celu wykorzystuje się jednak przeważnie tylko część wiedzy tworzącą określony układ, który może stać się systemem skupiającym ogromną wiedzę⁹⁵. Ujmując zatem rzecz najprościej, jakość usługi to nic innego jak wychodzenie naprzeciw wymaganiom klienta przez podmioty prowadzące działalność usługową. Dokładniej, jakość usługi można zdefiniować jako stopień, w jakim ogół nieodłącznych właściwości usługi spełnia wymagania klienta⁹⁶.

Wobec powyższego jakość usługi można określić jako stopień, w jakim dana usługa zaspokaja potrzeby i oczekiwania klientów. Tak uproszczona definicja nawiązuje do definicji jakości zawartej w normach ISO. Należy zauważyć, że odwołuje się ona do potrzeb i oczekiwań. Mamy więc określone potrzeby: utajone, uświadomione i nieświadomione, potrzeby elementarne, potrzeby wyższego rzędu, władzy, afiliacji itp. Potrzeby te zależą od wielu czynników, a ich cechą jest to, że wykazują zmienność. Dla osób zajmujących się zarządzaniem jakością ważne jest to, że na owe potrzeby wpływa również jakość dostarczanych usług. Klienci uczą się, mają nowe doświadczenia, zmieniają się ich potrzeby dotyczące życia, a w związku z tym zmieniają się również ich potrzeby związane z realizacją usług. Kolejnym pojęciem są oczekiwania, które kształtują się w oparciu o czynniki osobowościowe i sytuacyjne. Sformułowano zatem listę czynników wpływających na oczekiwania:

- Klienci oceniają jakość usług, biorąc pod uwagę dwa standardy – odnoszące się do poziomu oczekiwanego i poziomu akceptowanego.
- Strefa tolerancji oddziela jakość pożądaną od jakości dostatecznej, zadowalającej.
- Jakość pożądana jest mniej podatna na zmiany niż jakość dostateczna.
- Istnieje pozytywna relacja między pragnieniami, potrzebami klienta a jego oceną jakości pożądaną.
- Usługa realizowana długo wpływa na podwyższenie poziomu jakości pożądaną („w miarę jedzenia apetyt rośnie”).
- W relacjach bezpośrednich poziom jakości dostatecznej może wzrastać, ale strefa tolerancji zawęża się.
- Wpływ na poziom usługi ma ich mnogość (klient powinien mieć alternatywę).
- Niektóre sytuacyjne czynniki mogą obniżać jakość dostateczną.
- Wpływ na ocenę poziomu jakości ma poziom zaangażowania.
- Ocena jakości jest różnicą między jakością oczekiwaną a jakością postrzeganą.

⁹³ L. Wasilewski, *Rozważania o jakości*, Warszawa 1998, s. 8.

⁹⁴ W.M. Grudzewski, I. Hajduk, *Zarządzanie wiedzą wyzwaniem dla współczesnego przedsiębiorstwa*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2003, nr 1, s. 9.

⁹⁵ Ibidem, s. 12.

⁹⁶ B. Skotnicka-Zasadzień, R. Wolniak, *Wpływ analizy czynników ukrytych na postrzeganie jakości usług przez klientów Urzędu Miejskiego w Katowicach*, „*Samorząd Terytorialny*” 2011, nr 7-8, s. 100.

- Im wyższy poziom postrzeganej jakości, tym większy poziom zadowolenia i mniejsza tolerancja.
- Istnieje pozytywna relacja między doświadczeniami klienta a poziomem jakości pożądanej i postrzeganej⁹⁷.

Inne zdanie w kwestii jakości usług reprezentują R.C. Lewis i B.H. Booms. Stoją oni na stanowisku, że pojęcie jakości usług zostało określone jako funkcja dwu zmiennych, tj. oczekiwań usługobiorców i ich faktycznych doznań podczas procesu świadczenia usług, a jego definicja brzmi: „Jakość usługi to miara wskazująca, w jakiej mierze realizacja konkretnego świadczenia odpowiada oczekiwaniom klienta”⁹⁸. Natomiast D. Waters uważa, że jakość usług to różnica (porównania) między oczekiwaniem, a tym co są w stanie ocenić klienci (jakość postrzegalna)⁹⁹. Postrzeganie jakości usług w kategoriach rozbieżności bądź spójności pomiędzy oczekiwaniami i doświadczeniami usługobiorców stało się powszechne i służy jako punkt wyjścia przy opracowywaniu metod służących usprawnianiu zarządzania jakością w branżach usługowych¹⁰⁰.

