

Zarządzanie jakością w administracji publicznej – analiza jakości usług na przykładzie Starostwa Powiatowego w Złotowie w latach 2009 – 2016 – wyniki badań własnych

Streszczenie

Polska administracja publiczna jest obecnie liderem wśród państw europejskich w zakresie przemian jakościowych. System zarządzania jakością oparty o normę ISO 9001 wdrożyło już ponad 400 urzędów administracji publicznej. Wiele z nich dąży do wprowadzenia podstawowych zasad TQM¹. Sektor publiczny wykorzystuje nowoczesne narzędzia i rozwiązania wypracowane w sektorze prywatnym, wspomagające poprawę jakości świadczonych usług. Metody te poddaje adaptacjom wynikającym ze specyficznych funkcji organizacji publicznych, które są nastawione na tworzenie dóbr publicznych a nie czysto rynkowych².

Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań ankietowych dotyczących jakości usług świadczonych przez Starostwo Powiatowe w Złotowie. Badanie przeprowadzono w 2016 roku, jednakże prezentowana problematyka jakości usług dotyczy lat 2009-2016 i ma związek z okresem, w którym Starostwo Powiatowe w Złotowie posiadało certyfikację systemu zarządzania jakością ISO 9001 (lata 2009-2012).

Analizując wyniki badań można zauważyć wyraźne zróżnicowanie i spadek przyznanych ocen jakości obsługi. Średnia przyznanych ocen dla poszczególnych kategorii w badaniu przeprowadzonym przez autorkę pracy jest średnio o ocenę niższa niż średnia ocen w badaniu przeprowadzonym przez starostwo.

Słowa kluczowe: *Administracja publiczna, jakość usług publicznych, certyfikat ISO 9001*

1. Wprowadzenie

Administracja publiczna w Polsce była początkowo traktowana jako dziedzina prawnicza. Uprawiali ją w większości prawnicy, wspierani przez ekspertów z zarządzania, organizacji oraz socjologii organizacji. Współcześnie, administracja publiczna stopniowo przekształca się w dyscyplinę ważną dla specjalistów z zakresu ekonomii. Do sektora publicznego docierają rozwiązania i wzorce wykorzystywane w biznesie, poddawane wcześniej procesom adaptacyjnym, ze względu na

1 Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*. Wyd. 2., Warszawa: Difin, 2011, s. 9.

2 Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*. Wyd. 2., Warszawa: PWN, 2005, s. 7.

charakterystyczne funkcje instytucji publicznych, których celem jest wytwarzanie dóbr publicznych a nie czysto rynkowych³.

Obecnie administracja ta odchodzi od modelu doskonałej biurokracji, opartej na samodzielnym i rutynowym wykonywaniu identycznych, prostych zadań. Staje się nauką interdyscyplinarną. Stara się rozwiązywać złożone problemy w sposób zinstytucjonalizowany, współpracując z licznymi partnerami krajowymi, zagranicznymi, lokalnymi, biznesowymi, publicznymi oraz społecznymi⁴.

W literaturze przedmiotu administracja publiczna definiuje się jako system instytucji, których sposób funkcjonowania jest oparty na pewnych przyjętych założeniach organizacyjnych w zakresie faktów i zjawisk społecznych. Organy i jednostki organizacyjne, wchodzące w skład instytucji administracyjnych, są poddane reżimowi obowiązującego prawa. Podlegają również analizie i weryfikacji pod kątem nauk o państwie i ustrojach państwowych, a także innych dyscyplin dotyczących organizacji i sprawnego działania⁵.

Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań ankietowych dotyczących jakości usług świadczonych przez Starostwo Powiatowe w Złotowie. Prezentowana problematyka jakości usług dotyczy lat 2009-2016 i ma związek z okresem, w którym Starostwo Powiatowe w Złotowie posiadało certyfikację systemu zarządzania jakością ISO 9001 (lata 2009-2012).

W artykule postawiono następującą hipotezę badawczą: certyfikat systemu zarządzania jakością ISO 9001 stanowi istotny element poprawy jakości usług świadczonych przez Starostwo Powiatowe w Złotowie.

2. Definicja usługi i jakości usług w administracji publicznej

Usługa, która jest dobrem nienamacalnym jest ściśle związana z produktem - dobrem namacalnym i rzeczywistym, ponieważ usługa może stanowić część składową procesu, którego wynikiem jest produkt. Znaczna część usług polega na wytworzeniu czegoś materialnego i w tym rozumieniu praca również może być usługą. Natomiast do produktu można przypisać usługę np. serwis. W administracji publicznej możemy również mówić o wyrobach, które jak podaje norma serii ISO 9000:2005 są wynikiem procesu. Wyrób może tworzyć usługa, przedmiot czy wyrób intelektualny⁶.

3 Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*. Wyd. 2., Warszawa. Książka i Wiedza, 1982, s. 16-18.

4 Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*. op. cit., s. 7-8.

5 Grzybowski M., *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*. W: Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*. Wyd. 2., Warszawa: PWN, 2005, s.27.

6 Piekara A., *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*. Warszawa: UW, 2010, s. 16.

Usługi świadczone przez administrację publiczną można podzielić na usługi administracyjne (o wyniku materialnym lub niematerialnym), usługi materialne-pośrednie (np. budowa drogi w wyniku podjętej wcześniej decyzji) oraz usługi niematerialne (których początkowy etap jest niematerialny, ale ostateczny wynik może przyczynić się np. do rozwoju społecznego). Szczególnie ważnymi usługami niematerialnymi są: informacja, promocja, tworzenie sieci gospodarczych oraz umacnianie kapitału społecznego.

Przyjmuje się, że usługi świadczone przez administrację publiczną powinny być dostępne dla wszystkich, a procedury ich realizacji muszą być znane i opublikowane. Należy mierzyć jakość usług i ustalać z klientami ich standardy. Realizowane usługi powinny być efektywne i zintegrowane, w taki sposób, aby jeden podmiot nadzorował je na danym obszarze. Muszą także być zgodne z zasadą równości, a ich jakość taka sama, niezależnie od poziomu wykształcenia klientów, zamożności, płci czy wyznania⁷.

Jakość usług to stopień, w jakim dana usługa zaspokaja potrzeby i oczekiwania klientów, które kształtują się w oparciu o czynniki osobowościowe i sytuacyjne. Uświadomione i nieuświadomione potrzeby klientów związane z realizacją usług zmieniają się. Klienci zdobywają nowe doświadczenia, uczą się egzekwowania od urzędów swoich praw co do sprawnej obsługi. Na ich oczekiwania wpływa szereg czynników⁸. Dokonują oni oceny jakości usług na poziomie oczekiwanym i akceptowalnym. Ocena jakości stanowi różnicę pomiędzy jakością postrzeganą a oczekiwaną i zależy również od poziomu zaangażowania klientów. Jakość pożądana jest mniej podatna na zmiany i oddzielona od jakości zadowalającej strefą tolerancji. Świadczone usługi mają duży wpływ na podnoszenie jakości pożądaną. Na poziom usług wpływa także ich różnorodność. Zadowolenie klientów jest tym większe, im wyższy jest poziom postrzeganej jakości⁹. W usługach możemy również mówić o efekcie pozytywnego wznowienia, który pojawia się gdy nasze oczekiwania są niewielkie, a rzeczywisty poziom usługi jest wysoki. Nasza ocena może być wtedy obiektywna i odzwierciedlać rzeczywistość lub podwyższająca. Natomiast niższa ocena jakości może pojawić się w momencie kiedy nasze oczekiwania są duże, a poziom usługi niewielki. Kształtowanie jakości świadczonych usług jest procesem nieustannym. Wyższy poziom jakości może prowadzić do wzrostu poziomu oczekiwań klientów¹⁰.

