



Złożenie pracy online:  
2022-03-11 22:23:51  
Kod pracy:  
12508/38759/CloudA

Agata Bęza  
(nr albumu: 24780 )

Praca licencjacka

## **PETENT JAKO PODSTAWOWE OGNIWO FUNKCJONOWANIA INSTYTUCJI PUBLICZNEJ**

## **THE APPLICANT AS A FUNDAMENTAL LINK IN THE OPERATION OF THE INSTITUTION**

Wydział: Wydział Nauk Społecznych i  
Informatyki

Kierunek: Zarządzanie

Specjalność: specjalista ds. administracji  
publicznej

Promotor: dr Sebastian Zupok

Składam najszczerze podziękowania dla dr Sebastiana Zupoka za pomoc w przygotowaniu pracy licencjackiej. Za cenne wskazówki i rady. Dziękuję za cierpliwość oraz poświęcony czas. Życzę każdemu takiego wyrozumiałego oraz cierpliwego promotora.

Panie promotorze proszę przyjąć moje najgorętsze podziękowania za nieocenioną pomoc.



## Streszczenie

Zadowolenie nabywcy jest przedmiotem badań i dyskusji wielu naukowców i praktyków od bardzo dawna. Jednak dopiero w ostatnich latach wzrosło zainteresowanie tym zagadnieniem także w sektorze administracji publicznej na świecie jak i w Polsce. W usługach publicznych badanie satysfakcji obywatela/nabywcy nie jest proste z uwagi na charakter nabywcy, oraz z uwagi na naturę usług publicznych. Celem pracy jest identyfikacja sposobów badania oraz budowania zadowolenia nabywców polskiego sektora administracji publicznej oraz określenie potencjału i ograniczeń związanych z zarządzaniem satysfakcją nabywcy w usługach publicznych. W ramach realizacji celu pracy ustalano metodologiczne perspektywy i ograniczenia badania satysfakcji w badanym sektorze, a także przedstawiono praktyczny przykład kreowania zadowolenia obywatela/nabywcy z rynku polskiego oparty na analizie desk research danych wtórnych.

## Słowa kluczowe

satysfakcja, klient, obywatel, administracja publiczna



## Abstract

Customer satisfaction has long been the subject of research and discussion by many scientists and practitioners. However, it is only in recent years that the interest in this issue has grown in the public administration sector, both in the world and in Poland. In public services, testing citizen / buyer satisfaction is not easy due to the nature of the buyer and the nature of public services. The aim of the work is to identify ways of researching and building customer satisfaction in Polish public administration and to define the potential and limitations related to customer satisfaction management in public services. As part of the goal of the work, methodological perspectives and limitations of the satisfaction survey in the surveyed sector were established, and a practical example of creating citizen / buyer satisfaction with the Polish market based on desk research analysis of secondary data was presented.

## Keywords

satisfaction, customer, citizen, public administration



## Spis treści

<b>ROZDZIAŁ 1. ZARZĄDZANIE INSTYTUCJĄ PUBLICZNĄ W ŚWIETLE LITERATURY .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 ISTOTA I FUNKCJE ZARZĄDZANIA .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. ZARZĄDZANIE INSTYTUCJĄ PUBLICZNĄ .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2.1 MISJA, WIZJA I CELE .....</b>	<b>9</b>
<b>1.3. ZARZĄDZANIE WYBRANYMI OBSZARAMI W INSTYTUCJI PUBLICZNEJ .....</b>	<b>14</b>
<b>1.3.1. UZASADNIENIE WYBORU OBSZARÓW, KTÓRYMI ZARZĄDZA INSTYTUCJA PUBLICZNA .....</b>	<b>14</b>
<b>1.3.2. ZARZĄDZANIE PROCESOWE .....</b>	<b>16</b>
<b>1.3.2.1. MIARY PROCESÓW .....</b>	<b>22</b>
<b>1.3.3. ZARZĄDZANIE PRACĄ .....</b>	<b>26</b>
<b>1.3.4. PRACA TWÓRCZA .....</b>	<b>27</b>
<b>1.3.5. ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ USŁUG .....</b>	<b>29</b>
<b>1.3.6. ZARZĄDZANIE KOMPETENCJAMI .....</b>	<b>33</b>
<b>1.3.6.1. POMIAR KOMPETENCJI .....</b>	<b>36</b>
<b>ROZDZIAŁ 2. ISTOTA, CELE I FUNKCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ..</b>	<b>38</b>
<b>2.1. GENEZA I ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2. CELE SAMORZĄDU .....</b>	<b>46</b>
<b>ROZDZIAŁ 3. BADANIE ZADOWOLENIA KLIENTÓW JEDNOSTEK ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1. JEDNOSTKI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I ICH ZADANIA W ZMIENIAJĄCYM SIĘ OTOCZENIU .....</b>	<b>51</b>
<b>3.2. SATYSFAKCJA KLIENTA A SATYSFAKCJA OBYWATELA .....</b>	<b>52</b>
<b>3.3. MIERZENIE I KREOWANIE SATYSFAKCJI W URZĘDACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....</b>	<b>54</b>
<b>ROZDZIAŁ 4. METODY BADAŃ I ANALIZA UZYSKANYCH WYNIKÓW .....</b>	<b>59</b>
<b>4.1. METODY BADAŃ .....</b>	<b>59</b>
<b>4.2. ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ ANKIETOWYCH PRZEPROWADZONYCH W URZĘDZIE STATYSTYCZNYM W KRAKOWIE ODDZIAŁ W NOWYM SĄCZU .....</b>	<b>60</b>
<b>4.2.1 CHARAKTERYSTYKA RESPONDENTÓW .....</b>	<b>60</b>
<b>4.2.2. ZADOWOLENIE KLIENTA/OBYWATELA ZE ŚWIADCZONYCH USŁUG PRZEZ URZĄD – OGÓLNE WYNIKI .....</b>	<b>64</b>
<b>4.2.3. SZCZEGÓŁOWE WYNIKI BADANIA .....</b>	<b>70</b>
<b>4.3. PODSUMOWANIE WYNIKÓW .....</b>	<b>75</b>
<b>ROZDZIAŁ 5. WNIOSKI .....</b>	<b>76</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>79</b>
<b>SPIS RYSUNKÓW .....</b>	<b>87</b>
<b>SPIS TABEL .....</b>	<b>88</b>
<b>ZAŁĄCZNIK .....</b>	<b>89</b>



## Wstęp

Dawniej pracownicy urzędu i sam urząd cieszyli się powszechnym szacunkiem. Sam urząd nazywano prezydium czy magistrat zaś pracowników tytułowano: pani magister czy pan inżynier. Tak było dawniej, gdyż obecnie od kilku lat postrzeganie urzędu i jego pracowników zmieniło się. Świadomość, iż urząd publiczny jest dla ludzi i ma służyć obywatelom oraz to, iż finansowany jest ze środków państwowych, czyli podatków zmieniło podejście jak i zwiększyło ze strony klienta wymagania. Przez lata komunizmu narosło wiele stereotypów w funkcjonowaniu urzędu czy pracy jego pracowników. Do najczęstszych należą: „urzędnik tylko pije kawę i nic nie robi”, „nic nie wiedzą i ciągle coś wymyślają nowego”. Czasy PRL-u spowodowały, iż urzędnik stracił swoją pozycję w społeczeństwie zaś praca w urzędzie przestała być już prestiżowa.

Zmiany to nie tylko postrzeganie przez obywatela urzędu i jego pracowników, ale przede wszystkim zmiany w postrzeganiu przez urząd drugiej strony, czyli obecnie już klienta. Dawniej obywatel był petentem, następnie interesantem, a współcześnie jest klientem. Władze urzędu coraz częściej widzą konieczność podnoszenia jakości obsługi klienta. Skutkuje to szkoleniami urzędników zaś same urzędy specjalistyczne narzędzia przeznaczone do badania poziomu satysfakcji klienta. Satysfakcja klienta uwarunkowana jest pewną kompilacją istotnych dla niego czynników. Wszystkie te czynniki można podzielić na trzy kategorie: miejsce, osoba (pracownik obsługi) oraz sama usługa.

Celem niniejszej pracy jest sprawdzenie na przykładzie jednego z urzędów, poziomu zadowolenia ze świadczonych usług oraz sprawdzenie hipotezy, iż zmiany w urzędach i wprowadzane procedury wpływają na podnoszenie jakości świadczonych usług.

Niniejsza praca składa się z czterech rozdziałów.

W pierwszym rozdziale zostały przedstawione funkcje i istota zarządzania instytucją publiczną. Zaprezentowano misję i cele jakie stawiane są przed urzędem publicznym oraz przybliżono, jak funkcjonują urzędy w wybranych obszarach.

Geneza i istota samorządu terytorialnego została przedstawiona w rozdziale drugim. W tym też rozdziale przybliżono cele samorządu oraz opisano jak na przestrzeni czasu kształtował się samorząd jako instytucja życia społeczno-politycznego.

Trzeci rozdział poświęcony został badaniu zadowolenia klientów jednostek administracji publicznej. Została tutaj przybliżona celowość przeprowadzenia badań satysfakcji klienta. Zaprezentowano miary zadowolenia klienta oraz etapy przygotowania i wdrażania standardów obsługi klienta.



W ostatnim rozdziale zaprezentowano metody badań i analizę uzyskanych wyników. W sposób opisowy oraz graficzny zaprezentowano uzyskane oceny z ankiety. Wyciągnięto wnioski i prawdopodobne tłumaczenie osiągniętych ocen. Pracę kończy podsumowanie.



# ROZDZIAŁ 1. ZARZĄDZANIE INSTYTUCJĄ PUBLICZNĄ W ŚWIETLE LITERATURY

## 1.1 Istota i funkcje zarządzania

Zarządzanie łączy różne środki, którymi ma do dyspozycji przedsiębiorstwo, w celu maksymalizacji skuteczności. Zarządzanie jest sednem decydowania. Jest to zespół czynności zmierzających do osiągnięcia pozytywnych rezultatów finansowych przy końcu określonych okresów, wybór, podział i zastosowanie środków przedsiębiorstwa, jak również stosunki wszelkiego rodzaju, jakie może ono utrzymywać z innymi osobami prawnymi (Caude, Moles 1964).

Zarządzanie to proces kierunkujący działanie organizacji na osiągnięcie celów w sprawny i skuteczny sposób. Sprawność oznacza zadowalający stosunek nakładów w stosunku do wyników (minimalizacja strat), zaś skuteczność to wykonywanie zaplanowanych działań i osiągnięcie założonych celów. W procesie zarządzania, wykorzystywane są różnorodne zasoby, które w literaturze dzielone są cztery zasadnicze rodzaje: ludzkie, rzeczowe, finansowe, informacyjne – wiedza (Robbins, Decenzo 2002). Do zasobów ludzkich należy zaliczyć członków organizacji, czyli ludzi pracujących w instytucji, natomiast zasoby rzeczowe to wszystkie rzeczy materialne, jakimi dysponuje organizacja – nieruchomości i ruchomości, wyposażenie, wszelkie urządzenia i narzędzia wykorzystywane w pracy. Co się tyczy zasobów finansowych są to aktywa w dowolnej postaci (pieniądze na koncie, gotówka, papiery wartościowe) posiadane aktualnie lub możliwe do zdobycia w krótkim czasie. Można do nich również zaliczyć wierzytelności (o ile jest możliwe szybkie przekształcenie ich w zasoby bieżące). Odnośnie zasobów informacyjnych to należy do nich zaliczyć wszelkie informacje i wiedzę, jaką dysponuje organizacja. Niektóre można rejestrować i przechowywać na nośnikach (dane komputerowe, dokumenty, raporty, zestawienia, analizy), inne pozostają w pamięci członków organizacji tj. wiedza i doświadczenie pracowników.