Tabela 1. Zmiana w podejściu organizacji do jakości

	Faza 1	Faza 2	Faza 3
Istota	zgodność jakości ze specyfikacją wymagań	satysfakcja klienta	wartość dla klienta
Nacisk na	- dostosowanie się do specyfikacji, - bezusterkowe wytwarzanie od pierwszego podejścia, - redukcję wad i poprawek	- bliskość kontaktu z klientem, - rozumienie wymagań klienta, - orientację na klienta	- stosowanie narzędzi pomiaru i wskaźników wartości dla klienta, - śledzenie konkurencji, - wybieranie kierunków - orientacje na oczekiwania rynku

Źródło: D. Waters, *Zarządzanie operacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 73

M.J. Bitner i A.R. Hubbert zwracają uwagę na jeszcze inny aspekt problematyki jakości usług. Twierdzą one, że nie sposób mówić o jakości usługi, nie analizując relacji występujących między jakością usługi i satysfakcją klienta. W analizie tej należy uwzględnić osiągniętą przez klienta satysfakcję płynącą z każdego kontaktu z usługodawcą i ogólną satysfakcję ze świadczonych usług. Pierwsza jest związana z zadowoleniem lub niezadowoleniem klienta odczuwanym przy każdym kontakcie z usługodawcą, np. w trakcie wizyty u dentysty czy rozmowy z osobą przeprowadzającą naprawę sprzętu w naszym domu. Druga oznacza zadowolenie lub niezadowolenie klienta z usług świadczonych przez daną organizację, ale

⁹⁷ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością ...*, s. 20-21.

⁹⁸ E. Wszendybył, M. Chwastowski, *Klient jako główny weryfikator jakości usług bankowych*, [w:] R. Knosala (red.), *Komputerowo zintegrowane zarządzanie*, t. II, WNT, Warszawa 2003, s. 710-716.

⁹⁹ D. Waters, *Zarządzanie operacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 37.

¹⁰⁰ E. Wszendybył, M. Chwastowski, *Klient jako główny...*, s. 710-716.

stanowiących sumę wrażeń płynących z wszystkich kontaktów i doświadczeń. Każda z dwóch ocen może kształtować jakość usługi definiowaną przez wspomnianych autorów jako ogólne wrażenie klienta będące rezultatem porównania pozytywnych i negatywnych odczuć dotyczących organizacji usługowej i usług przez nią świadczonych¹⁰¹. W konsekwencji – jak słusznie zauważa R. Kolman i T. Tkaczyk – organizacja usługowa powinna mieć możliwość oceny wszystkich wykorzystanych właściwości, w czym może dopomóc wykorzystanie odpowiednich wzorców. Właściwości określające usługę lub jej wykonanie mogą być wymierne lub porównawcze. Wiele właściwości, ocenianych jedynie przez klientów, może być mierzonych metodami zastosowanymi przez organizację usługową¹⁰².

D. Waters wyodrębnia luki (różnice) jakości usług, do których zalicza:

- różnicę, jaka występuje między oczekiwaniem klientów a postrzeganiem tych oczekiwań przez kierownictwo,
- różnicę między tym, co postrzega kierownictwo a specyfiką jakości (tym, co dostarcza ich organizacja),
- różnicę między specyfiką jakości usług a jakością świadczonych usług,
- różnicę między aktualnymi usługami a zewnętrzną komunikacją (informacjami, jakie na temat usługi otrzymuje klient),
- różnicę między oczekiwaniami klienta związanymi z usługą a jej postrzeganiem¹⁰³.

4. Usługa publiczna i jej jakość

Działalność usługowa nie odnosi się wyłącznie do tradycyjnie pojmowanego sektora usług i nie należy jej utożsamiać tylko z podstawowymi sekcjami tego działu. Większość pracowników zatrudnionych w urzędach, zakładach przemysłowych to personel działów usługowych, takich jak księgowość, finanse, obsługa klienta czy doradztwo prawne¹⁰⁴. W dobie postępującej indywidualizacji wymagań i potrzeb klientów pod względem jakości oferowanych im produktów i usług niezbędne stało się umiejscowienie działań na rzecz jakości w centrum zainteresowania wszystkich pracowników urzędów gminy. Jakość stała się dzięki temu nadrzędnym celem działania urzędów, które chcą mieć zapewniony udział w rynku i w przyszłości stać się konkurencyjne¹⁰⁵.