Obecnie pojęcie jakości usług rozpatruje się pod kątem zadowolenia klientów, lojalności, kontroli jakości czy relacji pomiędzy klientami. Na jakość usług duży wpływ mają kompetencje i organizacja pracy. Jest ona także uwarunkowana czynnikami społecznymi, technicznymi i organizacyjnymi, które występują w środowisku świadczenia usługi oraz jej otoczeniu. Dużą rolę

7 Bugdol M., *Zarządzanie jakością...*, op.cit., s. 55-56.

8 Tyrańska M. (red.), *Współczesne tendencje w zarządzaniu zasobami ludzkimi*. Warszawa: Difin, 2012, s. 207-208.

9 Myszewski J., *Po prostu jakość: podręcznik zarządzania jakością*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Spółka z o.o., 2009, s. 23.

10 Niezurawski L., Pawłowska B., Witkowska J., *Satysfakcja klienta: strategia-pomiar-zarządzanie*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2010, s. 154-156.

odgrywa również cały przebieg procesu realizacji usług, jego szybkość. Im mniej zawiera on etapów i jest mniej skomplikowany, tym lepiej dla jakości usług¹¹.

Kluczowe znaczenie dla procesu doskonalenia jakości mają tzw. pracownicy pierwszego kontaktu, którzy bezpośrednio współpracują z klientami. Ich kompetencje, zachowanie, cechy charakterystyczne, postawa, wiedza, umiejętności, doświadczenie a nawet wygląd mają wpływ na jakość usług. Obok tych czynników wymienić należy również intencje zachowawcze, czyli nastawienie klientów. Ważne znaczenie mają także pierwsze kontakty, spotkania, czyli tzw. „spotkania serwisowe”, które dotyczą relacji zachodzących pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą.

Na ocenę jakości wpływ mają również uwarunkowania psychospołeczne takie jak zapach, muzyka, dystans społeczny, doświadczenia, a także rozwój infrastruktury i czynniki organizacyjne. Ich ogromne zróżnicowanie powoduje, że organizacje muszą wybrać te, mające najistotniejszy wpływ na jakość usług.

3. Cel zarządzania jakością

Problematyka jakości usług świadczonych przez administrację publiczną dotyczy pełnienia przez nią misji publicznej, zaspokajania potrzeb „klienta zbiorowego” i wzrostu znaczenia partnerstwa publiczno-prywatnego. Ma na celu zaspokajanie potrzeb związanych z doskonaleniem jakości organizacji i funkcjonowania urzędu oraz wyrównanie „deficytów” w obszarze zarządzania.

Urzędy pełnią misję społeczną i dlatego jakość ma dla nich znaczenie szczególne. Obywatele mają pełne prawo do tego, żeby żądać usług o coraz wyższej jakości. Wymaga to jednak pewnych zmian organizacyjnych i kulturowych, przekazania większych uprawnień samorządom lokalnym, decentralizacji władzy, współpracy na wszystkich szczeblach administracji. Pojawia się potrzeba dopasowania obecnych systemów zarządzania w urzędach administracji publicznej do standardów i wymogów stosowanych w sektorze prywatnym.

Jakość usług świadczonych przez administrację publiczną jest wartością, która przyczynia się do wzbogacania jakości życia i kultury. To również stopień w jakim zaspokajane są potrzeby indywidualne i zbiorowe społeczeństwa. Poziom jakości usług administracyjnych nie zawsze jednak odpowiada odczuwalnej jakości życia¹².

Na jakość i ocenę usług realizowanych przez urzędy administracji publicznej wpływ ma wiele różnych czynników. Pierwszym kryterium jest rodzaj świadczonej usługi, jej waga oraz istotność dla klientów. Inaczej oceniane są usługi proste, które nie wymagają zaangażowania klienta od usług rozbudowanych, gdzie konieczne są ustalenia i konsultacje. To samo dotyczy również usług

11 Bugdol M., *Zarządzanie jakością...*, op.cit., s. 18-19.

12 Tamże, s. 22-26.

administracyjnych i społecznych. Duże znaczenie ma też poziom emocjonalnego zaangażowania i częstotliwość usług. Od osób odpowiedzialnych za realizację usług świadczonych przez np. domy pomocy społecznej, oczekujemy większej wrażliwości, empatii. Częstotliwość natomiast ma ścisły związek z zaangażowaniem klientów. Inaczej oceniamy usługi, które pochłaniają bardzo dużo czasu, a inaczej te wymagające jednorazowej obecności w urzędzie. Kolejnym kryterium jest nastawienie do rządzących. Liczne uprzedzenia mogą wpływać na niedostrzeżenie tego, co zostało wykonane dobrze i powodować zaniżanie ocen. Duże znaczenie ma także poziom wiedzy o usługach i urzędach. Może dochodzić do przypisywania danych usług nieodpowiednim urzędom. Obraz ten może zniekształcać także mnogość podmiotów na danym terenie oraz ich podwykonawcy. Należy także pamiętać o tym, że wpływ władz lokalnych na jakość niektórych usług technicznych jest nieznaczny. Pozostałymi wyznacznikami jakości są lokalne obciążenia i opłaty, ogólnie ustalone standardy usług i procedury oraz stereotypowe postrzeganie urzędu.

Na jakość usług w administracji wpływ mają czynniki społeczne takie jak kompetencje, otwartość, komunikacja, przywództwo, świadomość jakości itp., czynniki ekonomiczne, gdzie znajdują się stopień dofinansowania, subsydiowania, kosztów społecznych i ekonomicznych oraz możliwości doskonalenia jakości. Na jakość usług wpływ mają także czynniki organizacyjno-prawne takie jak obowiązujące przepisy, monitorowanie i realizowanie procesów, powiązań między nimi oraz czynniki techniczno-środowiskowe (otoczenie, infrastruktura).

Wdrażanie systemów jakości wymaga zaangażowania pracowników, ich działań zapobiegawczych i korygujących. Dużą rolę odgrywa także kultura pracy administracyjnej, umiejętność myślenia na korzyść klientów zewnętrznych¹³.

4. Systemy zarządzania jakością w administracji publicznej

Jak podaje norma EN ISO 9000:2005 w punkcie 3.2.3. system zarządzania jakością to „system zarządzania do kierowania organizacją i jej nadzorowania w odniesieniu do jakości”. W celu doskonalenia jakości urzędy muszą wyznaczyć cele oraz politykę jakości. Ustanowić, wdrożyć, stale monitorować, badać skuteczność i efektywność systemu.

W administracji publicznej wyróżniamy trzy fazy rozwoju jakości usług. Pierwszą z nich jest faza „normatywna”, podczas której opracowywane są szczegółowe procedury jakości. W toku drugiej fazy- efektywnej badana jest skuteczność systemu jakości. Faza trzecia - „satysfakcjonująca” zapewnia wysoki poziom jakości usług. Obecnie urzędy administracji publicznej w Polsce przechodzą z fazy normatywnej do efektywnej.