Procesy zarządzania, bez względu na rodzaj organizacji oraz jej cele, można scharakteryzować jako cztery podstawowe funkcje: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie (Griffin, 1998).

**Planowanie jako funkcja zarządzania** to obmyślanie zasobów i sposobów postępowania biorąc pod uwagę cele i warunki działania.

Ustalenie celów (i priorytetów) instytucji ułatwia skuteczne skupienie jej zasobów i potencjału intelektualnego na istotnych kierunkach działania.





Opracowanie wariantów planu polega na zaoferowaniu kilku różnych odmian działań prowadzących do osiągnięcia założonego celu w określonych warunkach przy wykorzystaniu posiadanych zasobów. Istotnym twórczym etapem działania jest prognozowanie sytuacji, problemów i rozwiązań (Żukowski, 2006).

**Organizowanie jako funkcja zarządzania** to proces zmienny, który uzależniony jest od zadań instytucji i polega na integrowaniu i harmonizowaniu pracy poszczególnych jej organów. Jej sednem jest kształtowanie działalności za pomocą właściwego doboru środków i poprzez wyznaczenie struktury organizacyjnej. Organizowanie jest ciągłym procesem i dlatego po skonstruowaniu struktury działania, mogą wystąpić błędy i potrzebne są korekty i usprawnienia.

Organizowanie to zespół działań skierowanych na pozyskiwanie i przygotowanie zasobów (środków) jak również warunków uznanych za niezbędne do realizacji wyznaczonych planów (zadań) z wyszczególnieniem sfery organizacji pracy, zagadnień dotyczących działania indywidualnego i zespołowego. Parcelacja pracy na wyspecjalizowane zadania skutkuje potrzebą ich koordynacji.

**Zarządzania przez motywowanie** to bezpośrednie włączenie pracowników w działalność instytucji i maksymalne wykorzystanie ich umiejętności, wiedzy, doświadczenia i uzdolnień w realizacji zadań. Motywowanie należy do trudnych sztuk, które wymagają stosowania różnorodnych środków motywujących, do których należą zachęta i perswazja. Dla większości motywacja jest pojęciem oczywistym. Człowiek pragnie dobrze pracować i chce coś osiągnąć jak również pragnie widzieć użyteczność swojej pracy i jej sens. Ponadto przede wszystkim chce czerpać z niej korzyści materialne a także moralne i oczywiście traktować ją jako źródło sukcesów życiowych. Każdy człowiek-pracownik chce odczuwać zadowolenie ze swej pracy. Motywowanie to zespół reguł i środków postępowania jakie są stosowane w celu nakłonienia do działań zgodnych z celami instytucji danych pracowników (Żukowski, 2006).

Kierownictwo wysokiego szczebla ma za zadanie skuteczne motywowanie pracowników do pogłębiania i poszerzania swojej wiedzy jak i umiejętności, na przykład poprzez inwestowanie w szkolenia, prowadzenie właściwej polityki płacowej i współtworzenie kultury organizacyjnej sprzyjającej podnoszeniu kwalifikacji i uczeniu się pracowników (Bitkowska, 2011).

Oczekiwania pracowników na wsparcie od pracodawców, ich zaangażowanie i poświęcenie dla osiągnięcia celów tejże organizacji może być sprzeczne z postawami przyjmowanymi przez pracowników. Sposobem na tworzenie takiego współdziałającego stanu



rzeczy może być budowanie wysoce zaangażowanego i efektywnego miejsca pracy, które charakteryzuje się następującymi kwalifikatorami:

- uczestniczenie zatrudnionych w zarządzaniu,
- opracowanie i tworzenie wewnętrznego środowiska usług,
- doskonalenia jakości systemów i procesów komunikowania się,
- zmienny, użyteczny system planowania,
- autokontrola pracownicza i dyscyplina (Szczepańska, 2010).

**Proces kontrolowania** powinien być inspirujący i wychowawczy. Kontrolowanie jest funkcją zarządzania, która nadzoruje i koordynuje działania, aby prowadziły one do osiągnięcia założonych celów instytucji. W zakres wchodzi ustalenie osiągniętych wyników i porównanie ich ze stosownym planem, modelem, rysunkiem, wzorcem bądź normą (z specyficznymi parametrami). Oprócz powyższych, obejmuje również analizę odchyleń pomiędzy wartościami osiągniętymi i założonymi oraz scharakteryzowanie działań korygujących w przypadku, gdy wartości odchyleń przekraczają wyznaczone granice tolerancji. Przy analizie odchyleń brane są pod uwagę: rodzaje kontroli, zakres i częstotliwość, przyczyny oraz skutki tych odchyleń a także wskazuje środki zapobiegawcze.

## 1.2. Zarządzanie instytucją publiczną

Charakter procesu zarządzania instytucjami publicznymi nie różni się bardzo od zarządzania innymi organizacjami, mimo wszystko wyróżnia je przede wszystkim specyfika realizowanych przez nie celów (nie jest to zysk komercyjny) oraz złożone otoczenie. Zarządzanie instytucjami publicznymi odchodzi współcześnie od modelu instytucji biurokratycznych i opiera się na paradygmacie Nowego Zarządzania Publicznego. Współcześnie wykorzystuje się mechanizmy sprawdzone w organizacjach komercyjnych, które zostały dokładnie sprecyzowane i opisane w teorii organizacji i zarządzania, jednocześnie są przedmiotem zainteresowania nauki administracji (Wytrażek, 2011).

Instytucje publiczne działają w sferze spraw publicznych regulowanych przez normy prawa, których zadaniem jest ochrona interesu publicznego (Wytrażek, 2011). Sfera publiczna rozumiana jest w skojarzeniu z przestrzenią publiczną i pozwala określić wzajemne relacje pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a administracją publiczną (Niczyporuk, 2009).

Państwo to instytucja, która jako jedyna może realizować lub nadzorować przedsięwzięcia nieopłacalne, ale niezbędne, aby spokojnie mogło funkcjonować



społeczeństwo. Chodzi tu o kwestie takie jak, opieka społeczna czy szeroko rozumiana kultura (Mindur, 2006).

Sfera spraw publicznych cieszy się zainteresowaniem wielu dyscyplin naukowych badających życie publiczne, do których należą: prawo, nauka o administracji, ekonomia, historia, psychologia, socjologia, organizacja i zarządzanie. Pojęcie instytucji publicznej można zrozumieć opierając się na pojęciu podmiotu publicznego, jak zostało to przedstawione na stronach elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (Dz.U. 2005 r. Nr 64, poz. 565.), gdzie instytucję publiczną przyrównuje się do pojęcia podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Wytrązek, 2011). Zgodnie z ustawą do podmiotów publicznych należy zaliczyć: organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, jednostki organizacyjne prokuratury, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw. Odnośnie misji administracji publicznej można zaobserwować, iż grupa podmiotów publicznych jest bardzo duża, ponieważ zalicza się wszystkie podmioty, którym podmioty publiczne powierzył bądź zleciły realizację zadania publicznego, jak ma to miejsce w przypadku zakładów administracyjnych, takich jak szkoły, przedszkola, szpitale, biblioteki czy muzea (Stoner, Freeman, Gilbert, 2001).

W zarządzaniu zasobami charakterystyczną cechą części tych zasobów jest możliwość ich wykorzystania niezależnie od miejsca i czasu, nawet w wielu procesach równocześnie, co ma miejsce w przypadku danych komputerowych czy know-how. Ważną właściwością zasobów jest ewentualność ich transformacji i wymienialność, wprawdzie nie wszystkie można ująć w bilansie organizacji – dla przykładu: kapitał klientów, kapitał partnerów, kultura organizacji (Wytrązek, 2011).

W instytucji publicznej planowanie jest procesem głównie polegającym na nakreślaniu działań poprzez pryzmat celów narzuconych przez ustawodawcę. W tym zakresie mieści się także wyznaczanie realnych i potencjalnych do osiągnięcia celów, opracowanie strategii oraz planów ukierunkowanych na cele.

Organizowanie to ustalanie metod wykonania określonych zadań ujętych w planach, dystrybucja zasobów między zespoły oraz pojedynczych członków organizacji w sposób,



z jednej strony wykluczający straty i marnotrawienie zasobów, z drugiej zaś wydajnie wykorzystujące potencjały pracowników, jednak bez ich przeciążania (Jasiński, 2001).

Motywowanie w organizacjach publicznych polega na wpływaniu poprzez rozliczne formy i środki na pracowników, tak aby ich postępowania były zgodne z wolą kierującego a także zmierzały do realizacji postawionych przed nimi zadań. Motywowanie w takiej organizacji jest procesem, który ma naturę dwustronną (Wytrązek, 2011).

Przewodzenie definiuje się jako kierowanie ludźmi stosując odpowiednie mechanizmy motywacji – bodźce pozytywne i negatywne, a mianowicie nagród i kar (materialnych i niematerialnych), zasadniczo bez użycia przymusu. W przywództwie zwraca się szczególną uwagę na lidera zespołu, który oprócz motywowania potrafi również rozwiązywać problemy interpersonalne a także zapobiega sporom. Natomiast kontrolowanie należy rozumieć jako opiekę nad kierunkiem działań organizacji, badanie rezultatów, sprawdzenie z normami kontrolnymi (wynikającymi z obowiązującego prawa oraz planów organizacji), sprawdzanie stanu rzeczywistego ze stanem planowanym, wnioskowanie, wprowadzanie korekt, szukanie sposobów poprawiających wydajność pracy. Efektem kontroli może być czasami zmiana norm kontrolnych (gdy są nieosiągalne) lub też wyznaczenie innych celów (Wytrązek, 2011).

W administracji publicznej niebagatelną rolę odgrywa kontrola zarządcza. W jej zakresie najważniejszą częścią stanowi system oznaczenia celów i zadań a także monitorowanie poziomu ich realizacji. System kontroli zarządczej ma za zadanie wspieranie realizowania celów postawionych przed jednostką. Równocześnie ma zagwarantować ich realizację przez optymalizację szans i redukcję zagrożeń (Sprawozdanie z działalności ZUS za 2019 rok).

Powyższe działania mają także za zadanie wczesne wykrywanie ryzyka nieosiągnięcia postawionych celów co pozwoli uniknąć lub zmniejszyć jego skutki. Omawiając zagadnienia związane z zarządzaniem organizacjami należy zwrócić szczególną uwagę na zarządzanie kryzysowe, które polega na przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym, reagowaniu na przeszkody w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym a także na przywracaniu właściwego stanu. Przedłużający się stan sytuacji kryzysowej może spowodować zasadniczą destabilizację instytucji, a w ostateczności utratę kontroli nad konsekwencjami zaistniałych zdarzeń. Zarządzanie kryzysowe oparte jest na planowaniu awaryjnym oraz reagowaniu kryzysowym, czyli realizowaniu awaryjnych planów w przypadku wystąpienia zakłóceń (Wytrązek, 2011).