Pojawia się więc pytanie, w jaki sposób dostarczyć obywatelom (czy też instytucjonalnym odbiorcom usług) to, czego oni potrzebują i jak określić, czy podjęte działania odniosły zamierzony skutek. Cele większości organizacji komercyjnych mogą być wyrażone w sposób ilościowy. Jednym z kryteriów sukcesu jest zysk. Sektor publiczny wymaga o wiele więcej celów jakościowych. Jest o wiele

¹⁰¹ M.J. Bitner, A.R. Hubbert, *Encounter satisfaction versus overall satisfaction versus quality*, w: R.T. Rust, R.L. Oliver, *Service Quality. New Directions in theory and practice*, Brentwood 1994, s. 76.

¹⁰² R. Kolman, T. Tkaczyk, *Jakość usług*, TNOiK, Bydgoszcz 1996, s. 54.

¹⁰³ D. Waters, *Zarządzanie operacyjne...*, op. cit., s. 118.

¹⁰⁴ R. Wolniak, B. Skotnicka B., *Metody i narzędzia zarządzania jakością...*, op. cit., s. 62

¹⁰⁵ Ibidem, s. 96.

trudniej zastosować tu kryteria ekonomiczne i zmierzyć wynikami organizacji. W sektorze prywatnym również stosuje się kryteria jakościowe, ale jest to niejako „środek do osiągnięcia celu”, jakim jest przetrwanie na rynku i osiągnięcie trwałej przewagi konkurencyjnej. Akcjonariusze mogą się domyślać, że skoro są dobre wyniki finansowe, to przedsiębiorstwo prywatne dostarcza tego, czego chcieli klienci (a więc prawdopodobnie również dbałość o jakość). Instytucje publiczne w poszukiwaniu kryteriów pomocniczych w określeniu, czy za pieniądze publiczne obywatele otrzymują usługi przynoszące wysoką wartość, powinny używać pojęć: skuteczność (czyli sukcesy w osiąganiu celów akceptowalnych społecznie), efektywność (rozumiana jako relacja nakładów do wyników), sprawiedliwość (w tym powinna zawierać się również bezstronność i przejrzystość) oraz oszczędność (zasoby i nakłady po możliwie niskiej cenie). Większość z powyższych pojęć jest trudniejsza do zoperacjonalizowania niż zysk finansowy i strata czy też dochód i wydatki. Instytucje sektora publicznego potrzebują znacznie szerszego zakresu wskaźników osiągnięć, które określą korzyści społeczne z alokacji zasobów¹⁰⁶.

Analizę zagadnienia jakości usług publicznych należy niewątpliwie rozpocząć od ustalenia, czym jest usługa publiczna. Usługą publiczną jest w zasadzie każda czynność administracji publicznej związana z dostarczeniem mieszkańcom określonego dobra, np. wydawania dowodów osobistych, utrzymania jednostek oświatowych, odśnieżania dróg, dostarczania wody itp. Z punktu widzenia mieszkańca można tego typu usługi zaliczyć do dóbr publicznych¹⁰⁷.

Wszystkie usługi publiczne charakteryzują się następującymi cechami:

- niematerialnością,
- jednością czasową świadczenia i konsumpcji,
- niemożnością gromadzenia i składowania,
- brakiem wykluczenia z konsumpcji,
- naruszeniem wolności wyboru,
- użytecznością publiczną (społeczną),
- specyficznością zasad ustalania odpłatności¹⁰⁸.

Charakterystyka nowoczesnych usług publicznych o wysokiej jakości – zdaniem K. Opolskiego i P. Modzelewskiego – kładzie nacisk na zaspokojenie następujących potrzeb: potrzeby osiągania rezultatów, potrzeby pracy w partnerstwie, potrzeby konsultowania z użytkownikami i społecznościami, solidności, niezawodności, dobrej i stosownej informacji, szybkości i terminowości wykonania, dostępności oraz pełnej pomocy klientom¹⁰⁹. Tym niemniej podstawową cechą usług publicznych jest odpowiedzialność administracji publicznej za organizację świadczenia w sposób zapewniający ich ciągłość i trwałość. Wskazana cecha –

¹⁰⁶ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej – wnioski z doświadczeń międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 50.