13 Tamże, s. 27-28.

Po reformie administracji samorządowej w 1999 roku, w przeciągu zaledwie czterech lat, w Polsce wdrożono ok. 80 systemów jakości. Wśród motywów ich wdrażania pojawiła się także tzw. „moda na jakość”. W 2006 roku systemy zarządzania jakością według norm ISO 9001:2000 wprowadziło 211 urzędów administracji samorządowej; 9% starostw powiatowych, 6% urzędów miast i gmin oraz osiem z szesnastu urzędów marszałkowskich¹⁴.

System jakości powinien charakteryzować się dynamizmem w oddziaływaniu na siebie jego poszczególnych elementów i integracją, przy jednoczesnym zachowaniu autonomizmu pojedynczych podsystemów. Powinien cechować się otwartością na nową wiedzę oraz otoczenie. Być elastyczny, aby stale dopasowywać się do warunków zewnętrznych i wewnętrznych. Skutecznie realizować zaplanowane cele jakości i efektywnie przekładać wykorzystywane zasoby na osiągnięte wyniki¹⁵.

Systemy zarządzania jakością poza tym, że są sposobem na utrzymanie i doskonalenie jakości usług, to również dzięki zawartym w nich ściśle określonym procedurom systemowym, ułatwiają podejmowanie decyzji i wprowadzają ład organizacyjny. Pełnią funkcję edukacyjną i integrującą. Uczą urzędników biurokratycznych mechanizmów zarządzania, projakościowego myślenia i działania. Łączą procesy w jeden system przy pełnym zaangażowaniu wszystkich pracowników, co przekłada się na integrację społeczną. Systemy zarządzania jakością mogą być również wykorzystane w celu eliminacji zachowań nieetycznych takich jak np. korupcja, ponieważ powszechnie uważa się, że korupcji sprzyja bałagan organizacyjny. Wdrożenie systemu może ograniczyć podejmowanie tego rodzaju działań poprzez to, że upublicznia biurokratyczne procedury, zwiększa ich otwartość i dostępność, dając klientom wiedzę o procedurach decyzyjnych¹⁶.

System zarządzania jakością nie musi być tylko i wyłącznie oparty o normy ISO. Może on funkcjonować na podstawie przepisów zewnętrznych takich jak instrukcje kancelaryjne, ustawy czy rozporządzenia resortowe. Każda z organizacji może bowiem tworzyć swój własny system zarządzania jakością, mając na uwadze fakt, że jego części są od siebie zależne i można je pogrupować w podsystemy. System może mieć postać udokumentowaną w instrukcjach i procedurach lub nieudokumentowaną w postaci wiedzy, narzędzi pracy¹⁷. System zarządzania jakością jest więc zbiorem reguł, zasad i norm postępowania, narzędziem doskonalenia jakości. Jego dynamiczna struktura pozwala na uporządkowanie organizacji i gwarantuje stabilną jakość. Stanowi podstawę do wdrażania filozofii TQM. Należy przy tym pamiętać, że nie jest on koncepcją czy filozofią zarządzania. Nie gwarantuje wysokiej jakości ani sprawnego zarządzania całym urzędem¹⁸.

14 Bugdol M., *Zarządzanie jakością...*, op.cit., s. 58-60.

15 Łunarski J., *Zarządzanie jakością. Standardy i zasady*. Warszawa: WNT, 2008, s. 81-82.

16 Łunarski J., *Systemy jakości, normalizacji i akredytacji w zarządzaniu organizacjami*. Wyd. 2., Rzeszów: OWPRz, 2009, s. 151-153.

17 Szczepańska, K., *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*. Warszawa: Wyd. C.H. Beck, 2011, s. 33-34.

18 Miller P., *Systemowe zarządzanie jakością: koncepcja systemu, ocena systemu, wspomaganie decyzji*. Warszawa: Difin, 2011, s. 17-21.

5. Wyniki badań własnych – wizja możliwości doskonalenia jakości

Starostwo Powiatowe w Złotowie w zakresie świadczenia usług administracyjnych wynikających z ustawy o samorządzie powiatowym oraz zadań zleconych przez administrację rządową, wdrożyło system zarządzania jakością zgodnie z normą ISO 9001:2008. Termin ważności przyznanego certyfikatu obejmował okres od 5.11.2009 r. do 4.11.2012 r. Data 5.11.2009 r. stanowi datę pierwszej i zarazem jedynej certyfikacji systemu. Decyzję o niewystępowaniu o ponowną certyfikację podjął Zarząd Powiatu, głównie z przyczyn finansowych.

Zgodnie z Zarządzeniem nr 7/2009 Starosty Złotowskiego z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie opracowania, wdrożenia i funkcjonowania Systemu Zarządzania Jakością według ISO 9001:2008, powołano pełnomocnika Starosty d/s Systemu Zarządzania Jakością i grupę pracowników, których rola sprowadzała się do pomocy pełnomocnikowi w w/w zakresie.

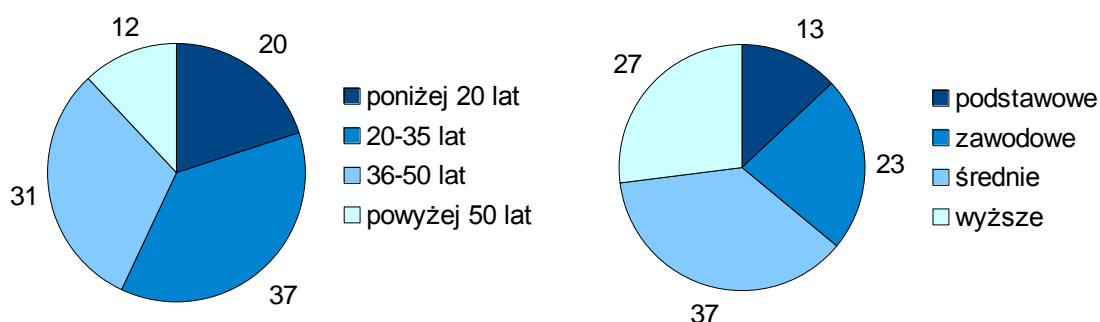
Badanie dotyczące jakości usług świadczonych przez Starostwo Powiatowe w Złotowie zostało przeprowadzone przez autorkę pracy w terminie 9-31 marca 2016 r. W tym okresie respondenci wypełnili 100 ankiet., które były dostępne w budynku starostwa (załącznik nr 1). Arkusze zostały rozłożone w trzech miejscach – pod biurami Wydziału Budownictwa i Architektury, Wydziału Komunikacji i Dróg oraz Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami, ze względu na największą liczbę odwiedzających je petentów.

Wyniki z przeprowadzonych badań zostały porównane z wynikami badań satysfakcji klienta Starostwa Powiatowego w Złotowie, przeprowadzonych przez starostwo w terminie od 1 czerwca 2011 r. do 15 lipca 2011 r., czyli w okresie po wdrożeniu przez starostwo systemu zarządzania jakością opartego o normę ISO 9001 i uzyskaniu certyfikacji. Wówczas w badaniach wzięło udział 100 klientów zewnętrznych urzędu. Formularze były dostępne w poszczególnych komórkach i na korytarzach.