Podstawowe zasady zarządzania wskazał T. Pszczołowski, które jako uniwersalne można stosować w stosunku do instytucji publicznych, tj. (Pszczołowski, 1978):

- zasada określania jasnego celu – odpowiednio zaprogramowany cel stanowi konieczność skuteczności działań, ponieważ pozwala na zainteresowanie ludzi wykonywaną pracą;



- zasada prawidłowego wytyczania zakresów zadań – poziom trudności powinien być porównywalny do górnego pułapu możliwości człowieka;
- zasada realności i rzeczowości przydzielanych zadań – realność precyzuje możliwość wykonania zadań przy podanym stanie zasobów oraz faktycznych warunkach pracy, rzeczowość definiuje: co, kto, kiedy i jak ma zrobić;
- zasada zastosowania rozsądnego podziału pracy – parcelacji zadań na jednostki składowe, łączenie ich w homogeniczne czynności i powierzanie stosownie dobranym profesjonalistom;
- zasada skupienia – lokowanie podobnych działań i czynności w jednym najodpowiedniejszym miejscu.

Zajmując się instytucjami publicznymi, należy wymienić pojęcia związane z zarządzaniem nimi, wykorzystywane uprzednio w teorii organizacji i zarządzania. Zostały one przejęte wprost, czy też z drobnymi adaptacjami wynikającymi ze specyfiki zarządzania organizacjami nienastawionymi na zysk, a funkcjonującymi w interesie publicznym, co jest ich zasadniczą cechą.

### 1.2.1 Misja, wizja i cele

Zarządzanie polega na zagwarantowaniu możliwości organizacji, tak by mogła funkcjonować zgodnie ze swymi założeniami, czyli realizować swoją misję, osiągać założone i zgodne z nią cele oraz zachowywać konieczny poziom spójności umożliwiający istnienie i rozwój, czyli realizowanie misji i celów w przyszłości (Kozłowski, Jemielniak, 2011).

Misja, wizja i cele są konieczne w budowaniu strategii instytucji publicznych, które definiuje się w literaturze jako jednostki sektora publicznego, obejmujące instytucje państwowe i samorządowe oraz ich jednostki organizacyjne realizujące zadania publiczne (Kozuch, 2007). Obszar działań państwa i administracji publicznej to zadania, których nie może wykonywać sektor prywatny, w szczególności zadania obronno-wojskowe, których celem jest ochrona autonomii i obronności państwa, zaopatrzenie i działanie armii. Drugą sferą stanowi zadanie związane z zapewnieniem ładu prawnoinstytucjonalnego, odnoszącego się do funkcjonowania państwa i egzekwowania prawa. Obejmuje ona także obszar bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ochronę własności i wolności jednostek (Kleer, 2001).

Specyficzność zarządzania instytucjami publicznymi, jest zauważalna przede wszystkim w ich misji publicznej, złożonym otoczeniu, celach, budowie struktur oraz wartościach, na których opiera się organizacja. Sposoby ich działania wykorzystywane do



osiągnięcia celów są odmienne od tych stosowanych w organizacjach nastawionych na zysk. Instytucje publiczne są bardziej otwarte na wpływy otoczenia, które jednocześnie jest nieporównanie bardziej złożone i mniej niewrażliwe niż w przypadku organizacji komercyjnych (Wytrzązek, 2010). Administracja rządowa i samorząd terytorialny są ustanowione przez państwo, czyli korzystają z wpływów budżetu państwa, co nie ma miejsca w przypadku przedsiębiorstw komercyjnych.

Misja jest kluczowym dla rozwoju organizacji określeniem stosunku do otoczenia. Jest to „ogólny cel organizacji oparty na przesłankach planistycznych, uzasadniający istnienie organizacji”. Uściśla metodę realizowania wizji organizacji w przyszłości, czyli jej idei opartej na uznanych wartościach (Stoner, Freeman, Gilbert, 2001).

Misja składa się z następujących elementów:

- określenie potrzeb, jakie oferuje organizacja;
- ustalenie metody, w jaki organizacja będzie zaspokajała potrzeby otoczenia;
- „filozofia” funkcjonowania organizacji w sensie szczególnych wartości, którym organizacja chce hołdować w swojej działalności” (Stoner, Wankel, 1994).

Wizja jest pewną swego rodzaju planem strategii, ideą docelowego stanu organizacji za kilka lub kilkanaście lat, kiedy zamierzone cele zostaną osiągnięte. Instytucje publiczne istnieją z mocy prawa, aby zaspokoić różne potrzeby społeczeństwa.

Misja i powiązana z nią strategia instytucji publicznych winna raczej podkreślić to, czym dana instytucja się wyróżnia spośród innych porównywalnych (Warada, 2008).

Instytucje publiczne wyróżniają się z otoczenia poprzez cele i to pod względem ich charakteru oraz ilości. Cele te obejmują zagwarantowanie właściwego działania państwa, bezpieczeństwa, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, kontrolowania gospodarki narodowej, realizacji zadań publicznych, a szczególności zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Instytucje publiczne przeważnie posiadają więcej celów do realizacji, a ich struktura jest o wiele bardziej złożona. Cele te z uwagi na poziom w hierarchii organizacji, dzieli się na strategiczne, taktyczne i operacyjne (Robbins, Decenzo, 2002).

Cele strategiczne ustalane są na najwyższym szczeblu organizacji i mają źródło bezpośrednio w misji. W celu osiągnięcia ich określa się plany strategiczne, z których rodzą się cele taktyczne, realizowane na szczeblu średnim. Aby osiągnąć cele taktyczne konieczne jest skonstruowanie planów taktycznych, z których to wywodzą się cele operacyjne, realizowane w oparciu o plany operacyjne na najniższym szczeblu, czyli na poziomie fundamentalnych komórek organizacyjnych. Parcelacji celów według kryterium hierarchicznego odpowiada podział biorący pod uwagę ramy czasowe. Są to: cele i plany



długofalowe (długoterminowe – realizowane przez kilka czy kilkanaście lat), średniookresowe (zazwyczaj od roku do pięciu lat), krótkookresowe (do jednego roku). Powyższy podział nie jest jednak bezwzględnie obowiązujący. Zrealizowanie kilku celów niższego rzędu daje w efekcie osiągnięcie jednego celu wyższego rzędu, dlatego jest konieczność koordynacji, uzgadniania celów i eliminacja sporów w planach.

Instytucje publiczne a w szczególności administracja publiczna, znamionowane są jako społecznokulturowe (społeczeństwa, lokalne społeczności, organizacje), systemy działające świadomie – zdolne do poprawy, a nawet zmiany pierwotnie ustalonych celów (Bielski, 1997).

Według S. Wrzosek możliwe jest określenie wpływu administracji na jej otoczenie zewnętrzne, czyli wykazanie, jakie są potencjały oddziaływania administracji publicznej na kształtowanie życia społecznego zarazem w skali ogólnopolskiej, jak i regionalnej czy lokalnej, co jest powiązane z polityką administracyjną. Główne cele wynikają bezpośrednio z ustaw prawa ustrojowego określającego kompetencje i zadania organów, np. zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (Wrzosek, 2008).

Charakterystyczne cechy wyróżnione w pracach J. Starościaka, przywołuje J. Łukasiewicz i są to: cele będące częścią każdej instytucji a w przypadku administracji publicznej powstają poza nią. Administracja nie może zrezygnować z ich realizacji. Formy funkcjonowania administracji są ustanowione prawem – istnieje zatem ograniczenie wyboru narzędzi działania. Standaryzacja formy upodabnia pracę organów (jedność działania), ujednolicenie struktury upodabnia budowę.

Wyniki pracy administracji są bardzo często niemierzalne i nie podlegają w pełni standardowym ocenom prakseologicznym. Administracja publiczna, jest częścią aparatu państwowego, a co za tym idzie w budowie i funkcjonowaniu jest podporządkowana zasadom ustrojowym (Łukasiewicz, 2006). Niekiedy instytucje publiczne muszą samodzielnie wybierać określone cele oraz sposoby ich osiągnięcia, oczywiście w oparciu o przepisy i określone potrzeby społeczne na danym terytorium, na fundamencie tworzonej przez nie polityki rozwoju (Knosala, 2020).

Oparte na dokładnie opracowanej strategii rozwoju zarządzanie strategiczne, bywa często mylone ze studium dokumentu planistycznego. Jednak jego istotą jest zrozumienie misji organizacji, wartości, jakimi się ona kieruje oraz scharakteryzowanie celów, które naprawdę chce się osiągnąć. Według literatury w pierwszej kolejności powinny być wyznaczone zadania organizacji, następnie powinna być sprecyzowana misja, a na końcu utworzone cele. Instytucje publiczne muszą mieć cele uzgodnione formalnie i wynikające z wartości przyjętych w społeczeństwie (Stoner, Wankel, 1998). Do najważniejszych funkcji planowania



strategicznego, pomijając ustalanie celów, należy wymienić: wskazywanie, gdzie i jak centralizować zasoby, określanie zbieżnych wartości, generowanie standardów jakości, tworzenie opisu organizacji, który może być poddany ocenie (Wrzosek, 2008). Podstawą sukcesu w zarządzaniu strategicznym jest ciągle monitorowanie jego powiązań z realizowanymi działaniami, gdyż plan i działania muszą być ze sobą spójne, a potencjalne trudności czy zahamowania w jego realizacji, powinny skutkować stosowną korektę planu, aby dalsza realizacja strategii była możliwa (Knaś, 2010). Najczęściej w budowaniu strategii wykorzystuje się analizę SWOT, w której zestawia się mocne i słabe strony organizacji z szansami i zagrożeniami otoczenia. Analizę należy przeprowadzić biorąc pod uwagę możliwości czasowe przy uwzględnieniu trzech pytań: jaka jest organizacja dziś? jaka powinna być zgodnie z wizją w przyszłości? jak osiągnąć przyszły oczekiwany stan? Odpowiedź na wymienione pytania wymaga wiedzy o tym, jak w danym momencie działa organizacja (Stoner, Freeman, Gilbert, 2011).

Wszystko to co może wpływać na organizację z zewnątrz, jak i ze środowiska wewnętrznego określa się **otoczeniem organizacji**. Otoczenie zewnętrzne (to poza organizacją) dzieli się na dwie sfery: otoczenie ogólne, które budują bliżej nieprecyzyjne siły i wymiary, pośród których funkcjonuje organizacja oraz otoczenie celowe, nazywane zadaniowym. Otoczenie ogólne ma wpływ na organizację poprzez działanie pięciu swoistych wymiarów (Kozłowski, Piotrowski, 2009):

- **Wymiar międzynarodowy**, który jest zwyczajowo określany w dużym uproszczeniu jako możliwość i konkurencja międzynarodowa. W tym wymiarze należy także wziąć pod uwagę członkostwo państwa w organizacjach międzynarodowych, zakres współdziałania i wpływu tych organizacji.
- **Wymiar ekonomiczny** to stan systemu gospodarczego państwa, w którym funkcjonuje organizacja. Do jego opisu często wykorzystywane są pojęcia ekonomiczne, takie jak: np. produkt krajowy brutto, stopień inflacji, stopa bezrobocia, kursy walut, wskaźniki płac, podatki i daniny publiczne oraz ich wysokość, deficyt i dług publiczny, wysokość dotacji itp.
- **Wymiar techniczny** tyczy się technik i technologii wykorzystywanych do przekształcania zasobów w produkty i usługi. W odniesieniu do instytucji publicznych, które nie tworzą typowych produktów w postaci rzeczy i nie oferują usług komercyjnych, wymiar techniczny w głównej mierze dotyczy narzędzi wykorzystywanych w funkcjonowaniu instytucji publicznych, np. cyfrowa archiwizacja danych, elektroniczny obieg dokumentów, wymagania techniczne





dotyczące przede wszystkim bezpieczeństwa wymiany informacji, niezawodności i wydajności systemów informatycznych.