¹⁰⁷ L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna a WolterKluwer business, Kraków 2007, s. 40.

¹⁰⁸ M. Jankó-Krzesło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH, Warszawa 2002; M. Bugdol, *Zarządzanie jakością ...*, op. cit., Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001, s. 28.

¹⁰⁹ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością ...*, op. cit., s. 49.

ciągłości i trwałości – oznacza, że usługobiorcy mogą mieć pewność nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb, niezależnie od uwarunkowań ekonomicznych¹¹⁰.

Usługi świadczone przez administrację mają swoją specyfikę. Na jej kształtowanie i ocenę wpływają:

- rodzaj świadczonej usługi urzędu,
- poziom emocjonalnego zaangażowania i częstotliwość,
- nastawienie do rządzących,
- poziom wiedzy o usługach, urzędach,
- lokalne obciążenia podatkowe i opłaty,
- ustalone odgórnie standardy usług i procedury,
- stereotypowe postrzeganie urzędu¹¹¹.

Jakość usług świadczonych przez administrację można zdefiniować jako wartość, która przyczynia się do ubogacania jakości naszego życia i naszej kultury. W pewnym sensie jest to również stopień zaspokajania potrzeb zbiorowych i indywidualnych. Pomiędzy tymi potrzebami nie zawsze istnieje zgodność. Potrzeby pojedynczego człowieka mogą w tym przypadku różnić się od potrzeb całej społeczności. Potrzebny jest więc konsensus i zgodność z nadrzędnymi celami działalności¹¹². Zdaniem M. Bugdola problematyka jakości usług świadczonych przez administrację jest aktualna i istotna z kilku powodów. Do tych najważniejszych autor zalicza:

- pełnienie misji publicznej przez administrację publiczną,
- potrzebę doskonalenia jakości organizacji, funkcjonowania urzędu,
- zaspokajanie potrzeb „klienta zbiorowego”,
- wzrost znaczenia partnerstwa publiczno-prywatnego,
- potrzebę wyrównania „deficytów” w obszarze zarządzania¹¹³.

Jakość usług oferowanych przez gminy, podobnie jak w przypadku innych instytucji, jest kształtowana przez wiele czynników, takich jak:

- elementy materialne (pomieszczenia i urządzenia, sprzęt, wygląd personelu),
- szybkość reakcji (świadczenie danej usługi terminowo, chęć pomagania klientom),
- pewność siebie (wiedza i kwalifikacje pracowników, ich uprzejmość, zdolność tworzenia atmosfery zaufania i pewności),
- empatia (troska o klienta i indywidualne podejście do każdego klienta),
- organizacja i efektywność pracy,
- wizerunek i kultura organizacji¹¹⁴.

¹¹⁰ S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, *Współczesna ekonomika usług*, WN PWN Warszawa 2005, s. 454

¹¹¹ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością ...*, op. cit., s. 2 -30 i podana tam literatura.

¹¹² Ibidem, s. 29.

¹¹³ Ibidem, s. 27 i podana tam literatura.

¹¹⁴ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością ...*, op. cit., s. 48., A. Payne, *Marketing usług*, Warszawa 1996, na podstawie L.L. Berry, A. Parasuraman, V.A. Zeithaml, *The Service-Quality Puzzle*, „Business Horizons” 1998/9-10.

Do zestawu takiego można także zaliczyć:

- solidność i niezawodność – zdolność do zrealizowania obiecanej usługi niezawodnie i dokładnie,
- zdolność reagowania – gotowość do służenia klientowi i terminowego realizowania usługi,
- pewność, na którą składa się:
 - grzeczność, szacunek i życzliwość ze strony świadczącego usługę personelu,
 - posiadanie umiejętności i wiedzy niezbędnej do wykonania usługi,
 - wzbudzanie zaufania i uczciwość usługodawcy,
 - wolność od niebezpieczeństw, ryzyka lub wątpliwości;
- empatię, czyli:
 - przystępność i łatwość kontaktu z usługodawcą,
 - przekazywanie informacji w języku zrozumiałym dla klienta oraz umiejętność utożsamiania się z klientem i wysłuchiwanie usługobiorcy,
 - realizację wszelkich przedsięwzięć zmierzających do poznania klienta i jego potrzeb;
- materialne komponenty procesu usługowego: rodzaj i charakter materialnych udogodnień, wyposażenie, personel, środki transportu i komunikacji, a także przejrzystość procedur¹¹⁵.