W próbie badawczej przeprowadzonej przez autorkę pracy udział wzięło 100 osób, w tym 56 mężczyzn i 46 kobiet. Największą grupę stanowiły osoby w przedziale wiekowym od 20-35 lat – 37 osób. Ankiety wypełniło 31 osób w wieku od 36-50 lat, 20 osób w wieku poniżej 20 lat oraz 12 osób w wieku powyżej 50 lat (wykres 1).

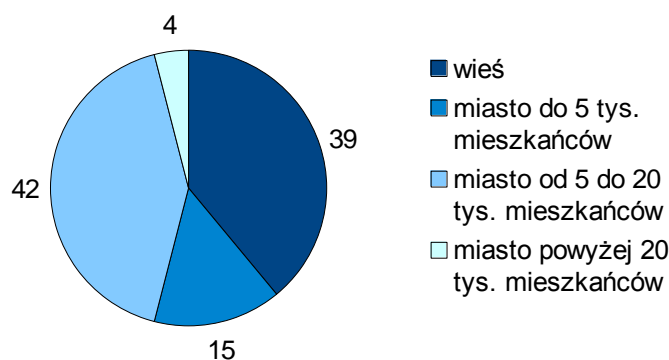
Wyk. 1. Wiek respondentów.

Wyk. 2. Wykształcenie respondentów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2016 r. przez autorkę pracy.

37 % badanych stanowiły osoby z wykształceniem średnim, 27 % - wyższym, 23 % - zawodowym, 13 % - osoby z wykształceniem podstawowym. (wykres 2). W próbie badawczej wzięło udział 42 mieszkańców miast z liczbą ludności w przedziale od 5 do 20 tys. 39 badanych to mieszkańcy wsi, a 15 - mieszkańcy miast do 5 tys. mieszkańców. Zaledwie 4 ankietowanych zadeklarowało, że zamieszkuje miasto o liczbie ludności powyżej 20 tys., co wskazuje na to, że osoby te mieszkają poza Powiatem Złotowskim (wykres 3).



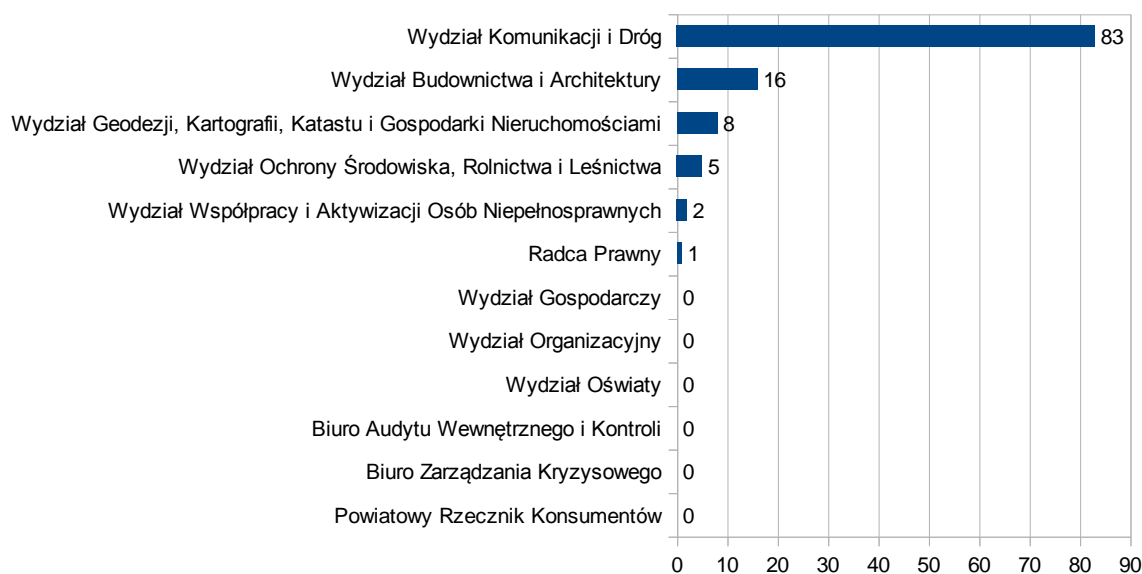
Wyk. 3. Miejsce zamieszkania respondentów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2016 r. przez autorkę pracy.

W pytaniu pierwszym przeprowadzonej ankiety należało zaznaczyć komórkę starostwa, w której załatwiano sprawę. Z zamieszczonego poniżej wykresu 4 możemy odczytać, że zdecydowana większość respondentów - 83 osoby, załatwiały sprawę w Wydziale Komunikacji i Dróg. Drugim w

kolejności wydziałem pod tym względem jest Wydział Budownictwa i Architektury – 16 osób. Za nim znalazł się Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami – 8 osób, Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa – 5 osób, Wydział Współpracy i Aktywizacji Osób Niepełnosprawnych – 2 osoby oraz Radca Prawny – 1 osoba. Żaden z respondentów w okresie badania nie załatwiał spraw w pozostałych komórkach organizacyjnych starostwa.

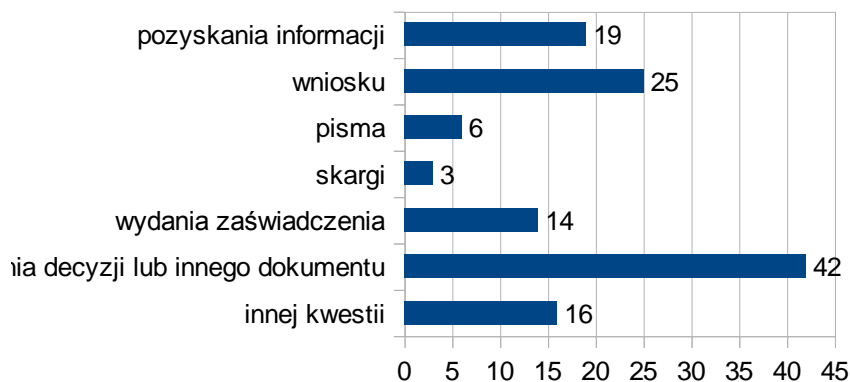
Wyk. 4. Udzielone odpowiedzi na pytanie 1: Proszę zaznaczyć komórkę starostwa, w której załatwiał/a Pan/i sprawę.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2016 r. przez autorkę pracy.

Na pytanie drugie: *Czego dotyczyła załatwiana przez Pana/Panią sprawa?* najczęściej udzielano odpowiedzi, że sprawa dotyczyła wydania decyzji lub innego dokumentu – 42 osoby, co stanowi prawie połowę badanych. 25 respondentów załatwiała w starostwie sprawę dotyczącą wniosku. 19 osób spośród badanych odwiedziło urząd w celu pozyskania informacji, 14 osób – w celu wydania zaświadczenia, 6 – pisma, 3 – skargi. 16 ankietowanych wskazało, że załatwiana sprawa dotyczyła jeszcze innej kwestii niż wymienione w pytaniu warianty (wykres 5).

Wyk. 5. Udzielone odpowiedzi na pytanie 2: Czego dotyczyła załatwiana przez Pana/Panią sprawa?