- **Wymiar socjokulturowy** to cechy społeczeństwa uwarunkowane historią, religią i wyznaniem, będące w przewadze na danym terenie a także kulturę, potrzeby społeczne, zwyczaje, które są i powinny być zaspokajane przez instytucje publiczne.
- **Wymiar prawno-polityczny** to stosunki pomiędzy gospodarką a państwem a także regulacje działalności podmiotów prywatnych. Wymiar ten jest bardzo istotny dla instytucji publicznych. Organizacje te w pewnym stopniu wpływają na wspomniany wymiar, poprzez tworzenie i stosowanie aktów prawnych, zarówno zbiorowych jak i indywidualnych.
- **Wymiar międzynarodowy** jest konsekwencją wynikającą z przynależności do Unii europejskiej i stosowania prawa unijnego (Ganczar, 2009).

Otoczenie celowe to określone podmioty bezpośrednio wpływające na organizację jak i na podmioty na które wpływa organizacja. Do grup w otoczeniu celowym zalicza się: klientów, konkurentów, dostawców, sojuszników strategicznych, regulatorów oraz związki zawodowe.

Konkurentów stanowią podmioty, z którymi organizacja konkuruje zarówno o klientów jak i o zasoby. Klienci to odbiorcy produktów i usług oferowanych przez organizację. W instytucjach publicznych stanowią je osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, będące odbiorcami usług instytucji publicznych (Wytrzątek, 2011). Niekiedy do otoczenia celowego zalicza się właścicieli, jeżeli są oni zewnętrzną grupą funkcjonującą poza organizacją, np. akcjonariusze, inwestorzy instytucjonalni oraz właściciele, ci którzy nie angażują się w działanie organizacji (Piekara, 2010).

W przypadku instytucji publicznych właścicielem ich jest państwo albo lokalna społeczność jak ma to miejsce w przypadku jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo istotnym elementem otoczenia zewnętrznego są grupy nacisku (ang. lobby), czyli takie organizacje, które dążą do wdrożenia istotnych dla siebie rozwiązań w sferze prawnej lub też w działaniu organizacji.

W skład otoczenia wewnętrznego organizacji zalicza się:

- zarząd (organy lub osoby sprawujące władzę w organizacji),



- pracownicy (ludzie zatrudnieni w niej lub współpracujący w innej formie i pracujący na rzecz organizacji); do tej grupy zalicza się pracowników rozumianych jako kierowników wszystkich szczebli a także wykonawców,
- kultura organizacji konsolidująca powyższe elementy.

Kultura organizacji to wartości, na których opiera swoje istnienie organizacja, wartości jakimi kierują się jej członkowie, obowiązujące przepisy i normy. Kultura to działania wielu elementów, do których należy zaliczyć: wielkość i strukturę organizacji, historię, środowisko w jakim funkcjonuje a także system lokalnej wartości społecznej. Szersze ujęcie kultury bywa utożsamiane z pojęciem jakości administracji i obejmuje przestrzeganie prawa, wytyczne etyczne, psychologiczne i socjologiczne (Szczot, 2008). Często do otoczenia zaliczane jest także otoczenie fizyczne organizacji, czyli miejsce i warunki pracy w konkretnej przestrzeni, co łącznie z innymi elementami, może korzystnie lub niekorzystnie wpływać na pracowników, motywując ich bądź wywołując stres przekraczający przyjęte normy (Wytrązek, 2010).

Struktura organizacji pełni strategiczną funkcję w zapewnieniu większej zgodności między organizacją a otoczeniem. Jest to układ wzajemnie powiązanych elementów (komórek) organizacji (Kieżun, 1997).

Głównie chodzi o takie zmiany struktur, aby funkcjonowały elastycznie, gwarantując płynny przepływ informacji, które są elementami całości działania organizacji, bazując na powiązaniach funkcjonalnych i informacyjnych a także procedur realizacji zadań.

### **1.3. Zarządzanie wybranymi obszarami w instytucji publicznej**

#### **1.3.1. Uzasadnienie wyboru obszarów, którymi zarządza instytucja publiczna**

Wydzielanie mniejszych obszarów z całości jest wypróbowaną zasadą sztuki organizatorskiej. Przeważnie punktem odniesienia w budowie struktur organizacyjnych jest podział procesu tworzenia efektu działania całości na prostsze elementy, które są bardziej zrozumiałe dla całej organizacji (Grajewski, 2007).

Elementy wchodzące w skład struktury organizacyjnej mają rozmaity wpływ. Maksymalny wpływ na strukturę organizacji ma otoczenie. Zjawisko to potwierdza potrzebę przystosowywania się organizacji do wymagań otoczenia, między innymi przez zmiany struktury (Grajewski, 2007).

Jak twierdzi R. Rutka struktura organizacji to funkcja jej strategii uzależniona od wielu zmiennych, takich jak: zasoby i otoczenie (Rutka, 1996).



Odnosnie czynników strukturotwórczych to M. Steinmann i G. Schreyögg zaliczają: technologię, otoczenie, cykl życia organizacji, kulturę i strategię (Steinmann, Schreyögg, 2001).

W licznych opracowaniach z tematyki zarządzania wskazuje się na przeważającą rolę i wpływ pracowników na rozwiązania organizacyjne, w tym: uprawnienia, kulturę organizacyjną i etykę (Marek, 2012).

Jak twierdzi T.H. Davenport, pracownik wiedzy posiada wysoki poziom wiedzy specjalistycznej, doświadczenie, wykształcenie, a wykonywana przez niego praca wymaga kreowania, dystrybucji i wykorzystywania wiedzy (Gierszewska, 2011).

Można wyróżnić gospodarkę opartą na wiedzy a także gospodarkę wiedzy. Gospodarkę opartą na wiedzy należy rozumieć jako narzędzie służące do kreowania innych produktów i proponowania innych usług. Gospodarka napędzana wiedzą to taka, charakteryzuje się tworzeniem i wykorzystaniem wiedzy w dominującej przewadze w trakcie procesu kreowania wartości.

Aby opisać i przeanalizować gospodarkę opartą na wiedzy koniecznych jest wiele zbiorów cech, które dzielone są na trzy grupy. Do pierwszej grupy należy zaliczyć teoretyczne pomysły nawiązujące do nowych warunków gospodarowania. W drugiej grupie są cechy szczegółowe gospodarki opartej na wiedzy. Trzecią grupę stanowią: ogólne założenia, sposoby, wskaźniki i metody szczegółowe, które mają służyć ocenie poziomu zaawansowania gospodarki kraju. Gospodarka wiedzy odnosi się do zagadnień kreowania i zarządzania wiedzą w społeczeństwie (Stabryła, 2009).

Zachowania pracowników, tożsamość wewnętrzną firmy i wizerunek zewnętrzny kształtuje kultura organizacyjna. Przenika ona różnych szczeblach, podlega ewolucjom, ale to uzależnione jest od wielu czynników wewnętrznych jak i zewnętrznych.

Organizacja skierowana na procesy dzieli zadania i odpowiedzialność tak, aby zespół mógł prowadzić całościową obsługę klienta. Fachowe zespoły przejmują funkcje projektowe i realizacyjne, jak również funkcje nadzoru (Poppard, Rowland, 1997). Gdy kwestie do rozwiązania są bardziej złożone i wymagające, wtedy praca zespołowa staje się najbardziej uzasadniona i konieczna.

Już P. Drucker w zeszłym stuleciu przewidział, że organizacje będą miały strukturę płaską, najważniejsze będą zespoły (Grajewski, 2007).

Pierwsze wzmianki o powoływaniu zespołów zadaniowych pojawiły się w 1908 r. W organizacjach pracy zespołowej zakładano, że dobór do zespołu powinien brać pod uwagę: umiejętności i ocenę ewentualnego wkładu pracy jak również biegłość w nawiązywania relacji.



Działanie organizacji procesowej powinno opierać się na relacjach wewnętrznych, które popularyzują: rozwijanie form wzajemnego wspomagania, rozpowszechnianie komunikacji poziomej pomiędzy pracownikami za pomocą wdrażania systemów informatycznych a także wprowadzania systemów ewaluacyjnych i wynagrodzeń premiujących pracę zespołową, dzielenie się wiedzą oraz doświadczeniem. Struktura organizacyjna w organizacji procesowej powinna być stworzona według warunków klienta zewnętrznego i wewnętrznego (Brilman, 2002).

Wykorzystanie systemów motywacyjnych opartych na kompetencjach skutkuje uzależnieniem systemów płacowych od liczby, rodzaju i kwalifikacji pracownika. Pracownicy winni być wynagradzani za posiadaną umiejętność powiązaną z wynikami pracy zespołowej. Pojęcie pracy zespołowej w organizacji procesowej, nie bierze pod uwagę konkurencji poszczególnych komórek, a uwydatnia wzajemne wsparcie i podejmowanie działań wynikających z aktualnych potrzeb.

Koncepcja uppełnomocnienia członków wiąże się z organizacją procesową. Reguła ta brzmi: prawo do podejmowania decyzji posiada ten, kto jest najbliżej klienta i realizuje operacje umieszczone w miejscu najbardziej dogodnym podejmowaniu danych decyzji (Brilman, 2002).

W rzeczywistości oznacza to, że decyduje ten, kto bezpośrednio znalazł się w sytuacji decyzyjnej, nie jest konieczne bycie na najwyższym poziomie w hierarchii danego obszaru organizacji.

Realizowany jest też historyczny postulat Petersa tj. w firmach XXI w. zespoły będą przeważającą formą organizacyjną, które będą wzorować się na wytwórniach filmowych a to oznacza, że będą budowane do odgrywania uzgodnionych ról (Stoner, Freeman, Gilbert, 2000).

### **1.3.2. Zarządzanie procesowe**

Procesy w administracji publicznej cieszą się zainteresowaniem w różnych koncepcjach działania tego typu instytucji. Wymienić można tu: zarządzanie jakością (TQM), zarządzanie wiedzą, reengineering, Digital Era Governance, Lean Government. Punktem wyjścia w nich jest orientacja na klienta. Kompleksowa jakość potrzebuje stałego poprawiania procesów świadczenia usług poprzez ich doskonalenie, zaś zarządzanie procesowe należy do priorytetowego obszaru funkcjonowania organizacji publicznej (Stoner, Freeman, Gilbert, 2000).

Powodem wdrażania zarządzania procesami są między innymi:



- rosnąca rotacja otoczenia i wnętrza organizacji,
- zwiększenie złożoności procesów wewnętrznych jak i zewnętrznych,
- indywidualizacja potrzeb i oczekiwań klienta,
- potencjały komunikowania proponowane przez nowe technologie,
- spory udział pracy zespołowej,
- wzrost znaczenia zasobów niematerialnych (Dale, Wu, Zairi, Williams, van der Wiele, 2001).

