

Bożena PAWŁOWSKA

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Izabela SEREDOCHA

Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

Wybrane metody doskonalenia jakości usług publicznych

Synopsis: Administracja publiczna musi stale przystosowywać się do wyzwań cywilizacyjnych i społecznych, aby właściwie wykonywać powierzone jej w ramach prawa zadania. Usprawnienie administracji, rozwijanie w jej strukturach poczucia misji publicznej i społecznej służby oznacza doskonalenie procesu świadczenia usług i podnoszenie poziomu jakości tych usług oraz jakości obsługi. Rodzi to konieczność uwzględniania oczekiwań społecznych w zakresie działania administracji i przejrzystości procedur administracyjnych oraz wykorzystania narzędzi zarządzania jakością.

Celem artykułu jest analiza metod doskonalenia jakości usług publicznych w kontekście cech usługi publicznej oraz oczekiwań współczesnego usługobiorcy. W opracowaniu dokonano przeglądu dostępnej literatury poświęconej zagadnieniu zarządzania jakością usług publicznych.

Słowa kluczowe: metody doskonalenia jakości, usługa publiczna, jakość, administracja publiczna

Wstęp

Usprawnienie administracji, rozwijanie w jej strukturach poczucia misji publicznej i społecznej służby oznacza doskonalenie procesu świadczenia usług publicznych oraz konieczność uwzględniania oczekiwań społecznych w zakresie jakości działania administracji i przejrzystości procedur administracyjnych oraz poszukiwania narzędzi zarządzania dających możliwość dostosowania zakresu usług do społecznych oczekiwań i możliwości finansowych danego urzędu. Niezbędny jest także stały dopływ wiedzy dotyczącej dobrych praktyk z zakresu zarządzania sektorem publicznym, w tym znajomość programów dających możliwość realizowania i wspomagania wdrażania innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania (por. [21]). Administracja publiczna coraz odważniej wykorzystuje modele i metody doskonalenia jakości usług publicznych, biorąc pod uwagę oczekiwania i potrzeby współczesnego odbiorcy.

Celem artykułu jest analiza metod doskonalenia jakości usług publicznych w kontekście cech usług publicznych oraz oczekiwań współczesnego usługobiorcy. W opracowaniu przyjęto założenie, iż w zarządzaniu jakością w administracji publicznej winny znaleźć zastosowanie wszystkie skuteczne metody, wpływające na ulepszanie oferowanych usług oraz wzrost satysfakcji klientów. Prezentacja i ocena tych metod wymagała przeglądu dostępnej literatury poświęconej zagadnieniu zarządzania jakością usług w sektorze publicznym.

Przyczyny zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej

Administracja jest zjawiskiem złożonym, należącym do sfery organizacji oraz prawa. Stanowi część aparatu państwowego, powołaną do realizacji zadań ustalonych przez parlament, to także rodzaj działalności prowadzonej przez różne jednostki (państwowe, samorządowe, prywatne) celem realizacji zadań uznanych za publiczne i określonych w ustawach i innych aktach. Prawo określa podstawę tych działań, ich zasięg, moc wiążącą, formę i tryb postępowania oraz inne warunki, których spełnienie wpływa na ich ważność i skuteczność (por. [19]).

Proces usprawniania administracji i modelowego funkcjonowania urzędów oznacza projektowanie i wdrażanie skutecznych standardów i reguł działania, zwalczanie przejawów korupcji, zwiększanie sprawności, skuteczności i efektywności instytucji publicznej. Niezbędnym staje się większe uwrażliwienie instytucji publicznej na potrzeby społeczne obywateli (por. [13]). Oznacza to konieczność odchodzenia od zbiurokratyzowanego modelu funkcjonowania administracji i zastępowania go modelem zarządzania publicznego. Porównanie tych modeli zawiera tabela 1.

Tabela 1. Cechy tradycyjnego modelu biurokracji i modelu zarządzania publicznego – porównanie

Cechy	Model biurokratyczny	Model zarządzania publicznego
styl kierowania	biurokratyczny – administrowanie	menedżerski – zarządzanie
struktury organizacyjne	hierarchiczne, sztywne	zdywersyfikowane, elastyczne
ukierunkowanie działań	do wewnątrz i na procedury	na zewnątrz i na potrzeby
kontrola	wewnętrzna	zewnątrzna
horyzont podejmowanych działań	krótkookresowy	długookresowy
cel podejmowanych działań	utrwalanie porządku	wywoływanie zmian
zasada rządzenia	imperatywna	interaktywna
współdziałanie z organizacjami innych sektorów	separacja	partnerstwo
organizacja państwa	dominacja układów monocentrycznych	dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: J. Hauser, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* (maszynopis) 2000, [za:] S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 59.