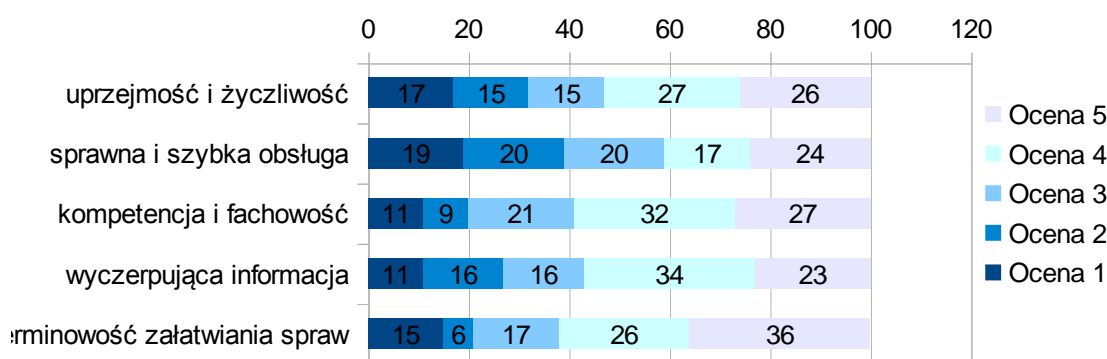


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2016 r. przez autorkę pracy.

W pytaniu trzecim przeprowadzonej ankiety należało dokonać oceny jakości obsługi w poszczególnych kategoriach, w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało ocenę najgorszą a 5 ocenę najlepszą. Zamieszczone poniżej wykresy przedstawiają rozkład ocen w badaniu przeprowadzonym przez autorkę pracy (wykres 6) oraz w badaniu przeprowadzonym w 2011 r. przez starostwo (wykres 7).

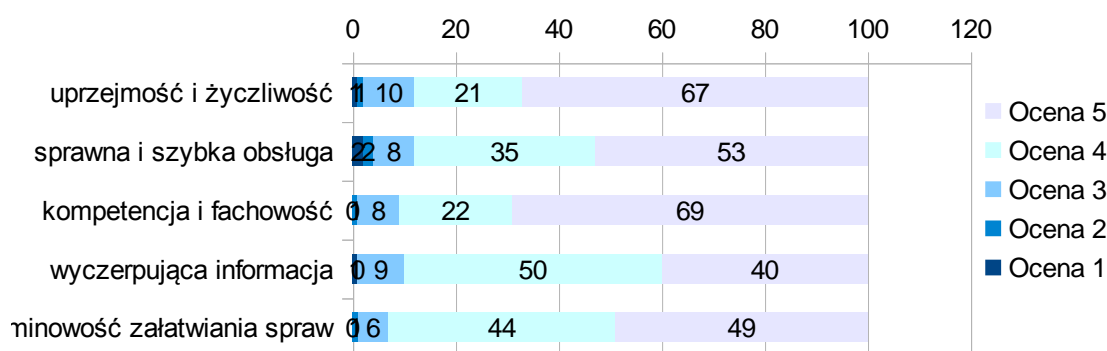
Z wykresu 6 możemy odczytać, że najczęściej ocen 5 respondenci przyznali w kategorii terminowość załatwiania spraw – 36 osób, a najmniej w kategorii wyczerpująca informacja – 23 osoby. Kategoria wyczerpująca informacja znalazła się jednak najwyżej pod względem przyznanych ocen 4 – tak odpowiedziały 34 osoby. Najmniej ocen 4 otrzymała sprawna i szybka obsługa – 17 ocen. Najwięcej ocen 3 przyznano za kompetencje i fachowość – 21, a najmniej za uprzejmość i życzliwość – 15. Za sprawną i szybką obsługę respondenci przyznali najczęściej ocen 2 – 20, a najmniej za terminowość załatwianych spraw – tak wskazało 6 osób. Kategoria sprawna i szybka obsługa otrzymała najwięcej ocen 1 – 19 ocen. Pod tym względem na samym końcu znalazły się dwie kategorie - kompetencja i fachowość oraz wyczerpująca informacja, z wynikiem 11 ocen 1.

Zupełnie inaczej rozkładają się oceny poszczególnych kategorii na wykresie 7. Najwięcej ocen 5 respondenci przyznali za kompetencje i fachowość – 69 ocen, a najmniej – 49, za terminowość załatwianych spraw. Pod względem przyznanych ocen 4 najwyżej znalazła się kategoria wyczerpująca informacja – ocenę tę przyznało 50 osób. Najmniej ocen 4 otrzymała kategoria uprzejmość i życzliwość – 21 ocen. Jednocześnie za uprzejmość i życzliwość przyznano najwięcej ocen 3 – w ten sposób odpowiedziało 10 osób. Najmniej ocen 3 otrzymała kategoria terminowość załatwianych spraw – 6 ocen. Respondenci przyznali jedynie dwie oceny 2 za sprawną i szybką obsługę, co stanowi najwyższy wynik. Ocen 2 nie przyznano w ogóle w kategoriach kompetencja i fachowość oraz terminowość załatwiania spraw. Najwięcej ocen 1 zdobyła sprawna i szybka obsługa – 2 oceny, a najmniej wyczerpująca informacja – 0.



Wyk. 6. Ocena jakości obsługi w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2016 r. przez autorkę pracy.



Wyk. 7. Ocena jakości obsługi w 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2011 r. przez Starostwo Powiatowe w Złotowie.

Najwyższą średnią ocen w badaniu przeprowadzonym przez autorkę pracy przyznano za terminowość załatwiania spraw – średnia 3,62. Drugą pod tym względem kategorią jest kompetencja i fachowość – średnia 3,55. Za wyczerpującą informację średnia ocen wyniosła 3,42, a za uprzejmość i życzliwość – 3,30. Najniższą średnią ocen uzyskała kategoria sprawna i szybka obsługa – 3,07.

W badaniu jakości usług przeprowadzonym przez starostwo w 2011 r. najwyższą średnią ocen – 4,58 przyznano za kompetencje i fachowość, a kolejno za uprzejmość i życzliwość – średnia 4,52. Średnia przyznanych ocen za sprawną i szybką obsługę to 4,35. Za terminowość załatwiania spraw średnia ocen wyniosła 4,40. Najniższą średnią ocen przyznano w kategorii wyczerpująca informacja – 4,29.

Średnia przyznanych ocen dla poszczególnych kategorii w badaniu przeprowadzonym przez autorkę pracy jest średnio o ocenę niższa niż średnia ocen w badaniu przeprowadzonym przez

starostwo. Największy spadek średniej ocen odnotowano dla kategorii sprawna i szybka obsługa – spadek o 1,28 oceny, a następnie dla kategorii uprzejmość i życzliwość – spadek o 1,22 oceny. O 1,03 spadła średnia ocen przyznanych za kompetencje i fachowość, o 0,87 – za wyczerpującą informację. Najmniejszy spadek średniej przyznanych ocen odnotowano w kategorii: terminowość załatwiania spraw – spadek o 0,75 oceny.

Analizując dodatkowo ocenę jakości obsługi w odniesieniu do poziomu wykształcenia respondentów można zauważyć, że najwyższe oceny przyznały osoby z wykształceniem podstawowym – średnia ocen 3,69 a następnie osoby z wykształceniem wyższym – 3,61. Średnia ocen przyznanych przez osoby z wykształceniem zawodowym wyniosła 3,28. Najniżej jakość usług ocenili respondenci z wykształceniem średnim – średnia ocen 3,18.