Efektywność zarządzania jest organizacją warunkującą koncepcje i narzędzia zarządzania w administracji publicznej wykorzystujące podejście procesowe.

Jak twierdzi M. Bugdola TQM to pewien rodzaj wiedzy ukierunkowanej na poznawanie natury współczesnych organizacji, ich struktury oraz praw w nich istniejących. Jak sama nazwa wskazuje TQM jest projektem kompleksowym. Jest nakładem zorientowanym na doskonalenie jakości we wszystkich sferach aktywności (Bitkowska, 2011). Stosowanie koncepcji TQM w organizacjach publicznych ma jednak wiele ograniczeń (Bugdol, 2001). Zagrożenia związane są z wprowadzeniem zmian w usługach administracyjnych, a jest to o wiele trudniejsze niż w podmiotach biznesowych, z identyfikacją problemów klientów (obywateli), kłopotami z pomiarem procesów administracji publicznej oraz z kulturą organizacyjną (Vinni, 2007).

Kolejnym obszarem wykorzystania koncepcji procesowej jest zarządzanie wiedzą. Fundamentalne zagadnienia zarządzania wiedzą w organizacji publicznej obejmują: działalność organizacyjną, strategię organizacji, przywództwo i motywowanie, kulturę organizacyjną, technologie i pomiar. Szczególnie istotny jest pomiar. Opracowanie wskaźników oraz kryteriów poziomu wiedzy umożliwia dokonanie oceny zarządzania wiedzą w badanych organizacjach oraz doskonalenie procesów w nich występujących (Swiss, 1992).

Można w literaturze napotkać opisy przypadków przedstawiające zastosowanie powyższej koncepcji w organizacjach publicznych zakończone powodzeniem (Krukowski, 2010). Co raz częściej można natknąć się na zastosowanie podejścia procesowego w administracji publicznej. Występuje ono w wielu strefach funkcjonowania administracji, co umożliwia w znaczący sposób przyczynić się do doskonalenia funkcjonowania urzędu jako organizacji. Przemiana organizacji pozwala uruchomić zmianę kultury organizacyjnej a w zwłaszcza wartości przyjmowanych w zespole pracowniczym.

Zarządzanie procesowe tworzy ukierunkowaną na procesy kulturę organizacyjną, którą formuje się już na etapie analizowania i projektowania procesów oraz wyraża się w przyjęciu



i przyswojeniu normy wzajemnego traktowania się w relacji usługodawca-odbiorca (Zaheer, Mushtaq, Ishaq, 2008).

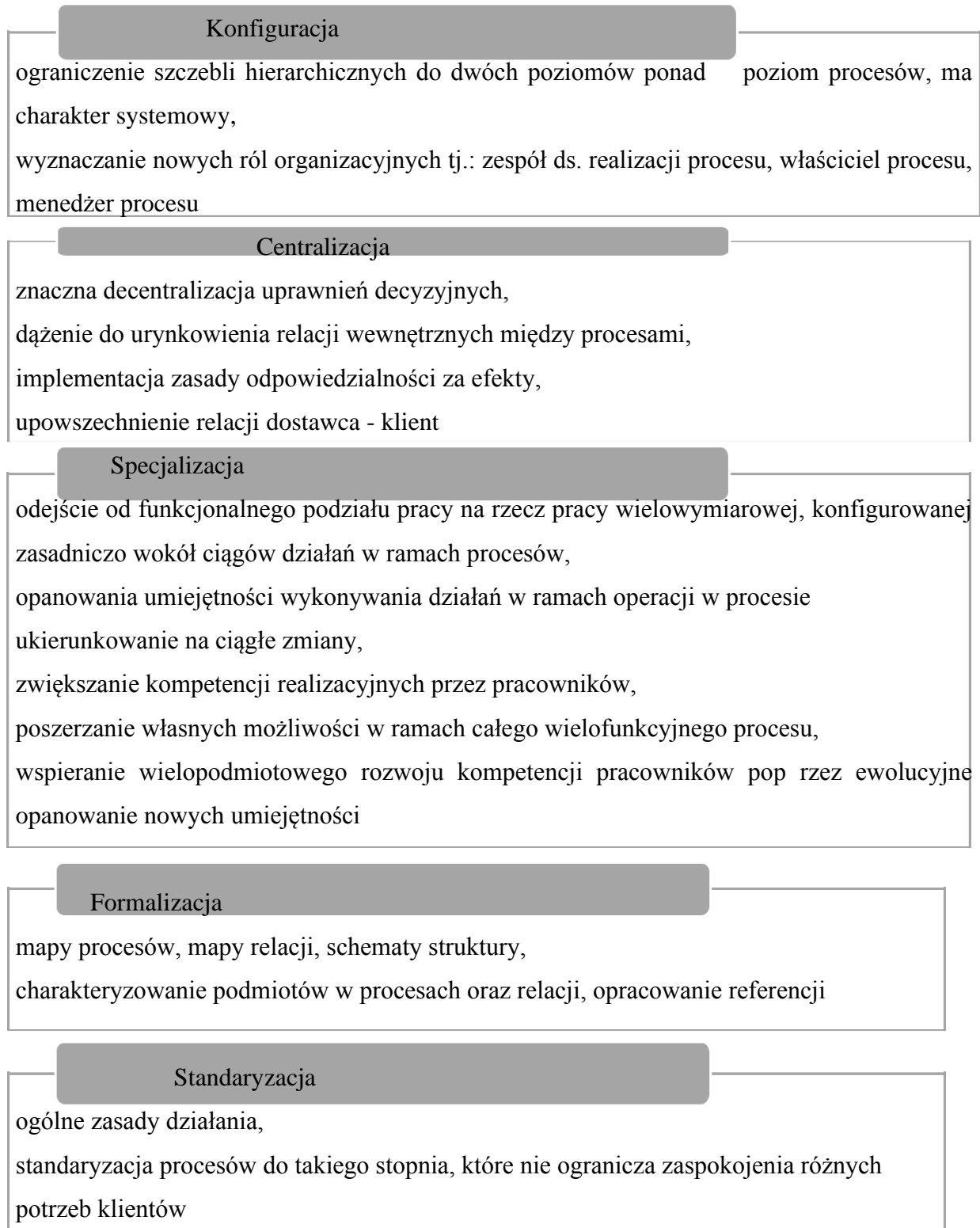
Osoby o wysokich kompetencjach w zarządzaniu zasobami ludzkimi otrzymują nowe role, które sprowadzają się do umiejętności pracy z ludźmi, czyli inspirowaniu wydajnej pracy w zespole i udziału we wspólnym wysiłku w realizowaniu planów i celów instytucji. Natomiast obowiązki w zarządzaniu procesami są skoncentrowane nie tylko w trosce o efekty ekonomiczne, ale także na dbałości o materialne i duchowe dobro pracowników, rozwój ich zdolności i talentów, które mogą zadeklarować w pracy na rzecz organizacji.

Posiadanie wiedzy interdyscyplinarnej to nie jedyny wymóg przy zarządzaniu procesami, wymaga się także aby posiadać wiele innych umiejętności takich jak: przewidywanie ryzyka, diagnozowanie i wykrywanie przyczyn problemów w realizacji procesów (Grajewski, 2007).

Za wdrożeniem zarządzania procesowego przemawiają także korzyści, które pozwalają podnieść jakość usług poprzez podwyższenie standardu obsługi obywateli oraz spotęgowanie zaangażowania pracowników w doskonalenie tej obsługi. Odnośnie procesów wewnętrznych w organizacji zwiększa się także skuteczność komunikacji zespołów, co może przełożyć się bezpośrednio na eliminowanie przeszkód organizacyjnych i informacyjnych a także skróceniu czasu realizacji usług. Jednak za krytyczną korzyść z prowadzenia zarządzania procesowego w instytucji publicznej można uznać minimalizację kosztów operacyjnych poprzez poprawę procesów świadczenia usług administracyjnych. Istotnym czynnikiem w zarządzaniu procesami administracji publicznej jest identyfikacja i skupienie na działaniach tworzących wartość dla obywatela, który jest klientem. Odnośnie organizacji publicznej zidentyfikowane procesy pozwalają na ujednoczenie działań i zachowań organizacji. Omawiając struktury procesowe nie należy pomijać cech struktur organizacyjnych zaprezentowanych na rys. 1.



Rys. 1. Cechy struktur organizacyjnych według kryteriów grupy astońskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Grajewski, s. 152-153

W literaturze przedmiotu (Hammer, 1999) stwierdza się pozytywny wpływ zarządzania procesami na atmosferę zaangażowania i współpracę pomiędzy członkami organizacji. Jest to



efekt dobrego pojmowania celów organizacji, a w szczególności zależności i związków między realizatorami, grupowanych w wielodyscyplinarne zespoły procesowe. Uzyskiwany wyższy poziom sprawności, lepsze ujednoczenie działań i wydajny przepływ informacji skutkują bardziej harmonijną pracą i współdziałania w ramach firmy. Zarządzanie procesami tworzy ukierunkowaną na procesy kulturę organizacyjną. Relacje międzyludzkie formowane przez procesy mają dodatni wpływ na wykluczanie niezależnych postaw, umożliwiają mianowicie pojmowanie znaczenia wpływu własnego i innych na rezultaty osiągnięte przez organizację (Grajewski, 2007).

Warunkiem współdziałania pracodawcy z pracownikiem wiedzy w organizacji procesowej jest układ: inicjatywa za możliwości. Organizacja obliuguje stworzyć swoim pracownikom perspektywy indywidualnego sukcesu a pracownicy w zamian będą wykazywać kreatywność i pomnażać zyski organizacji (Morawski, 2005).

Według M. Hammera do uzyskania spójnego działania całej organizacji w strukturze organizacji procesowej wystarczy wyodrębnienie dwóch obszarów uzgodnień: jeden horyzontalny (operacyjny) i drugi wertykalny (zasobowy). Hammer stwierdza, że pracownik w organizacji jest równocześnie wykonawcą operacji w wyszczególnionych procesach oraz że posiada ewentualność pozyskania nowych kompetencji poprzez szkolenia organizowane przez firmę. Zakłada on również stałe przydzielenie pracownika do danego centrum doskonalenia i zmienne uczestnictwo w procesach realizowanych w instytucji (Hammer, 1999).

Ryzyko poziomu osiągniętych efektów w organizacji procesowej przenoszone jest na większość pracowników organizacji (Juchnowicz, 2002).

Rozwiniętą postać zespołów tworzą zespoły wirtualne, których członkowie wykorzystują nowoczesne elektroniczne narzędzia komunikacyjne i pracują wspólnie mimo dzielących ich dużych odległości czy stref czasowych. Określają rozwiniętą formę zespołu wirtualnego jako zbiór ludzi ukierunkowanych na wspólny cel i wykorzystujących nowoczesne technologie, które umożliwiają im pokonywanie dużych odległości i granic organizacji (Lipnack, Stamps, 1999).

Tworzenie się kultury organizacji procesowej to proces, który wymaga planowania i modelowania. W obszarze kultury właściwe są postawy chętne do: dostosowania się, ponoszenia ryzyka, dysponujące możliwościami innowacji i zarządzania relacjami. Kult klienta zastępuje kult przełożonego. Dotychczasowy styl życia, postępowania i struktury zmieniają się. Organizacje odchodzą od specjalizacji, ujednoczenia i koncentracji na rzecz różnorodności, elastyczności i twórczego działania. Dominujące znaczenie nabiera wiedza i informacja.