Naschold i von Otter wskazują na takie cechy nowego zarządzania publicznego, jak: rozdzielenie ról klienta-odbiorcy usługi od dostawcy usług, promowanie kontraktowania usług publicznych, zorientowanie na osiąganie wyników, uelastycznianie płacy i warunków pracy. Cechą nowego zarządzania jest także rozdzielenie aktywności politycznej (planowanie i podejmowanie decyzji strategicznych) od zarządzania operacyjnego (realizacji polityk publicznych), wprowadzenie elementów rynkowych i *quasi*-rynkowych do administracji publicznej, zorientowanie działań na klienta oraz wypracowanie przez rząd regulacji określających sposób świadczenia usług i ich standard (por. [9]).

Zarządzanie publiczne musi uwzględniać specyfikę funkcjonowania administracji, jej misyjność wobec społeczeństwa oraz nadrzędny cel, jakim jest dobro publiczne. Istotnym elementem kształtującym to zarządzanie są cechy usług publicznych.

Cechy usługi publicznej

A. Payne określa usługę jako „każdą czynność zawierającą w sobie element niematerialności, która polega na oddziaływaniu na klienta lub przedmioty bądź też nieruchomości znajdujące się w jego posiadaniu, a która nie powoduje przeniesienia prawa własności. Przeniesienie prawa własności może jednak nastąpić, a świadczenie usługi może być lub też nie być ściśle związane z dobrem materialnym” (cyt. [12]). B. Kozuch i A. Kozuch proponują definiowanie usług publicznych w kontekście ich zdolności do realizowania interesu publicznego rozumianego jako słuźenie celom wyższym, najważniejszym z punktu widzenia całej wspólnoty obywateli i odzwierciedlonym w podzielanych wartościach zharmonizowanych z tymi celami. Do kategorii usług publicznych można więc zaliczyć tylko te usługi, które słuźą osiągnięciu celów wyższych, stanowiąc o być albo nie być wspólnoty obywateli. Podstawowym kryterium wyodrębniającym usługę publiczną jest więc słuźenie interesowi publicznemu. Usługi publiczne można zatem zdefiniować jako dobra publiczne, w stosunku do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, które niezależnie od liczby korzystających posiadają określoną wartość. Wartości tej nie naruszają kolejni użytkownicy. Są to usługi świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę (por. [7]).

Usługa publiczna, podobnie jak każda usługa, ma wymiar niematerialny, nietrwały – nie można jej przechowywać. Cechuje ją także brak własności, nierozdzielność (usługa jest jednocześnie świadczona i konsumowana), różnorodność (mimo obowiązujących w danej organizacji standardów usługa za każdym razem może być inna, mimo iż świadczy ją ta sama osoba). Usługa różni się więc w istotny sposób od produktu, co ma wpływ na zarządzanie jej jakością (por. [17]).

Jak podkreślają B. Kożuch i A. Kożuch, potrzeba realizacji interesu publicznego drogą świadczenia usług publicznych powoduje, że zaspokajaniu w ten sposób potrzeb przez obywateli towarzyszą dwie podstawowe okoliczności, odróżniające usługi publiczne od innych rodzajów usług: nierywalizacyjny charakter konsumpcji oraz niemożność wykluczenia z konsumpcji. Usługi te powstają i są eksploatowane przy wykorzystaniu funduszy publicznych. Muszą być dostarczone w tej samej ilości wszystkim konsumentom, znajdującym się w obszarze oddziaływania jednostki powołanej do świadczenia tych usług (por. [7]). Do specyficznych cech usługi publicznej należy także zaliczyć:

- podatność na zmiany polityczno-społeczne (zmieniające się prawo);
- brak konkurencji w sferze usług administracyjnych (urząd jest jeden),
- konsekwencje społeczne i ekonomiczne, jakie mogą być następstwem zastosowania,
- przymus korzystania przez klienta z usług,
- subiektywny sposób percepcji i oceny,
- finansowanie usług publicznych przez nabywcę w sposób pośredni poprzez podatki (por. [1]).

Omawiane usługi można podzielić na: usługi administracyjne, publiczne o charakterze społecznym, i publiczne o charakterze technicznym. Podział ten prezentuje tabela 1.