Można także zauważyć, że najwyższe oceny za jakość usług przyznawały osoby w wieku poniżej 20 lat – średnia ocen 3,68. Na drugim miejscu pod tym względem były osoby w wieku od 20 do 35 lat – średnia 3,45, dalej osoby w przedziale wiekowym od 36 do 50 lat – średnia 3,32. Najniżej jakość usług oceniły osoby w wieku powyżej 50 lat – średnia ocen wyniosła 2,8.

Zamieszczona poniżej tabela 4 prezentuje średnie ocen jakości obsługi dla poszczególnych kategorii z uwzględnieniem rodzaju załatwianej sprawy. W tabeli pominięto dane dotyczące pisma i skargi ze względu na niewielką grupę badanych osób (kolejno 6 i 3 respondentów), które w zestawieniu z pozostałymi byłyby niemiernodajne. Nie uwzględniono także danych dotyczących odpowiedzi: *innej kwestii* ze względu na brak sprecyzowania jakiej innej kwestii sprawa dotyczyła i co za tym idzie, trudności w odniesieniu się do tego wariantu. Analizując pięć pozostałych grup respondentów pod względem częstotliwości załatwiania spraw w starostwie i przyznanych ocen jakości obsługi można zauważyć, że najwyżej jakość usług świadczonych w Starostwie Powiatowym w Złotowie oceniały osoby, które załatwiały sprawę związaną z wydaniem decyzji lub innego dokumentu – średnia ocen 3,67 a następnie załatwiający sprawę dotyczącą wniosku – 3,48. Średnia ocen przyznanych przez respondentów za jakość obsługi w kwestiach związanych z wydaniem zaświadczenia to 3,27. Najniższe oceny ankietowani przyznali za obsługę w sprawach dotyczących pozyskania informacji – średnia ocen to 3,22.

Tab. 4. Średnie ocen jakości obsługi dla poszczególnych kategorii z uwzględnieniem rodzaju załatwianej sprawy.

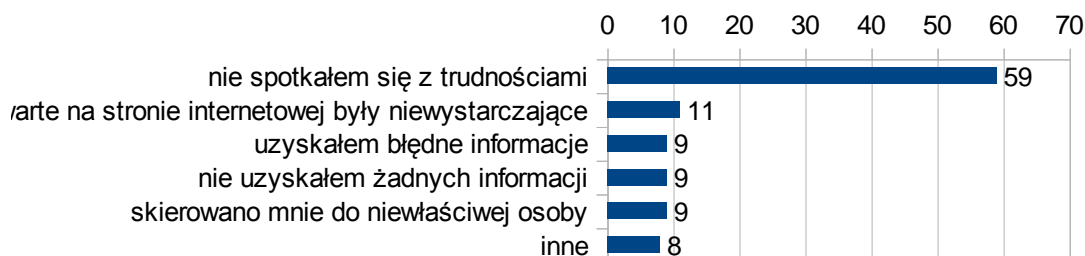
Kategoria	Rodzaj załatwianej sprawy			
	Pozyskanie informacji	Wniosek	Wydanie zaświadczenia	Wydanie decyzji lub innego dokumentu
Uprzejmość i życzliwość	3,26	3,16	3,14	3,47
Sprawna i szybka obsługa	3,1	3,48	3	3,19
Kompetencja i fachowość	3,32	3,52	3,5	3,6
Wyczerpująca informacja	3,15	3,48	3,14	3,43
Terminowość załatwiania spraw	3,15	3,36	3,57	3,69
Ogólna średnia	3,22	3,48	3,27	3,67

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2016 r. przez autorkę pracy.

Z analizy tabeli 4 wynika, że w sprawach dotyczących pozyskania informacji respondenci najbardziej docenili kompetencje i fachowość urzędników – średnia ocen 3,32; najniższe oceny przyznali natomiast za sprawną i szybką obsługę – średnia 3,1. W kwestiach dotyczących wniosków ankietowani najwyżej ocenili również kompetencje i fachowość – średnia 3,52, a najniżej uprzejmość i życzliwość – 3,16. W sprawach związanych z wydaniem zaświadczenia badani zwrócili uwagę na terminowość załatwiania spraw, przyznając w tej kategorii najwyższe oceny – średnia 3,57 a najniżej ocenili sprawną i szybką obsługę – 3. Najwyższą średnią ocen za terminowość załatwiania spraw przyznano w kwestiach związanych z wydaniem decyzji lub innego dokumentu, a najniższą – 3,19 za sprawną i szybką obsługę.

Pytanie czwarte ankiety przygotowanej przez autorkę pracy brzmiało następująco: *Czy podczas załatwiania spraw napotkał/a Pan/i na jakieś trudności?* Uzyskane wyniki przedstawia wykres 8.

Wyk. 8. Udzielone odpowiedzi na pytanie 4: *Czy podczas załatwiania spraw napotkał/a Pan/i na*



jakieś trudności?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2016 r. przez autorkę pracy.

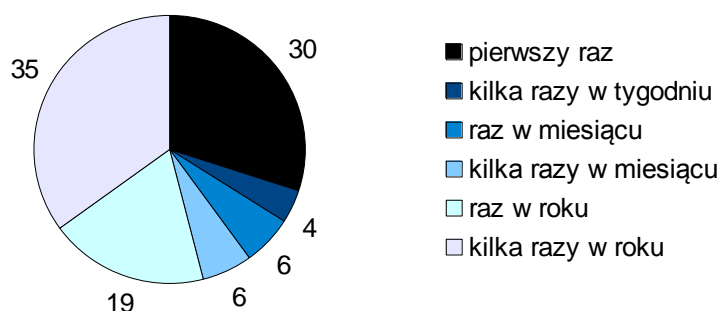
Na zamieszczonym powyżej wykresie widać wyraźnie, że aż 59 badanych nie spotkało się z trudnościami podczas załatwiania spraw w starostwie. 11 respondentów udzieliło odpowiedzi, że trudności przysporzyły im niewystarczające informacje zawarte na stronie internetowej starostwa. 9 osób uzyskało błędne informacje, a kolejne 9 nie uzyskało żadnych informacji. Do niewłaściwej osoby zostało skierowanych 9 petentów. Dla 8 badanych warianty odpowiedzi na to pytanie okazały się być niewystarczające i w swoich ankietach zaznaczyli odpowiedź: *inne (jakie?)*. W rozwinięciu tego wariantu pojawiały się uwagi dotyczące niemiłej obsługi, braku chęci pomocy interesantom, niepełnej

informacji, nieterminowego otwarcia biura, zbyt małej liczby czynnych stanowisk, długiego czasu oczekiwania w kolejce oraz trudności w dodzwonieniu się do urzędu.

Identyczne pytanie dotyczące trudności w załatwianiu spraw w starostwie było zamieszczone w ankiecie przeprowadzonej w 2011 r. Wśród wymienionych wariantów znajdowała się także odpowiedź dotycząca kontaktu w innym terminie. 65 badanych wówczas osób udzieliło odpowiedzi, że nie spotkało się z trudnościami. Jest to o 6 osób więcej niż w aktualnym badaniu. Do niewłaściwej osoby zostało skierowanych dwa razy więcej petentów- 18 osób. 3 ankietowanych nie uzyskało żadnych informacji – trzy razy mniej niż w przypadku badania przeprowadzonego przez autorkę pracy. O kontakt w innym terminie poproszono 14 osób. Żadnemu z badanych nie udzielono błędnych informacji i żaden z nich nie wskazał innych napotkanych trudności.