Kultura masowa wycofuje się, a jej miejsce zajmuje zróżnicowane środki informacji (Grajewski, 2007).

Warunki, jakie trzeba wziąć pod uwagę przy projektowaniu wnętrza firmy i jej relacji z otoczeniem określili R. S. Kaplan i D. P. Norton. Opracowali oni kartę wyników, która jest narzędziem zarządzania strategicznego (Stanoch, 2002).

Jednym z zasadniczych narzędzi umożliwiających realizację tych wymagań są normy i certyfikaty określające jakość procesów operacyjnych organizacji i jakość jej produktów. Jednym z fundamentów zarządzania jakością jest odpowiedzialność i zaangażowanie kadry kierowniczej w podejmowaniu działań: inwestycyjnych i innowacyjnych, profilaktycznych oraz naprawczych. Powszechną metodą stosowaną w organizacjach publicznych jest obecnie zarządzanie oparte na jakości (Toffler, 1999).

Struktura procesowa należy do struktur znacznie bardziej wymagających wobec swoich uczestników niż inne. Jest to wymagający chaos, gdzie uczestnicy muszą systematycznie odtwarzać porządek i ujednocić współdziałanie. Menedżerowie konwertują dotychczasowe role, stając się to mentorami, to konsultantami czy liderami, ale bez bezpośredniego prawa wydawania poleceń (Kaplan, Norton, 2001).

Z punktu widzenia prawa funkcjonowanie przedsiębiorstwa zorientowane jest na kompleksową realizację zleceń klienta. Oznacza to potrzebę wykluczenia sztucznego podziału między pionami, komórkami i stanowiskami organizacyjnymi. Standardowego kierownika koordynacyjnego współpracę danych działów zastępuje decydent procesu, który odpowiada za kompleksową, cykliczną i harmonijną realizację procesu (Perechuda, 1999).

Kardynalną przesłanką struktury organizacji procesowej jest projektowanie jej formy wokół procesów scharakteryzowanych. Charakterystyka procesów w danych warunkach działania organizacji może stworzyć konieczność wyselekcjonowania innych procesów (Suchodolski, 1980).

W skład charakterystyki organizacji procesowej można zaliczyć uniwersalne cechy struktur organizacyjnych, takie jak np. rozplanowanie, koncentracja, specjalizacja, formalizacja i ujednoczenie. W stosunku do realnych warunków działania instytucji, analiza rozplanowania wskazuje na potrzebę ograniczenia szczebli hierarchicznych do dwóch poziomów mając na celu uzyskanie dominacji więzi technicznych i informacyjnych (Łunarski, 2013).

Koncentracja w organizacji procesowej cechuje się znacznym rozproszaniem uprawnień decyzyjnych. Wdrażanie zasady odpowiedzialności za rezultaty a nie koszty, przenosi odpowiedzialność na niższe szczeble wykonawcze.



Specjalizacja w strukturze procesowej jest to radykalne odejście od funkcjonalnego podziału pracy na rzecz pracy wieloaspektowej, skoncentrowanej wokół procesów. Specjalizację należy rozumieć jako poszerzenie wiedzy i własnych umiejętności poprzez nowe zadania.

Formalizacja w strukturze procesowej przejawia się w opisach działania organizacji ujętych w mapach procesów i relacji oraz schematach struktury. Zadaniem tych dokumentów jest opis podmiotów uczestniczących w procesach a także ich relacje.

W strukturze procesowej ujednolicenie tyczy się wyłącznie ogólnych zasad działania, których propagowanie zapewni więcej swobody i możliwości realizatorom procesów.

Ważnym przesłanką struktury organizacji procesowej jest projektowanie jej formy wokół określonych procesów.

Cele procesów oparte są na trzech źródłach: celach organizacji, wymaganiach klientów i porównywaniu się do najlepszych w danych dziedzinach aktywności. W warunkach prostej dostępności do technologii strategia instytucji winna być oparta na skuteczności realizowanych procesów (Grajewski, 2007).

Zarządzanie procesowe to ukierunkowanie administracji publicznej na procesy w niej mające miejsce. Instrumenty w nim używane skupiają się na obywatelach, ich oczekiwaniach co do jakości świadczonych usług. Wyróżniającą go cechą jest „poszukiwanie doskonałości” przez nacisk m.in. na zastosowanie struktur poziomych oraz ewaluację działań poprzez ocenę osiągniętych rezultatów (Grajewski, 2007). Próby wdrażania zarządzania procesowego w administracji publicznej czasami napotykać na opór ze strony pracowników tych instytucji. Jest to skutkiem m.in. tego, że procesy toczą się w poprzek organizacji, przez różne referaty. Skutkuje to tym, że kierownicy tych jednostek są zmuszeni „podzielić się częścią swojej władzy z decydem procesu” (Oblój, 1999). Sformalizowanie zarządzania procesem zmusza do współistnienia w instytucji formy horyzontalnej i wertykalnej (Rummler, Brache, 2000j).

Korekta jakości pracy jest tańszym sposobem podniesienia skuteczności mierzonej relacją efektów do nakładów. Podwyższenie jakości procesów prowadzonych w instytucji poprawia efekty i gwarantuje, że skuteczność rośnie (Opolski, Modzelewski, 2009).

### **1.3.2.1. Miary procesów**

Podjęcie procesowe w instytucji oparte jest na supozycji, że ulepszając działania należy bazować na procesie, a nie na funkcjach (Krukowski, 2011). Zakładając, że dowolną czynność lub zbiór czynności można zaprezentować jako proces, w którym z nakładu otrzymuje się



efekty, w jednostkach administracji publicznej za proces powinno się uznać ciąg posunięć służących wydaniu decyzji, propozycji usługi lub informacji bądź szerzej – jako pasmo sekwencyjnych czynności, które konwertują mierzalne czynniki na wejściu (dokumenty, informacje, sposoby, decyzje) w mierzalne czynniki wyjścia (informacje, decyzje, usługi publiczne).

Procesy mające miejsce w administracji publicznej cechują się następującymi właściwościami (Rummler, Brache, 2000):

- są pasmem sekwencyjnych czynności, które konwertują mierzalne czynniki na wejściu (dokumenty, informacje, metody, decyzje) w mierzalne czynniki wyjścia (informacje, decyzje, usługi);
- mają mierzalne cele – kreowanie wartości uznanej i zweryfikowanej przez obywatela lub innego odbiorcę, zawartej w decyzji, usłudze i informacji;
- mają na wejściu pomysłodawcę (inny podmiot) lub obywatel (petent);
- są powtarzalne, co zwała na opracowanie modeli, które można zastosować w każdym procesie świadczenia danej usługi, udzielania informacji a także podejmowania decyzji;
- można je udokumentować, co umożliwia ich analizę.

W oparciu o przeprowadzone analizy w urzędach administracji publicznej zostały wyodrębnione trzy zasadnicze poziomy procesów (Bikle, 2014):

- mega procesy, czyli procesy o prestiżu kluczowym dla rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu przekrojowym (poziomym) instytucji, np. strategię rozwoju, programy rewitalizacji;
- procesy zasadnicze, w rezultacie których tworzy się usługa związana bezpośrednio z zasadniczym rodzajem działalności instytucji, często wynikające z przepisów prawa;
- procesy wspomagające, tworzące się w celu sprawnej realizacji procesów zasadniczych i mega procesów, np. dotyczące rozwój zasobów ludzkich.

Ukierunkowanie procesowe organizacji publicznej winno opierać się przede wszystkim na działaniach skierowanych na celu zmniejszenia liczby operacji bez rezultatu a także odejście od orientacji funkcjonalnej w realizacji zadań (Bikle, 2014). Bardzo uwidocznione jest to w procesie świadczenia usług administracyjnych. Różnice występują także przy ewaluacji miar procesów. Kryteria oceny poszczególnych procesów wprowadzono, ponieważ (Grajewski, 2007):

- precyzują cele i zakres odpowiedzialności poszczególnych części systemu,
- ułatwiają skupienie na działaniach fundamentalnych dla organizacji,



- budują obszar dla swobodnego wyboru sposobów działania,
- są fundamentem bezstronnego oceniania,
- wpływają na postawy kształtujące kulturę organizacyjną.

Do podstawowych kryteriów oceny procesów można zaliczyć czas, koszty, jakość, elastyczność, znaczenie dla organizacji a także znaczenie dla klienta (Grajewski, 2007).

Poniesione nakłady na dany proces są trudno mierzalne i traktowane często jako koszty stałe. W zakres takich kosztów stałych wliczane są koszty operacji związanych z procesem, które stanowią podstawową miarę skuteczności. Bez wiedzy o kosztach ograniczone są zdolności doskonalenia.

Na jakość procesu wpływa liczba błędów i związana z tym ponownie wykonywana praca a także istotny wpływ ma satysfakcja obywatela. Na tym poziomie istotny wpływ mają: kwalifikacje pracownika, znajomość procedur oraz stosowanie procedur w wykorzystywanych technologiach. Dla organizacji i dla klienta duże znaczenie ma jakość procesu. Poziom zadowolenia obywateli jest miarą znaczenia dla klienta. Krytyczną wagę przywiązuje się do procesów występujących najczęściej. Może to skutkować ograniczeniem kompetencji pracowników wyłącznie do kilku zasadniczych procesów mających miejsce w danej instytucji. W tradycyjnej administracji przywiązuje się mniejsze znaczenie do realizacji mega procesów, np. opracowania i realizacji strategii.

NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE (NZP) (ang. New Public Management) czyli doktryna zarządzania w administracji publicznej, cechuje się definiowaniem działań administracji publicznej ukierunkowanym na wyniki, jej celem jest maksymalizacja efektywności i skuteczności funkcjonowania administracji publicznej (Krukowski, 2020).

Do zarządzania sektorem publicznym NZP wprowadza podejście menedżerskie, które cechuje się odejściem od zasad organizacji hierarchicznej, rezygnacją ze skupiania uwagi na budowie oraz zasadach i unormowaniu na rzecz zespołów elementów ekonomicznych w organizacji administracji publicznej oraz działań ukierunkowanych na osiągnięcie efektów dostrzegalnych dla obywatela (Encyklopedia Administracji Publicznej).

Analizując miary procesów administracji publicznej w kontekście NPM (Nowego Zarządzania Publicznego), śmiało można je zastosować do pomiaru procesów (Krukowski, 2020).

Konieczne jest również zwrócenie uwagi na elastyczność procesów jako ich kryterium oceny. Zdolność procesu do konwersji, doskonalenia, przestawienia kolejności czynności wykonywanych, łączenia operacji to elastyczność procesu. Przepisy prawa mogą ją regulować i ograniczać. O przystosowaniu się do potrzeb obywateli świadczy szybkość zmian.



Ważną strefą badań nad wykorzystaniem zarządzania procesowego w administracji publicznej winno być opracowanie systemu ewaluacji efektywności wdrożonych procesów. Ustalenie poziomu zaawansowania procesowego w poszczególnych urządach administracji publicznej powinno być punktem wyjścia.

Ustalenie poziomu zaawansowania procesowego urzędów administracji ułatwi również użycie odpowiednich instrumentów wspomagania zarządzania, odpowiednich do wiedzy i uprawnień pracowników danej instytucji, a także posiadanych zasobów informatycznych (Krukowski, 2020).