Tabela 2. Klasyfikacja usług publicznych

Kategoria usług publicznych	Rodzaje usług
usługi i e-usługi administracyjne	wydawanie dokumentów, zezwoleń, koncesji, decyzji, wprowadzanie do baz danych
usługi i e-usługi społeczne	ochrona zdrowia, oświata i wychowanie, kultura, kultura fizyczna i rekreacja, pomoc i opieka społeczna, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne
usługi techniczne	transport – usługi i infrastruktura, gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku, cmentarnictwo, zaopatrzenie w energię, zieleń publiczna

Źródło: B. Kożuch, A. Kożuch, *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 41.

Usługi administracyjne obejmują zadania realizowane przez administrację publiczną, związane z dokonywaniem czynności administracyjnych. Efektem takiej usługi jest zazwyczaj decyzja administracyjna wraz z następstwem, jakie powoduje. Miejscem świadczenia tych usług jest urząd. Zgodnie z teorią prawa administracyjnego, pod pojęciem urzędu należy rozumieć zorganizowany zespół pracowników państwowych lub samorządowych przydzielony do pomocy organowi administracji i powołany do merytorycznej i technicznej obsługi tego organu (por. [6]).

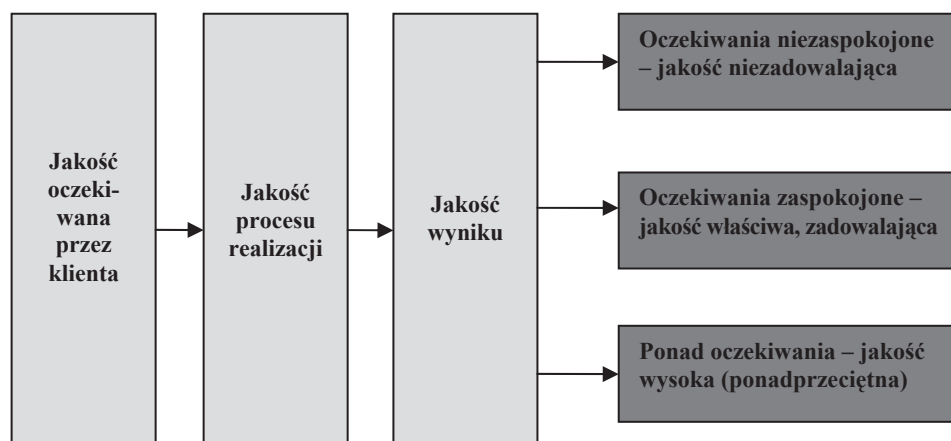
Usługa publiczna wymaga zaprojektowania procesu jej świadczenia. Można w nim wyróżnić trzy główne elementy: standard usługi (co ma być świadczone), sposób świadczenia usługi dopasowany do możliwości organizacji i zapotrzebowania społecznego (w jaki sposób świadczona jest usługa) oraz poprawę tego sposobu wynikającą z analizy osiąganych rezultatów i poziomu satysfakcji obywateli – klientów administracji (por. [14]). Proces świadczenia winien uwzględniać elementy mające wpływ na jakość usługi publicznej.

Jakość usług publicznych a oczekiwania usługobiorców

Prawo obywateli do dobrej administracji, a więc spełniającej oczekiwania usługobiorców w zakresie jakości, zawiera Art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjętej w 2000 roku w Nicei. Jakość można definiować jako stopień doskonałości, sposób myślenia powodujący ciągle poszukiwanie doskonalszych rozwiązań (por. [18]).

Zdaniem C. Kinga, jakość w sferze usług powinna być rozpatrywana w ośmiu wymiarach: odpowiedzialności, kompetencji, dostępu, uprzejmości, komunikatywności, wiarygodności, bezpieczeństwa i zrozumienia.

Można przyjąć, iż jakość usług publicznych obejmuje: jakość oczekiwaną przez klienta (obywatela), jakość procesu realizacji usługi, jakość wyniku (dla klienta może być on niezadowolający, zadowolający lub ponadprzeciętny) (por. [8]) – rys. 1.



Rys. 1. Elementy jakości usług publicznych

Źródło: M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 39.

K. Sato wyróżnia jakość wymaganą, docelową i dostosowaną. Jakość wymagana to taka, której klienci oczekują. Docelowa, zwana jakością konstrukcji, to taka, którą pragnie wytwarzać kadra zarządzająca danej organizacji. Jakość dostosowana oznacza jakość wykonaną obecnie przez usługodawcę, odpowiadającą potrzebom klientów (por. [16]).