Tabela 2. Sposoby redukcji luk w modelu usług publicznych

Luka	Problem	Przyczyna	Rozwiązanie
1	Percepcja kadry menadżerskiej	Kadra zarządzająca nie rozumie właściwie, jakie są oczekiwania klientów w stosunku do usług	Marketing, badania społeczne, konsultacje
2	Określenie jakości usług	Wiedza na temat oczekiwań klientów odnośnie do jakości usługi standardów nie jest wykorzystywana przy projektowaniu usług	Projektowanie usług
3	Dostarczanie usług	Wytyczne dotyczące dostarczania usług nie są przestrzegane	Zarządzanie zasobami ludzkimi, szkolenia i rozwój pracowników, systemy jakości
4	Komunikacja zewnętrzna	Efektywne komunikowanie się z klientami na temat dostarczanych usług przynosi niepowodzenia	Public relations
5	Oczekiwania klienta/percepcja luk	Oczekiwania klientów bazujące na przekazie ustnym, potrzebach i przyszłych doświadczeniach	Zrozumienie i odpowiadanie na oczekiwania klientów
6	Komunikacja wewnętrzna	Brak jest reakcji na sygnały pochodzące od pracowników pierwszej linii na temat tego, co myślą klienci	Komunikacja między pracownikami, zarządzanie zasobami ludzkimi
7	Percepcja pracowników pierwszej linii	Upewnianie i szkolenie pracowników w dostarczaniu usług klientom jest niedostateczne i niewystarczające	Zarządzanie zasobami ludzkimi, szkolenia i rozwój

Zródło: K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa 2004

¹¹⁵ J.A. Fitzsimmons, M.J. Fitzsimmons, *Service Management. Operations, Strategy and Information Technology*, Nowy Jork 1998, s. 270-271.

M. Bugol jest zdania, że czynnikami wpływającymi na jakość usług w administracji są czynniki:

- społeczne (kompetencja, komunikacja, otwartość, świadomość jakości, przywództwa itp.),
- ekonomiczne (możliwości doskonalenia jakości, stopnia dofinansowania, subsydiowania, kosztów społecznych i ekonomicznych),
- organizacyjno-prawne (obowiązujące przepisy, procesy realizowane, monitorowanie procesów, powiązania między procesami),
- techniczno-środowiskowe (otoczenie, infrastruktura, rozwój e-usług itp.)¹¹⁶.

Z kolei K. Opolski i P. Modzelewski przedstawiają trzy podejścia do definiowania jakości w usługach publicznych:

- Definicja jakości bazująca na istocie usługi. Aby zdefiniować jakość usługi, należy odpowiedzieć na cztery kluczowe pytania:
 - 1) Czy usługi, które są zaprojektowane, spełniają wymagania tych, dla których są zaprojektowane?
 - 2) Działalność podatkowa: czy usługi są wzbogacane przez ich otoczenie dodatkowe i otoczenie lokalne?
 - 3) Czy relacje między dostawcami usług a odbiorcami przyczynią się do wzbogacenia podstawowych usług?
 - 4) Aspekt demokratyczny: czy konsumenci i obywatele są zaangażowani w proces dostarczania usług publicznych?
- Definicja jakości bazująca na oczekiwaniach i satysfakcji klientów. Pomiar oczekiwań i satysfakcji użytkowników usług publicznych jest utrudniony ze względu na następujące problemy:
 - 1) To co satysfakcjonuje ciebie, może nie satysfakcjonować mnie, ponieważ mogę oczekiwać czegoś innego po danej usłudze publicznej.
 - 2) Współczynniki satysfakcji są trudne do interpretacji i nie mogą być użyte do identyfikacji koniecznych zmian w celu poprawy usług publicznych.
 - 3) Wiele usług publicznych za swój cel nie stawia „satysfakcji” klienta. Istnieje również ryzyko poszukiwania popularności i braku znajomości wielu różnych celów usług publicznych i wartości, które się wiążą z nimi.
- Definicja jakości bazująca na podejściu obywatelskim. W świadczeniu usług publicznych nie wystarczy wyjść naprzeciw wyrażonym potrzebom, ale należy również ustalić priorytety, alokować zasoby w sposób społecznie uzasadniony i rozliczyć się z tego, co zostało zrobione¹¹⁷.