W przypadku wdrażania w administracji publicznej założeń Lean Government zarządzanie procesowe jest kluczowe i zakłada wykorzystanie koncepcji Six Sigma w administracji publicznej. Koncepcja ta kładzie nacisk na ewaluację procesów i jej wdrożenie pozwala ocenić ewentualne usprawnienia procesów oraz wybrać stosowne działania (Kasprzak, 2005). Jedną z charakterystycznych cech Lean Government jest analiza strumienia wartości w celu wykluczenia rozrzutności. W administracji publicznej powinno pojawiać się to na etapie doskonalenia procesów przez wykluczanie wszystkich tych procedur, które nie zwiększają wartości. Instytucje publiczne stosują także instrumenty wykorzystujące podejście procesowe w zarządzaniu i można podzielić je na dwie grupy: odnoszące się do oceny zarządzania oraz informatycznych narzędzi wspomagania zarządzania.

Jednym z instrumentów oceny świadczonych usług stosowanym w administracji publicznej jest Wspólny Model Oceny – CAF (Common Assessment Framework) (Gruchman, 2002). Model CAF usystematyzował ocenę funkcjonowania urzędów administracji publicznej przez zestaw dziewięciu kryteriów. Potencjał dotyczy pięciu z nich i są to (Grajewski, 2007):

- działania kierownictwa dla wypełnienia wizji i misji organizacji;
- strategia i planowanie;
- pracownicy administracji publicznej;
- partnerstwo i zasoby;
- procesy realizowane przez urząd.

Pozostałe trzy kryteria tyczą się wyników, czyli wymiernych efektów działalności administracji samorządowej i zaliczono do nich (Zalewski, 2007):

- wyniki w relacjach z obywatelami/ klientami urzędu i w relacjach z pracownikami;
- społeczną działalność urzędu;
- kluczowe dziedziny działalności organizacji.



Zwraca się uwagę na opracowanie i dostarczenie usług skierowanych do obywateli i sprawdzanie innowacji w procesach z udziałem obywateli w przypadku kryterium procesów (Marchewka-Bartkowiak, 2014).

Do monitorowania procesów świadczonych usług publicznych może służyć zrównoważona karta wyników (Balanced Scorecard – BSC). W tej metodzie identyfikowane są procesy działalności operacyjnej, w których doskonalenie będzie miało maksymalny wpływ na osiągnięcie kluczowego sukcesu (Krukowski, 2011). Na wprowadzenie BSC w administracji publicznej wpływ ma coraz szersze zastosowanie wieloletnich budżetów zadaniowych. Metoda ta pozwala na osiągnięcie optymalnej wartości dla obywatela pod względem zarówno poniesionych kosztów świadczonej usługi, jak i skupia się na skuteczności wewnętrznych procesów. Zastosowanie podejścia procesowego jest niezbędne przy wdrażaniu narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie w administracji publicznej. Jedną ze stref, w których są wykorzystywane narzędzia informatyczne jest budowa modeli referencyjnych procesów jakie zachodzą w administracji publicznej.

Proces może przedstawić każdą czynność lub zbiór czynności, w którym osiągane są efekty. Za proces w instytucji publicznej można uznać szereg działań, w rezultacie których wydawane są decyzje, oferowane są usługi lub informacje. Procesy występujące w instytucji publicznej charakteryzują się tym, że (Bugdol, 2008):

- stanowią ciąg czynności sekwencyjnych (analiza dokumentów, informacji, decyzji itp.),
- są powtarzalne a to umożliwia opracowanie modeli, które mogą być stosowane w procesie świadczenia pewnych usług.

### 1.3.3. Zarządzanie pracą

Praca to pojęcie mocno związane z działalnością człowieka, która współtowarzyszy od zarania dziejów w jego aktywności wytwórczej. Praca związana jest z wysiłkiem fizycznym i z udziałem umysłu. Człowiek od początku dąży do minimalizacji wysiłków na pracę i tworzenie właściwych warunków pracy. W miarę rozwoju cywilizacji i z postępującym podziałem pracy a co za tym idzie czynienia jej procesem coraz bardziej złożonym pojawiła się konieczność organizowania, motywowania, planowania, i kontroli pracy, czyli zarządzania nią.

Zarządzanie pracą należy do działalności kierowniczej odnoszącej się do procesów pracy. Ma ono stwarzać odpowiednie warunki do realizacji zadań (zachowań) na przewidywanym poziomie i w określonym czasie (Matla, 2010).



Zarządzanie pracą ma za zadanie przygotowanie właściwych proporcji w procesie pracy dla ludzi. Oprócz tego ma tak planować działania, aby realizowanie tego procesu było możliwe przy minimalnych nakładach środków rzeczowych i pracy przy jednoczesnym zaspokojeniu oczekiwań pracowników.

#### 1.3.4. Praca twórcza

Kwalifikacje tworzą stanowiska pracy poprzez rozwój nowych biznesów w oparciu o szczególne, nowe kompetencje oraz przyciągają kapitał (Kaplan, Norton, 2001). Twórczość jest pojęciem niejednoznacznym, które doczekało się bardzo wielu definicji. W literaturze przedmiotu nie ma powszechnie przyjętej jej definicji.

Jak twierdzi W. Okoń twórczość to proces ludzkiego działania, który daje nowe i nietypowe wyniki oceniane w danym czasie jako posiadające społeczną wartość. Przejawiać się może ona w każdej dziedzinie działalności człowieka (Okoń, 2002).

Według B. Suchodolskiego (Górniak, 2015) twórczość to pewna postawa wobec życia mająca swoje znaczenie w biegłości samodzielnego myślenia i rozwiązywania nieznanymi zagadnień. Pojawia się tam, gdzie tworzą się nowe jakości i wartości, które są efektem osobistych poszukiwań i działań.

Do najważniejszych dziedzin aktywności człowieka należy twórczość, która nadaje sens życiu, czyni je przyjemnym, wartościowym, pomaga w pozytywny sposób wykorzystać ludzką energię, która czasami może być nakierowana w stronę agresji, destrukcji lub autodestrukcji.

Można wyróżnić dwa rodzaje twórczości: elitarną i egalitarną (Jasiński, 2007). Odnosnie twórczości elitarniej to dotyczy ona około 5 % ludzi i należą do nich: artyści, wybitni twórcy, naukowcy, odkrywcy i genialni myśliciele. Twórczość egalitarną charakteryzuje to, iż dysponuje nią człowiek i ten zasób twórczości, dzięki pewnym uwarunkowaniom wewnętrznym i zewnętrznym może uruchomić.

W literaturze definicje twórczości w większość należą do kategorii traktujące ją jako proces. Miana tego procesu są różnorakie, ale wszyscy autorzy są co jednego zgodni, że odnosi się do aktywności ludzkiej, skutkuje nowymi wartościami materialnymi lub niematerialnymi, o wymiarze indywidualnym i społecznym.

Często twórczość utożsamiana jest z procesem twórczym (Szymański, 1987), albo stosuje się zamiennie z kreatywnością. E. Nęcka określa kreatywność (twórczość) jako proces, którego rezultatem jest nowy wytwór i jest akceptowany jako użyteczny i do przyjęcia dla danej grupy w pewnym czasokresie (Nęcka, 2003).



Skłonnością właściwą każdemu człowiekowi jest postawa twórcza, zaś jej uruchomienie to fundamentalna sprawa nauczania i wychowania (Brudnicka, 1988).

Istotnym zagadnieniem, aby praca twórcza mogła być realizowana są warunki twórczości, do których należą (Zborowski, 2006):

- otwartość na doświadczenia,
- wrażliwość na problemy,
- zdolność myślenia,
- mobilność reakcji,
- wolny czas.

Do uruchamiania pracy twórczej są niezbędne pewne warunki, które obejmują: odczucie bezpieczeństwa w otoczeniu, świadomość akceptacji i pozytywnego wsparcia z zewnątrz. Oprócz wymienionych, konieczny jest dostęp do prac, w których człowiek może działać, aby sprawdzić się i mieć możliwość uruchomienia myślenia twórczego. Perspektywa nabycia pozytywnych informacji o sobie na bazie autopsji, swojego działania skutkuje wzmocnieniem poczucia własnej wartości i wzrostem motywacji doświadczalnej a także chęci w działaniu. Do blokad rozwoju twórczego należy zaliczyć: krytykę, przesadne narzucanie norm społecznych oraz wzorców także brak zaufania do aktywności człowieka czy też brak akceptacji i negatywne oceny.

Osoby, które cechuje twórczość są bardziej wobec siebie krytyczne, co potwierdzają publikacje naukowe (Zborowski, 2006).

Sformułowano również definicję w nauce zarządzania pojęcia „twórczy niepokój” i jest to dysharmonia między urzeczywistnieniem teraźniejszości a wizją przyszłości w środowisku pracy, oraz jako czynnik pobudzający pracowników do podejmowania właściwych starań, by wizję tę zrealizować (Karwowski, 2010).

Zapewnienie wysokiej kultury pracy, czyli zapewnienie właściwych warunków pracy to rola menedżerów i liderów. Obecnie bardzo często stosuje się tzw. dobre praktyki będące rezultatem wypracowanym na niższych szczeblach. Dzielenie się wiedzą w zakresie nowych, ewentualnych do zastosowania sposobów działania pozwala na zastosowanie ich w innych organizacjach.

Pracownicy w instytucjach publicznych powinni posiadać wysokie kompetencje, ponieważ reprezentuje organ w bezpośrednim kontakcie z klientem a kwestie, które rozstrzygają są często bardzo złożone i wymagają dużej wiedzy, umiejętności i odpowiedzialności.





Praca w instytucji administracji publicznej jest bezpośrednio oceniana przez klienta i wymaga przez to od pracownika wysokich standardów, w tym wysokiej jakości wykonania usługi oraz dużej odpowiedzialności. Każdy pracownik takiej instytucji utożsamiany jest z nią i może narazić wizerunek organu. Natomiast pracownik, który nie reprezentuje instytucji w bezpośrednim kontakcie z klientem, nie ponosi takiego ryzyka, i będzie oceniany wyłącznie przez zwierzchnika.

Metodyka, czyli zbiór metod nieodzownych do takiego zarządzania musi brać pod uwagę wiedzę, odpowiedzialność i umiejętności pracowników, którym delegowane są odpowiednie uprawnienia.

### **1.3.5. Zarządzanie jakością usług**

Im bardziej usługa spełnia pokładane oczekiwania tym wyżej oceniana jest jej jakość. Jakość jest oceną jaką można przypisać danemu produktowi lub usłudze mierzonej poziomem zadowolenia. Taka ocena może kształtować się różnie i wpływ na to mają warunki i potrzeby. Do czynników jakie mogą mieć zasadniczy wpływ na zmiany jej postrzegania to postęp technologiczny i moda.

Dokonujący wyborów człowiek kieruje się tylko sobie znanymi kryteriami i mogą być one racjonalne albo emocjonalne.

Termin jakość już za Sokratesa był uznany za aksjomat, czyli nie dający się zdefiniować. Natomiast Arystoteles zaliczał jakość do zasadniczych pojęć metafizycznych i twierdził, że jest ona pojęciem jedynie zależnym od rzeczy, którą definiuje, czyli nie zależy od subiektywnego przekonania oceniającego. Według Platona jakość jest formą, której nie da się określać; pojąć ją można wyłącznie przez doświadczenie i jest poglądem oceniającego, tendencyjnie uzależnionym od doświadczenia (Bugdol, 2001).