Z badań przeprowadzonych przez Pracownię Badań Społecznych w sierpniu 2009 roku na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej wynika, iż kluczowymi powodami braku dostatecznej satysfakcji z tego, co oferują obywatelom urzędy administracji, są: nieznajomość przepisów przez pracowników, brak z ich strony pomocy i życzliwości, długi czas załatwiania spraw, skomplikowane procedury i formularze. Obywatele oczekują od urzędników: przychylności, przejrzystości procedur, wyczerpującej i zrozumiałej informacji, usprawnienia pracy, co w efekcie skróciłoby czas załatwiania spraw (por. [14]). Postrzeganie i ocenianie jakości usługi zawsze przebiega w kontekście postaw i zachowań pracowników instytucji publicznych, dla usługobiorców szczególnego znaczenia nabierają:

- wzorowa praca ukierunkowana na interes publiczny i dobro państwa;
- profesjonalizm i obiektywizm w rozwiązywaniu problemów prawno-administracyjnych;
- szacunek dla korpusu służby cywilnej wyrażony godnym postępowaniem w urzędzie i poza nim;
- lojalne i rzetelne wykonywanie programu rządu w odniesieniu do administracji publicznej,
- doskonalenie urzędniczych kwalifikacji zawodowych i etyczno-moralnych (w relacjach służbowych i pozasłużbowych) (por. [13]).

Nie ulega wątpliwości, iż w procesie doskonalenia jakości usługi publicznej bardzo ważnym czynnikiem jest zaangażowanie pracowników i ich profesjonalizm. Klienci wymagają sprawnej i fachowej obsługi oraz życzliwej pomocy. Na wystawianą przez nich ocenę jakości wpływa także dostępność usług, pełna informacja, kompetencja świadczących usługę, ich odpowiedzialność, rzetelność, uczciwość oraz znajomość potrzeb nabywców. Jakość świadczonych usług, w tym jakość obsługi, jest narzędziem kształtującym prestiż i autorytet urzędnika. Kierownicy urzędów są odpowiedzialni za wprowadzanie zmian doskonalących świadczenie usług i w istotny sposób wpływających na wzrost satysfakcji usługobiorcy.

Główne założenia zarządzania jakością w instytucjach publicznych

Jak słusznie zauważa A.V. Feigenbaum, jakość jest efektem właściwego zarządzania i organizacji (por. [18]). Zarządzanie jakością to zadanie wszystkich menedżerów polegające na wykonywaniu funkcji zarządzania w stosunku do jakości systemu zarządzanego i jakości jego składników. Jest to podejście, w któ-

rym jakość jest najważniejszą kwestią w decyzjach kierowniczych. Działanie to decyduje o polityce jakości, celach i odpowiedzialności oraz realizacji w ramach systemu jakości (por. [10]). W zarządzaniu jakością ważne są oczekiwania i potrzeby klienta (por. [20]). Należy im podporządkować sposób doskonalenia instytucji publicznej.

Proces wdrażania systemów jakości w urzędach rozpoczęto pod koniec lat 90. XX wieku. Miał on wówczas charakter pionierski. Obecnie wiele urzędów posiada certyfikat potwierdzający funkcjonowanie systemu zarządzania zgodnego z wymaganiami norm ISO. Norma ISO 9001 określa podstawowe wymogi zarządzania przez jakość. Za podstawowe zasady zarządzania jakością w obszarze działalności usługowej uznaje się:

- orientację na klienta – rozumienie i realizację obecnych i przyszłych oczekiwań klientów;
- przywództwo – tworzenie środowiska pracy umożliwiającego pełne angażowanie się pracowników w realizowane procesy;
- uczestnictwo i aktywne zaangażowanie pracowników w realizację celów organizacji – stosownie do posiadanych umiejętności i kompetencji;
- ciągłe doskonalenie usług, procesów i systemu zarządzania jakością, traktowane jako niezmienny cel organizacji;
- podejście procesowe – ułatwiające zwiększenie sprawności działań organizacji (por. [8]).

Systemy zarządzania jakością stały się niezbędnym narzędziem do praktycznego wdrożenia nowego modelu funkcjonowania administracji. Model ten uwzględnia: cele strategiczne (nie tylko bieżące administrowanie), budowanie konkurencyjności sektora publicznego, realizację celów społecznie akceptowalnych i zdecentralizowanie struktur (por. [14]).