Kolejne pytanie w ankiecie przeprowadzonej w marcu 2016 r. dotyczyło częstotliwości załatwiania spraw w starostwie (wykres 9).

Wyk. 9. Udzielone odpowiedzi na pytanie 5: *Jak często załatwia Pan/i sprawy w starostwie?*



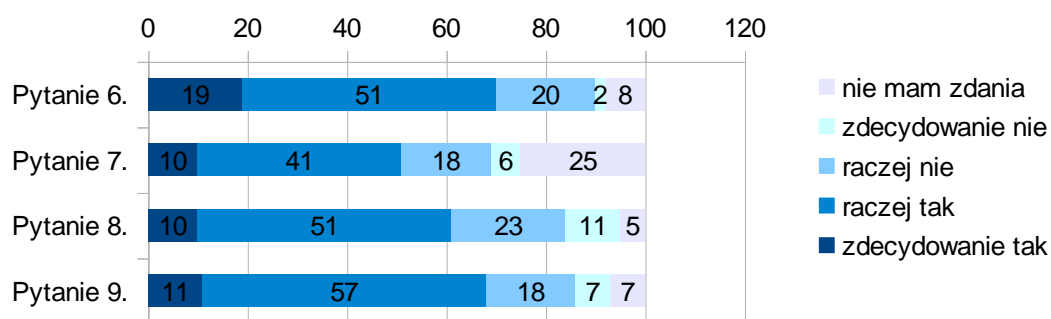
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2016 r. przez autorkę pracy.

Z zamieszczonego powyżej wykresu 9 możemy odczytać, że najczęściej badanych – 35%, załatwia sprawy w starostwie kilka razy w roku. Znaczną grupę ankietowanych – 30% stanowiły osoby załatwiający sprawę w starostwie po raz pierwszy. 19% respondentów korzysta z usług Starostwa Powiatowego w Złotowie raz w roku, 6% - kilka razy w miesiącu, 6% - raz w miesiącu, a 4% nawet kilka razy w tygodniu.

Analizując dodatkowo trzy największe grupy respondentów pod względem częstotliwości załatwiania spraw w starostwie i przyznanych ocen jakości obsługi można zauważyć, że osoby załatwiający sprawę w starostwie po raz pierwszy, jakość obsługi oceniali najlepiej, a średnia przyznanych przez nich ocen wyniosła 3,7. Petenci korzystający z usług starostwa kilka razy w roku przyznali oceny, których średnia wyniosła 3,27. Średnia ocen przyznanych przez badanych, którzy sprawy w urzędzie załatwiają kilka razy w roku to 3,23.

Na pytanie 6: *Czy tablice informacyjne oraz oznakowanie biur/stanowisk w budynku starostwa są wystarczające?* 19% badanych odpowiedziało, że zdecydowanie tak, a 51% udzieliło odpowiedzi - raczej tak. Zdaniem 20% respondentów tablice informacyjne i oznakowanie są raczej niewystarczające, a dla 2% są zdecydowanie niewystarczające. 8% badanych nie ma zdania na ten temat (wykres 10). Warto również zwrócić uwagę, że dla 80% osób, które załatwiały sprawę w starostwie po raz pierwszy tablice informacyjne oraz oznakowanie biur i stanowisk są zdecydowanie wystarczające lub raczej wystarczające. Zdanie to podzieliła 63% respondentów korzystających z usług starostwa raz w roku i 68% osób załatwiających sprawy kilka razy w roku.

Wyk. 10. Udzielone odpowiedzi na pytania 6-9.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2016 r. przez autorkę pracy.

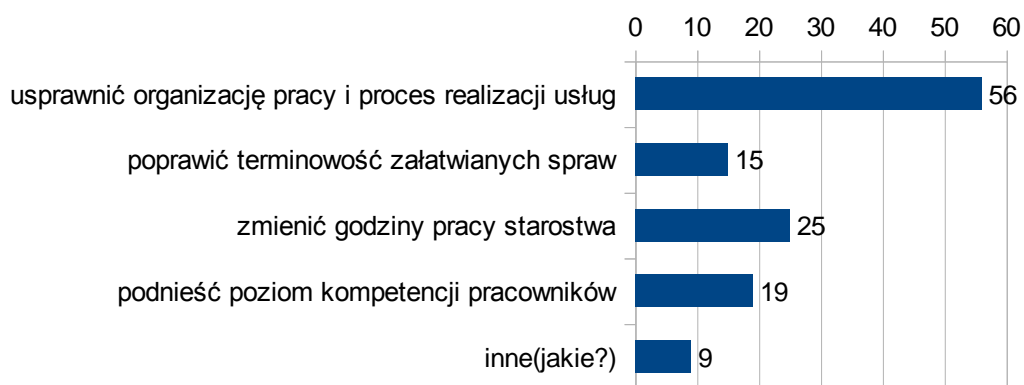
Na pytanie 7, które brzmiało: *Czy informacje zamieszczone na stronie internetowej starostwa są przejrzyste i zrozumiałe?* 10% respondentów odpowiedziało, że zdecydowanie tak, 41% - raczej tak, 18% - raczej nie, 6% - zdecydowanie nie. 25% badanych osób nie miało zdania na ten temat (wykres 10). Na stronie internetowej starostwa www.zlotow-powiat.pl można znaleźć wiele informacji dotyczących Powiatu Złotowskiego oraz pomocnych w załatwianiu spraw. Np. po kliknięciu w zakładkę: „*Co i jak załatwić w Starostwie?*” i wybraniu odpowiedniego wydziału oraz sprawy, którą chcemy załatwić pojawiają się informacje dotyczące podstaw prawnych, wymaganych dokumentów, informacje o opłatach, o terminie w jakim sprawa jest załatwiana czy trybie odwołania. Zamieszczone są tam również informacje dotyczące samego wydziału, w którym należy załatwić sprawę - numer biura, piętro, telefon, fax, e-mail, dane osób prowadzących sprawy. Zdaniem autorki pracy zawarte informacje są przejrzyste i zrozumiałe.

Na pytanie 8: *Czy odpowiadają Panu/Pani godziny pracy starostwa?* 10% badanych udzieliło odpowiedzi – zdecydowanie tak, 51% - raczej tak, 23% - raczej nie, 11% - zdecydowanie nie. 5% respondentów nie ma zdania na temat godzin obsługi interesantów przez starostwo (wykres 10). Największy odsetek osób, którym godziny pracy starostwa zdecydowanie nie odpowiadają lub raczej

nie odpowiadają stanowili mieszkańcy miast do 5 tys. mieszkańców – 54%. Godziny pracy Starostwa Powiatowego w Złotowie przedstawiają się następująco: poniedziałek: 8.00-16.00, wtorek – piątek: 7.30 – 15.30. Natomiast kasa jest czynna od poniedziałku do piątku w godzinach 8.00-14.30.