Dostarczanie usług, które są pożądane społecznie, to jednak tylko część sukcesu instytucji publicznej. Ważne jest dostarczanie tych usług w sposób efektywny¹¹⁸. W literaturze występuje wiele definicji obsługi klienta, najczęściej są stosowane¹¹⁹:

¹¹⁶ M. Bugdol, *Zarządzanie jakością ...*, op. cit., s. 31.

¹¹⁷ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa 2004, s. 14-18.

¹¹⁸ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością ...*, op. cit., s. 51.

¹¹⁹ B. Gajdzik, *Jakość usług w administracji samorządowej*, „Przegląd Organizacji” 2004/7-8.

- obsługa klienta to zespół działań wszystkich sfer podmiotu gospodarczego uczestniczących w dostarczaniu dóbr i usług w sposób zgodny z oczekiwaniami klienta i zapewniający realizację celów organizacji¹²⁰,
- obsługa klienta to niezawodne dostarczanie klientom usług w uzgodnionym czasie i miejscu, stosownie do ich oczekiwań¹²¹,
- obsługa klienta obejmuje wszystkie czynności niezbędne do przyjęcia zamówienia klienta, wytworzenia i dostarczenia przedmiotu zamówienia, a także działania zmierzające do naprawy błędów popełnionych na którymkolwiek etapie realizacji usługi¹²².

Wobec tego należy przyjąć, że obsługa klienta w urzędzie to zespół, ciąg, łańcuch kolejnych działań podejmowanych przez urząd w ramach przyznanych mu uprawnień mających umocowanie w ściśle określonych prawnych formach działania administracji publicznej niezbędnych do rozpatrzenia i zakończenia sprawy, z jaką klient zwraca się do urzędu, w sposób, który zapewni wykonanym usługom odpowiednią jakość¹²³. Świadczenie usług wysokiej jakości oznacza stałe spełnianie przez dostawcę oczekiwań swoich petentów urzędu gminy.” Chodzi zatem o to, aby pozytywna ocena jakości usługi dokonywana przez petentów urzędu gminy była normą, a nie przypadkowym zbiegiem okoliczności¹²⁴.

Zidentyfikowanie poziomu oczekiwań petentów urzędu gminy wymaga ustalenia, jakimi kryteriami posługują się nabywcy oceniający poziom jakości usług, a więc także na etapie formułowania swoich oczekiwań. Warto w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę na dwa aspekty jakości usług wyróżnione przez Ch. Grónroosa. Po pierwsze, jest to tzw. techniczna jakość usługi, którą autor utożsamia z rezultatem świadczenia. Drugi aspekt stanowi natomiast funkcjonalna jakość usługi, czyli sposób pozyskania usługowego produktu przez nabywcę. Analizowany model można jeszcze uzupełnić o trzeci aspekt, jakim jest jakość normatywna, określana jako zgodność z określonymi przepisami i normami¹²⁵.

Podsumowując należy stwierdzić, że jakość usług publicznych jest zagadnieniem bardzo złożonym. Uwzględnić należy fakt, że podstawa ich realizacji ma przeważnie charakter normatywny. W konsekwencji to przepis prawa, a nie organ administracji publicznej wyznacza przesłanki, procedurę wykonywania usług publicznych. Jedynie co można wówczas zrobić dla poprawy jakości konkretnej usługi publicznej, to wpłynąć na poprawę kultury organizacyjnej, czyniąc tym samym okoliczności świadczenia usługi publicznej bardziej przyjaznymi dla petentów (klientów).

¹²⁰ A. Payne, *Marketing usług*, Warszawa 1996.

¹²¹ J. Bank, *Zarządzanie przez jakość*, Warszawa 1997.