Z jakością ściśle wiąże się idea TQM (Total Quality Management), oparta na założeniu, iż jakość to wszystko, co można poprawić. Idea ta obejmuje:

- współdziałanie zasobów ludzkich, zsynchronizowanie użycia zasobów rzeczowych, finansowych, informacyjnych dla jak najskuteczniejszego osiągnięcia celów, za które uznaje się zadowolenie klienta, wynik finansowy, satysfakcję pracowników;
- pobudzanie i utrzymywanie w pracownikach projakościowej świadomości i postawy całkowitego zaangażowania się w sprawy jakości organizacji;
- sposób zarządzania dla poprawy efektywności, elastyczności, współdziałania w odniesieniu do całej organizacji, jak i jej części (por. [3]; [4]).

Zarządzanie jakością usług wymaga także identyfikowania wymaganej jakości usług, a więc ciągłego monitorowania oczekiwań klientów oraz osiąganego przez nich stopnia satysfakcji, przy równoczesnym zapewnieniu odpowiedniej technologii świadczonych usług, oraz eliminowania nieprawidłowości. Należy dążyć do wypracowania warunków pozwalających na wykonywanie usług zgodnych z oczekiwaniami klientów, w efekcie zwiększa to zaufanie klientów

do instytucji publicznej, wzmacnia relacje z usługobiorcami oraz buduje pozytywną opinię o instytucji wśród potencjalnych jej klientów. Każde odchylenie od wartości idealnej usługi można traktować jako stratę społeczną, stąd powinno się niezwłocznie podjąć działania minimalizujące tę stratę (por. [8]).

W zarządzaniu jakością w administracji publicznej winny znaleźć zastosowanie wszystkie skuteczne metody, wpływające na ulepszanie oferowanych usług, na poprawę efektywności procesów w organizacji publicznej oraz poziom zaspokojenia wymagań klientów, także tych przyszłych (por. [2]).

Doskonalenie jakości usług

Szczególne znaczenie wśród metod projektowania jakości mają: metoda QFD, FMEA, DOE, oraz SPC i BSC. Metody te, z powodzeniem stosowane w biznesie, znajdują też zastosowanie w sektorze publicznym. Metoda QFD (Quality Function Deployment) to projektowanie sterowane przez klienta albo rozwinięcie funkcji jakości. Polega ona na dokładnym określeniu wymagań klienta oraz ustaleniu hierarchii ważności, a następnie przetransponowaniu na konkretne cechy usługi. Daje to większe prawdopodobieństwo skonstruowania właściwych parametrów usługi. Podstawowym narzędziem tej metody jest diagram zwany „domem jakości”. Zawiera on specjalne pola pomagające w realizacji postawionego zadania. Można w nich wyróżnić: wymagania klienta, ważność wymagań klienta, parametry techniczne wyrobu/usługi, zależność między wymaganiami klienta a parametrami technicznymi, zależność między parametrami technicznymi, porównanie wyrobu własnego z konkurencyjnymi, docelowe wartości parametrów technicznych, wskaźniki technicznej trudności wykonania (por. [10]). Metoda zalecana jest przy wprowadzaniu nowych usług, jej podstawowa zaleta wynika z faktu, iż na etapie projektowania można ocenić, w jaki sposób trzeba będzie nadzorować proces. Niewątpliwą korzyścią jest także przyspieszenie prac projektowych, co pozwala szybciej reagować na potrzeby klientów. Metoda sprzyja też budowaniu trwałych relacji w organizacji, gdyż wymaga pracy zespołowej, w której uczestniczą pracownicy różnych działów. Wymaga jednak identyfikacji oczekiwań klientów, co jest czasochłonne.

Metoda FMEA (Failure Mode and Effect Analysis), czyli analiza przyczyn i skutków wad, służy do wykrywania i eliminowania potencjalnych wad usługi, procesu poprzez rozpoznanie rzeczywistych przyczyn ich powstawania i stosowanie środków prewencyjnych. Pozwala zapobiegać wadom i umożliwia weryfikację projektu wyrobu/usługi z punktu widzenia jego niezawodności, co w efekcie może obniżyć koszty świadczenia usługi i zwiększyć satysfakcję klienta. FMEA może być stosowana w administracji do analizy procesu, powinna docelowo prowadzić do wykrycia potencjalnych czynników, które mogłyby

utrudniać świadczenie usługi. Jej zastosowanie wymaga sprawnego podjęcia działań korygujących, musi więc być wsparte innymi narzędziami zarządzania.