Pytanie 9 brzmiało: *Czy Pana/Pani zadaniem Starostwo Powiatowe w Złotowie jest instytucją przyjazną dla mieszkańców?* 11% badanych uważa, że zdecydowanie tak, a 57% że raczej tak. Zdaniem 18% ankietowanych starostwo raczej nie jest instytucją przyjazną dla mieszkańców, a dla 7% - zdecydowanie nie jest. Kolejne 7% osób stanowiących grupę badawczą nie ma zdania na ten temat (wykres 10). Analizując kwestię przyjazności starostwa i częstotliwości załatwiania w nim spraw można zauważyć, że odpowiedzi zdecydowanie tak lub raczej tak udzieliło aż 76% osób załatwiających sprawę w starostwie po raz pierwszy. Taką odpowiedź wskazało również 71% badanych korzystających z jego usług kilka razy w roku. 47% respondentów załatwiających sprawy raz w roku uważa, że starostwo jest zdecydowanie/raczej instytucją przyjazną.

Wyk. 11. Udzielone odpowiedzi na pytanie 10: *Co Pana/Pani zdaniem należałoby zmienić, aby polepszyć jakość usług świadczonych przez starostwo?*



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2016 r. przez autorkę pracy.

W pytaniu 10: *Co Pana/Pani zdaniem należałoby zmienić, aby polepszyć jakość usług świadczonych przez starostwo?* ankietowani najczęściej zaznaczali, że należy usprawnić organizację pracy i proces realizacji usług – 56 osób. Zdaniem 25 badanych należałoby zmienić godziny pracy starostwa. 19 osób wskazuje na konieczność podniesienia poziomu kompetencji pracowników, a 15 na poprawę terminowości załatwianych spraw. 9 osób spośród respondentów biorących udział w badaniu zaznaczyło odpowiedź – inne (jakie?), z czego 4 z nich uznały, że w obecnej sytuacji nie należy zmieniać nic, a kolejne 4 w rozwinięciu swojej odpowiedzi zawarły sugestie dotyczące pracowników starostwa (wiedza, kultura osobista). Zdaniem jednej z tych osób, aby polepszyć jakość usług należałoby zmienić stronę internetową (wykres 11).

Ostatnie pytanie w ankiecie było jedynym pytaniem otwartym i brzmiało następująco: *Jakie są Pana/Pani sugestie i spostrzeżenia na temat funkcjonowania starostwa?* Na to pytanie odpowiedzi udzieliła 1/4 respondentów. Spostrzeżenia 13 z nich dotyczą ściśle pracowników starostwa. Badani wskazują na brak życzliwości i chęci pomocy ze strony urzędników, niemiłą obsługę, aroganckie zachowanie. Kolejne 3 osoby zwróciły uwagę na długi czas oczekiwania w kolejce na przyjęcie przez urzędnika. 4 respondentów zasugerowało, że należałoby zmienić godziny pracy starostwa, ponieważ urząd jest czynny za krótko, a obecny czas pracy odpowiada głównie osobom bezrobotnym. Zdaniem 3 badanych należy usprawnić obsługę petentów np. poprzez wprowadzenie elektronicznej rejestracji. Czas obsługi wydłuża także konieczność dokonywania opłat w kasie podczas załatwiania sprawy np. w Wydziale Komunikacji i Dróg, a sama kasa jest czynna krócej niż biuro wydziału. Jeden z badanych zwrócił uwagę na toaletę zamkniętą na klucz. Pozostałe dwie osoby wpisały, że ich spostrzeżenia są ogólnie dobre a urząd miły.

6. Zakończenie

Urzędy pełnią misję społeczną i dlatego jakość ma dla nich znaczenie szczególne. Obywatele mają pełne prawo do tego, żeby żądać usług o coraz wyższej jakości. Mimo, że satysfakcja klienta w administracji publicznej nie przekłada się na zyskowność organizacji to warto jednak zadbać o poziom jakości usług. Może ona bowiem prowadzić do wzrostu zaufania do władzy lokalnej. W odróżnieniu od strefy usługowej i przemysłowej, w administracji publicznej lojalność nie ma odzwierciedlenia w dokonywaniu decyzji konsumenckich. Niezadowolony klient nie ma innej możliwości i musi nadal korzystać z usług danego urzędu.

Z przeprowadzonych badań wynika, że jakość usług świadczonych przez Starostwo Powiatowe w Złotowie spadła w stosunku do jakości usług w 2011 r. Starostwo nie występując o ponowną certyfikację wdrożonego systemu zarządzania jakością zgodnego z normą ISO 9001 i zaprzestając dalszego doskonalenia, straciło na jakości usług, co potwierdza postawioną we wstępie hipotezę badawczą.

Analizując wyniki badań można zauważyć wyraźne zróżnicowanie i spadek przyznanych ocen jakości obsługi. Średnia przyznanych ocen dla poszczególnych kategorii w badaniu przeprowadzonym przez autorkę pracy jest średnio o ocenę niższa niż średnia ocen w badaniu przeprowadzonym przez starostwo. Należy przy tym pamiętać, że potrzeby klientów związane z realizacją usług zmieniają się. Klienci zdobywają nowe doświadczenia, uczą się egzekwowania od urzędów swoich praw co do sprawnej obsługi. W przypadku Starostwa Powiatowego w Złotowie wysoki poziom jakości usług w 2011 r. mógł zatem doprowadzić do wzrostu oczekiwań klientów i zaniżania ocen.

Wykaz literatury

A - książki i artykuły

1. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*. Wyd. 2., Warszawa: Difin, 2011. ISBN 978-83-7641-353-2
2. Grzybowski M., *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*. W: Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*. Wyd. 2., Warszawa: PWN, 2005. ISBN 978-83-01-14995-6
3. Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*. Wyd. 2., Warszawa: PWN, 2005. ISBN 978-83-01-14995-6
4. Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*. Wyd. 2., Warszawa: Książka i Wiedza, 1982. ISBN 83-05-11090-7
5. Łunarski J., *Systemy jakości, normalizacji i akredytacji w zarządzaniu organizacjami*. Wyd. 2., Rzeszów: OWPRz, 2009. ISBN 978-83-7199-558-3
6. Łunarski J., *Zarządzanie jakością. Standardy i zasady*. Warszawa: WNT, 2008. ISBN 978-83-63-62320-3.
7. Miller P., *Systemowe zarządzanie jakością: koncepcja systemu, ocena systemu, wspomaganie decyzji*. Warszawa: Difin, 2011. ISBN 978-83-7641-382-2
8. Myszewski J., *Po prostu jakość: podręcznik zarządzania jakością*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Spółka z o.o., 2009. ISBN 978-83-61408-03-1, ISBN 978-83-89437-91-4
9. Nieżurawski L., Pawłowska B., Witkowska J., *Satysfakcja klienta: strategia-pomiar-zarządzanie*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2010. ISBN 978-83-231-2459-7
10. Piekara A., *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*. Warszawa: UW, 2010. ISBN/ISSN: 978-83-235-1034-5
11. Szczepańska, K., *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*. Warszawa: Wyd. C.H. Beck, 2011. ISBN: 978-83-25-51600-0.
12. Tyrańska M. (red.), *Współczesne tendencje w zarządzaniu zasobami ludzkimi*. Warszawa: Difin, 2012. ISBN 978-83-7641-588-8