¹²² M. Sullivan, D. Adcock, G. Łuczkiwicz, *Marketing w handlu detalicznym*, Kraków 2003.

¹²³ B. Gajdzik, *Jakość usług...*

¹²⁴ E. Wszendybył, M. Chwastowski, *Klient jako główny...*, s. 710-716.

¹²⁵ R. Kolman, B. Pytko, K. Siedlikowski, *Wpływ jakości usług na wartość firmy*, „Problemy Jakości” 2004, nr 2, s. 22-25.

Bibliografia

1. Bank J., *Zarządzanie przez jakość*, Warszawa 1997.
2. Bitner M.J., Hubbert A.R., *Encounter satisfaction versus overall satisfaction versus quality*, [w:] Rust R.T., Oliver R.L., *Service Quality. New Directions in theory and practice*, Brentwood 1994.
3. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001.
4. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
5. Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna a WolterKluwer business, Kraków 2007.
6. Dagger T.S., Sweeney J.C., *The Effect of Service Evaluations on Behavioral Intention*, „Quality of Life Journal of Service Research” 2005, nr 9.
7. Fitzsimmons J.A., Fitzsimmons M.J., *Service Management. Operations, Strategy and Information Technology*, Nowy Jork 1998.
8. Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G., *Współczesna ekonomia usług*, WN PWN Warszawa 2005.
9. B. Gajdzik, *Jakość usług w administracji samorządowej*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 7-8.
10. Grudzewski W.M., Hajduk I., *Zarządzanie wiedzą wyzwaniem dla współczesnego przedsiębiorstwa*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2003, nr 1.
11. Hamrol A., *Zarządzanie jakością z przykładami*, Warszawa 2005.
12. Hamrol A., Mantura W., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
13. Jankóš-Krzesło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH Warszawa 2002.
14. Kolman R., Tkaczyk T., *Jakość usług*, TNOiK, Bydgoszcz 1996.
15. Kolman R., Pytko B., Siedlikowski K., *Wpływ jakości usług na wartość firmy*, „Problemy Jakości” 2004, nr 2.
16. Lange O., *Ekonomia polityczna*, t. 1, PWE, Warszawa 1967.
17. Olejnik T., Wieczorek R., *Kontrola i sterowanie jakością*, PWN, Warszawa – Poznań 1982.
18. Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej – wnioski z doświadczeń międzynarodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10.
19. Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa 2004.
20. Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1995.
21. Payne A., *Marketing usług*, PWE, Warszawa 1996.
22. Perło D., *Zarządzanie jakością w administracji*, [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P., J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Wydawnictwo Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
23. Rogoziński K., *Usługi rynkowe*, AE, Poznań 2000.
24. Rogoziński K., *Nowy marketing usług*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.
25. Skotnicka-Zasadzień B., Wolniak R. *Wpływ analizy czynników ukrytych na postrzeganie jakości usług przez klientów Urzędu Miejskiego w Katowicach*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8.
26. Sullivan M., Adcock D., Łuczkiwicz G., *Marketing w handlu detalicznym*, Kraków 2003.
27. Wasilewski L., *Rozważania o jakości*, Warszawa 1998.
28. Waters D., *Zarządzanie operacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
29. Wszendybył E., Chwastowski M., *Klient jako główny weryfikator jakości usług bankowych*, [w:] R. Knosala (red.), *Komputerowo zintegrowane zarządzanie*, t. II, WNT, Warszawa 2003.

30. Van Looy B., Van Dierdonck R., Gemmel P., *Service Management. An Integrated Approach*, „Financial Times” 1998.

THE QUALITY OF ADMINISTRATIVE SERVICES

Abstract: The quality of services and goods is an important element of the activity of entities in the private zone, including in particular, those which conduct the activity of business entities. Changes in the scope of the management of the public sector and the introduction of the principles and methods typical of private entities have also made it necessary to become interested in the quality of conducted public activity. This is so as the recipients of the actions of public administrative bodies expect not only performing the actions required by the regulations of the law, but also expect them to represent appropriate quality. As a result, the entities responsible for the functioning of public administration are obligated to become interested in the whole range of issues relevant to the quality of services provided by them, including, in particular, the factors by which this quality is determined and by which the improvement of it is influenced.

Key words: the quality, the quality of services, the quality of administrative services