Metoda DOE (Design of Experiments – projektowanie eksperymentów) polega na przeprowadzaniu eksperymentów w celu znalezienia nowych, lepszych sposobów zlikwidowania problemu. Eksperymenty muszą być zaprojektowane w taki sposób, by można było określić czynniki wpływające na konkretne parametry. Metoda daje możliwość planowania i kontroli zmiennych, korzystając z doświadczeń, a nie tylko obserwacji. Jest jedną z najskuteczniejszych i zarazem najbardziej zaawansowanych metod badania wpływu różnorodnych zmiennych wejściowych w procesie na wynik analizowanego procesu, stąd wymaga znajomości metodyki eksperymentu, umiejętności jego projektowania i koncepcyjnego myślenia, a więc odpowiedniego przygotowania kadr.

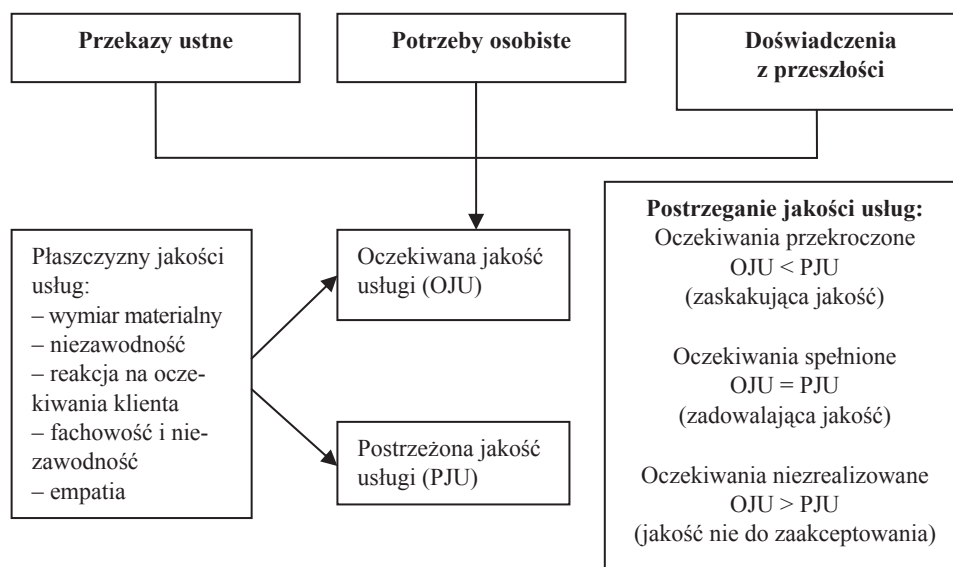
Metoda kontroli jakości SPC (Statistical Process Control – statystyczna kontrola procesu) to zbiór metod i narzędzi statystycznych wykorzystywanych do gromadzenia i analizy danych w celu monitorowania procesu, określania wyników, zmienności i możliwości procesów. Celem jest bieżące nadzorowanie procesu, utrzymanie wymaganego poziomu jakości i wskazanie możliwości jego przyczyny (por. [10]). Kontrola typu SPC ma więc charakter kontroli czynnej. Jej wyniki nie są wykorzystywane do oceny usługi w kategoriach zgodności z wymaganiami, lecz do rozpoznania, czy na proces nie oddziałują czynniki zakłócające jego przebieg. Jako metoda zarządzania jakością w administracji winna być zatem stosowana w połączeniu z metodami umożliwiającymi projektowanie usługi, np. z metodą QFD.

Oczekiwania usługobiorcy są punktem wyjścia przy projektowaniu poziomu jakości usług, należy je więc określić, ustalając najbardziej pożądany wymiar tej jakości, pożądany – oczekiwany poziom, przewidywany poziom (wysokie oczekiwania), minimum możliwe do zaakceptowania, przewidywany poziom (niskie oczekiwania) oraz poziom całkowicie nieakceptowany przez klienta (najgorsza możliwość) (por. [15]). Zawsze też ustalenia wymaga kwestia, na podstawie czego usługobiorca formułuje swoje oceny i co ma dla niego szczególne znaczenie.

Szczególne podkreślenia wymaga w tym miejscu metoda Serqual (wyrażenie pochodzi z języka angielskiego od słów: service – usługa, oraz quality – jakość). Stanowi ona przykład metody opartej o wytyczne TQM, służącej budowaniu jakości totalnej. Serqual pozwala badać jakość oferty usługowej z punktu widzenia procesu decyzyjnego klienta, a także z perspektywy organizacji usługowej. Umożliwia ocenę jakości usługi według następującej formuły: jakość usługi = percepcja – oczekiwania klienta. Autorzy tej metody, A. Parasuraman, V.A. Zeithaml i L. Berry, określili pięć aspektów jakości usług, nazywanych lukami jakości (rys. 2):

— różnica między oczekiwaniami klientów a postrzeganiem tych oczekiwań przez kierownictwo organizacji,

- różnica między postrzeganiem oczekiwań klientów przez kadre zarządzającą a specyfikacją jakości usług,
- różnica między specyfikacją jakości usług a jakością świadczenia usług,
- różnica między jakością świadczenia usług a informacjami, które uzyskał klient na ich temat,
- różnica pomiędzy poziomem spełnienia oczekiwań a postrzeganiem usługi przez klienta (por. [8]).



Rys. 2. Postrzeżenie jakości usług

Źródło: A. Parasuraman, V.A. Zeithaml, L.L. Berry, *A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research*, „Journal of Marketing”, Fall 1985/49, [za:] R. Karaszewski, *TQM teoria i praktyka*, Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 197.

T. Grapentine w odniesieniu do piątej luki wyróżnił następujące wymiary jakości:

- wymiar materialny – wygląd zewnętrzny i wewnętrzny pomieszczeń, wyposażenie, środki przekazu, ubiór, zachowania i prezentacje personelu;
- niezawodność usług – zdolność dostawcy do zrealizowania usługi w sposób niezawodny i solidny;
- reakcja na oczekiwania klienta – obejmująca chęć udzielenia mu pomocy, szybkość reagowania i działania;
- fachowość i zaufanie – wiedza merytoryczna pracowników, takt, umiejętność zdobywania zaufania klientów;
- empatia – umiejętność zrozumienia oczekiwań klientów i ich indywidualnego potraktowania (por. [8]).

Autorzy Serqual wskazują na konieczność stosowania ciągłego procesu usprawnień, włączania w proces udoskonalania wszystkich pracowników oraz budowy systemu otwartej, odpornej na zniekształcenia, komunikacji (por. [5]).

Zaprezentowane metody winny się uzupełniać i znajdować zastosowanie zarówno na etapie projektowania usługi, jak i jej świadczenia, przy uwzględnieniu nie tylko obowiązujących norm prawnych, możliwości finansowych i organizacyjnych urzędu. Szczególnego znaczenia w zarządzaniu jakością w administracji publicznej nabierają metody wykorzystujące komunikację z klientem

Podsumowanie

Rozwój administracji publicznej oznacza ustawiczne doskonalenie jakości procesu świadczenia usług publicznych, w tym doskonalenia obsługi klienta. Zarządzanie jakością pozwala usuwać zbędne biurokratyczne procedury i czyni urząd bardziej przyjazny obywatelom. Niesie też wiele innych korzyści takich, jak: poprawa jakości świadczonych usług, obniżenie kosztów prowadzonej działalności i obniżenie kosztów złej jakości, zwiększenie efektywności działania organizacji, zmiana podejścia do jakości, nastawienie na klienta czy wypracowanie czytelnej struktury organizacyjnej w zakresie odpowiedzialności za świadczone usługi. Po stronie korzyści należy wymienić także uporządkowanie całego obszaru zarządzania instytucją, uregulowanie granic zadań, kompetencji, odpowiedzialności, usprawnienie wewnętrznej współpracy, zaangażowanie wszystkich pracowników w sprawy jakości świadczonych usług, kreowanie zaufania pracowników do instytucji, co wpływa na atmosferę w pracy, identyfikowanie się pracowników z instytucją, znajomość celów organizacji, utożsamianie się z wynikami jakościowymi oraz wzrost zainteresowania pracowników podnoszeniem swoich kwalifikacji (por. [10]).

Korzyści te nie zostaną osiągnięte, jeśli dbałość o wysoki poziom usług nie będzie wynikała wewnętrznego przekonania kierownictwa i pracowników urzędu o słuszności tego typu działań. Zarządzanie jakością wymaga zbudowania przekonania wśród pracowników, że jakość i procesy organizacyjne nie mają jednego właściciela, realizacja zadań i celów jakościowych dotyczy wszystkich w organizacji. Winno to prowadzić do pozytywnego nastawienia pracowników do jakości w organizacji (szczególnie kierownictwa), a nadanie tego typu działaniom charakteru priorytetowego można rozpatrywać w kategorii zwiększonej szansy na osiągnięcie sukcesu. Jak zauważa E. Skrzypek, autentyczna troska o klienta jest zawsze opłacalna, można ją uznać za ważny wskaźnik sprawności funkcjonowania organizacji (por. [18]).

Metody zarządzania jakością z powodzeniem przenoszone są z sektora biznesu i adaptowane do potrzeb sektora publicznego. Umożliwiają regularne monitorowanie jakości usług publicznych w kontekście oczekiwań i ocen usłu-

biorców (metoda QFD, metoda Serqual) oraz doskonalenie procesu ich świadczenia i docelowo prowadzą do trwałych zmian w funkcjonowaniu jednostek administracji publicznej, które z organizacji nastawionych na spełnianie wymagań prawnych stają się organizacjami zorientowanymi na potrzeby klienta. O skuteczności tych metod można mówić wówczas, gdy są one skorelowane z systemem zarządzania jakością i służą realizacji przyjętych w polityce jakości celów. Dowodem podniesienia sprawności urzędu oraz wzrostu jakości świadczonych usług powinien być wzrost satysfakcji klienta.

Literatura

- [1] Czerska M., *Obsługa interesanta w urzędzie miasta*, „Współczesne Zarządzanie” 2005, nr 4, s. 5–6.
- [2] Ferlie E., Ashburner I., Fitzgerald L. Pettigrew A., *The New Public Managment in Action*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- [3] Grudzewski W.M., Hejduk I.K., *Metody projektowania systemów zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 33, [za:] M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 37.
- [4] Hill T., *Production and operations management*, Cambridge 1991, s. 379–382.
- [5] Karaszewski R., *TQM teoria i praktyka*, Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 201.
- [6] Kozłowska B., *Podmioty administracji*, [w:] *Prawo administracyjne, część ogólna*, red. M. Chmaj, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2003, s. 97.
- [7] Kożuch B., Kożuch A., *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 33–34, 34–35.
- [8] Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 39, 38, 36–37, 40–41, 38–39.
- [9] Mazur S., *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 59.
- [10] Opolski K., Dykowska G., Możdżonek M., *Zarządzanie przez jakość w usługach zdrowotnych. Teoria i praktyka*, CeDeWu.pl. Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2009, s. 43, 139, 140, 122–123.
- [11] Parasuraman A., Zeithaml V.A., Berry L.L., *A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research*, „Journal of Marketing”, Fall 1985/49, [za:] R. Karaszewski, *TQM teoria i praktyka*, Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 197.
- [12] Payne A., *Marketing usług*, PWN, Warszawa 1997.

- [13] Przybyszewski R., *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 161, 226.
- [14] Przybyszewski R., Atamańczuk K., *Administracja publiczna w wymiarze społecznym i humanistycznym. Założenia, teraźniejszość i przyszłość*, Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 221–222, 34, 36.
- [15] Rust R.T., Zahorik A.J., Keningham T.L., *Service Marketing*, Harper Collins College Publishers 1996, s. 231.
- [16] Sato K., *Osiem podstawowych zasad japońskiego stylu zarządzania*, „Problemy Jakości” 1998, nr 7, s. 29, [za:] K. Opolski, G. Dykowska, M. Możdżonek, *Zarządzanie przez jakość w usługach zdrowotnych. Teoria i praktyka*, CeDeWu.pl. Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2009, s. 26.
- [17] Seredocha I., *Strategie marketingowe uczelni prywatnych w Polsce*, Wydawnictwo EUH-E, Elbląg 2007, s. 14.
- [18] Skrzypek E., *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 26, 19, 135, 129, 79.
- [19] Stec R., *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne, część ogólna*, red. M. Chmaj, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2003, s. 14.
- [20] Walsh K., *Quality and public services*, „Public Administration” 1991, December, Vol. 69, p. 503–514.
- [21] Wysocki S., *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2000, nr 2, s. 35–36, [za:] R. Przybyszewski, *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 140.

Selected methods for improving the quality of public services

Summary: Public administration must constantly adapt to the challenges of social civilization and to properly carry out the task within the law. Streamlining administrative structures to develop in the sense of the public and social services is the process of improving services and improving of quality services. This makes it necessary to take account of social expectations in the field of administration and transparency of administrative procedures and the use of quality management tools.

The purpose of this article is to study methods of improving the quality of public services in the context of public service characteristics and expectations of the modern customer. This paper reviews the available literature on the issue of quality management of public services.

Key words: methods for improving the quality, public service, quality, public administration