Reasumując, jakość jest pojęciem względnym, czyli to, co dla jednych jest ważną cechą, dla innych będzie nieistotne. Należy pamiętać, iż jakość nie zawsze ma wymiar techniczny, a bardzo często ocena wartości związana jest z wizerunkiem firmy, logiem, uwiecznioną wizualizacją produktu. Jakość często też bywa mylona z doskonałością a to nie to samo (Bugdol, 2001).

Jakość stanowi przedmiot zainteresowania i uwagi zarówno u odbiorcy, ale także u nabywcy. Dlatego też pojawiła się konieczność modelowania różnorodnych stref działalności z uwzględnieniem jakości, czyli zarządzanie jakością.



Jako zarządzanie jakością należy rozumieć celowe i zorganizowane wpływy systemu zarządzającego na system zarządzany, w skład, którego należy zaliczyć wszystko to, co skierowane jest wprost na spełnienie wymagań jakościowych. Decyzje zarządcze w zarządzaniu jakością tyczą się procesów, zasobów i jednostek tworzących lub mających wpływ na tworzenie jakości, zaś zadaniem centralnym jest regularne doskonalenie produktów i działań (Mantura, 2008).

W. Edward Deming twierdził, że produkt nie może być i nie jest dziełem perfekcyjnym, ale należy dążyć do perfekcji przez stałe doskonalenie procesów. Docenił on systemową budowę przedsiębiorstwa i zalecał, aby kadra menedżerska skupiała się na zachodzących zmianach. W takiej dyrektywie dobry produkt jest skutkiem mających miejsce zmian a pracowników nazywał specjalistami. Twierdził też, że to pracownicy dysponują największą wiedzą o produkcie i jego procesie wytwarzania (Hamrol, 2012).

Usługi są produktem, na których jakość istotny wpływ ma pracownik bezpośrednio wykonujący daną usługę. Konieczna jest duża erudycja, znajomość wszechstronnego zakresu kwestii odnośnie zagadnienia i biegłość analizy danych. Bardzo istotne są pytania -jak zarządzać pracownikiem? które zagadnienia są istotne a które są tylko dodatkiem? Niektórzy twierdzą, iż można zastąpić jednego pracownika drugim, ale nie oznacza to, że otrzyma się taką samą usługę. Bardzo istotny jest w takiej sytuacji zakres wiedzy, praktyka i umiejętności. W tej strefie ładnie widać zarządzanie wiedzą, a w szczególności zarządzanie kapitałem intelektualnym. Nigdy nie można przecenić pracy, wiedzy i umiejętności pracowników.

Aby ochronić konsumenta konieczne stało się przyjęcie aspektów powiązanych z nabywaniem produktów. Wdrożenie zasad i norm ogranicza działania niepożądane, do których niestety mogą posuwać się sprzedający lub świadczący usługę.

Na początku certyfikat systemu zarządzania jakością był niezbędny w firmach, które eksportowały swoje produkty jednak w późniejszym okresie przekonano się, że certyfikat także poprawia wizerunek producentów. Współcześnie certyfikat systemu zarządzania jakością jest się standardem i elementem kultury zarządzania.

Do głównych celów normy ISO 9001 należy zapewnienie stabilności i powtarzalności procesów w organizacji. Norma ta ma ona na celu także zagwarantowanie i utrzymywanie ładu organizacyjnego poprzez wcielenie stosownych procedur postępowania, w których przypisano odpowiedzialność i uprawnienia. Wszechstronność normy powoduje, że może ona być spożytkowana przez każdego typu organizację – od producentów, poprzez usługodawców, urzędy państwowe, aż do organizacji non-profit. Certyfikat systemu zarządzania jakością jest już częścią kultury zarządzania. W 2015 roku została znowelizowana najważniejsza norma



z zakresu zarządzania jakością ma ona na celu zagwarantowanie i utrzymanie ładu organizacyjnego za pomocą wyraźnego określania procedur postępowania oraz przypisania odpowiedzialności i uprawnień. Systemy na całym świecie są poddawane certyfikacji zarządzania jakością nieprzerwanie od ponad 25 lat (Nowa norma ISO 9001:2015).

W nowej normie ISO 9001:2015 został położony większy nacisk na kontynuowanie podejścia procesowego. Norma ta wymaga od organizacji opisu procesów, danych wejściowych i wyjściowych dla procesu oraz powiązań z innymi procesami. Drobiazgowe udokumentowanie każdego procesu uzależnione jest od akceptacji organizacji, złożoności procesów i kompetencji pracowników.

Zakłada się, że organizacja uwzględnia potrzeby otoczenia biznesowego, zwłaszcza w kontekście jego wpływu na prowadzoną działalność. Również zarządzanie ryzykiem ma wpływ na funkcjonowanie i efekty systemu zarządzania jakością. W tym przypadku jest konieczność identyfikacji zagrożeń i możliwości. Zwiększono nacisk na wymagania dla najwyższego kierownictwa w stosunku do przywództwa i charakterystycznego zaangażowania w budowanie i nadzór systemu zarządzania. Ścisłej związane system zarządzania ze strategią i procesami biznesowymi organizacji.

„Planowanie” obejmuje wymóg, aby budowany system zarządzania jakością uwzględniał również cele jakościowe, które muszą być spójne z praktyką jakości a także zawierać odniesienia, kto jest odpowiedzialny za ich realizację również sposób w jaki będą oceniane efekty.

„Wsparcie” zawiera wiele wymagań z poprzedniej normy, ale wprowadza również inne istotne zmiany. Ujęte wymagania dotyczą: infrastruktury, otoczenia koniecznego do funkcjonowania procesów, kompetencji, wiedzy oraz przepływu informacji. Dołożono nowy wymóg odnoszący się do „wiedzy organizacji”, która powinna być oparta na (Nowa norma ISO 9001:2015):

- materiałach źródłowych wewnętrznych np.: wiedza mająca swoje korzenie w doświadczeniach, z doskonalenia procesów, wyrobów i usług;
- materiałów źródłowych zewnętrznych np.: normy, prace naukowe i publikacje, konferencje, wiedza uzyskana od klienta.

Bardzo ważną zmianą w nowej normie jest zastąpienie zwrotów „udokumentowana procedura” i „zapis” użytych w ISO 9001:2008 sformułowaniem „udokumentowana informacja”. Został zwiększony nadzór nad procesami realizowanymi na rzecz instytucji przez podmioty zewnętrzne.



Instytucja powinna zdefiniować co należy monitorować i mierzyć, jakie metody stosować, i w jakim czasie. Wyniki tych badań powinny uwzględnić do oceny (Nowa norma ISO 9001:2015):

- wyniki działań i efektywności SZJ,
- efektywność wprowadzania,
- efektywność działań podjętych na okoliczność zagrożeń,
- potrzeby doskonalenia SZJ.

Norma stawia również wymagania w zakresie konieczności identyfikacji zagrożeń podejmowania działań korygujących. Nie zwiera ona jednak wymagań w zakresie ustandaryzowanego zarządzania ryzykiem.

Norma ISO 9001:2015 także ma w swej treści wymagania odnoszące się do oceny ryzyka. Przyjęto w normie podejście systemowe, które nie traktuje ryzyka jako odosobnionego elementu systemu zarządzania, W tym podejściu instytucja precyzuje, co w zewnętrznym i wewnętrznym otoczeniu jest istotne dla realizacji celów, strategii oraz osiągnięcia zamierzonych wyników w SZJ. Do zewnętrznego otoczenia należy zaliczyć takie czynniki jak: polityczne, kulturowe, społeczne, ekonomiczne, prawne, finansowe, technologiczne czy środowiskowe. Organizacja powinna monitorować zmiany zachodzące w otoczeniu. Kontekst wewnętrzny organizacji stanowią m.in. struktura organizacyjna, podział zadań, strategia i cele, potencjał organizacji, zasoby ludzkie i techniczne, wiedza itp., stosowane normy i standardy.

Podmioty, które wdrożyły system zarządzania jakością wg podejścia procesowego nie zmieniały całej dokumentacji systemowej, jednak wykonały analizy zawartości i wymagań nowej normy, z uwzględnieniem (Nowa norma ISO 9001:2015):

- przeanalizowania zagrożeń jakim podlega instytucja i podjęcie stosownych działań minimalizujących ryzyko ich wystąpienia,
- zrozumienia kontekstu instytucji i jej otoczenia,
- zwiększenia akcentu na cele instytucji oraz ukierunkowanie na sposób ich realizacji;
- zdefiniowanie braków w instytucji, w której wdrażane są nowe wymagania oraz sporządzenie planu wprowadzanych zmian,
- unowocześnienie systemu zarządzania o nowe wymagania oraz kontrola efektywności wdrożonych zmian,
- przeprowadzenie właściwych szkoleń.

Istotne, aby nie ograniczać się tylko do wdrożenia norm ISO, należy iść dalej i realizować nowe wyzwania jakim jest np. TQM.



Aby instytucja publiczna świadcząca usługi mogła spełniać oczekiwania, sama musi posiadać „wysoką jakość”. W tym celu należy dążyć się do przekształcenia zarządzanej instytucji w jednostkę elastyczną, zdatną do wchłaniania zarówno systemów jakości, jak i innych pomysłów usprawniających funkcjonowanie (Fraś, 2008).

### 1.3.6. Zarządzanie kompetencjami

Kompetencje jest wieloznacznym terminem, rozmaicie definiowanym i rozumianym. O zamieszaniu jakie wywołują próby odpowiedzi na pytanie, piszą G.T. Milkovich i J.M. Dlatego istotne jest czym właściwie są kompetencje i na czym polega ich szczególne znaczenie (Milkovich, Newman, 2009). Analogiczne problemy występują przy wyjaśnianiu pojęć „zarządzanie kompetencjami” i „system zarządzania kompetencjami”, ponieważ wielu autorów, rezygnuje z dokładnego ich określenia, lub też pomnaża pojęcia, bądź całkowicie z nich rezygnuje. Z kompetencjami powiązanych jest wiele różnorodnych pojęć i podziałów, które potrzebują wyjaśnienia ich znaczeń i zwrócenie uwagi na niektóre konflikty.

W 1982 r. R. Boyatzis określił kompetencje jako „potencjał istniejący w człowieku, prowadzący do takiego zachowania, które przyczynia się do zaspokojenia wymagań na danym stanowisku pracy w ramach parametrów otoczenia organizacji, co z kolei daje pożądane wyniki” (Armstrong, 2001).

Nie ma wątpliwości, że kompetencje tworzą swoisty potencjał, choć dalsza część zdania może budzić już wątpliwości, ponieważ potencjał niekoniecznie „prowadzi do zachowania” a zachowanie niekoniecznie przyczynia się do „zaspokojenia wymagań na danym stanowisku pracy”. Nie do końca wiadomo, czym są owe „parametry otoczenia organizacji”, nie wiadomo też, dlaczego też te parametry miałyby „dawać pożądane rezultaty”. Boyatzis wyróżnił kompetencje progowe (threshold competencies), czyli zasadnicze kompetencje wymagane na danym stanowisku, które nie są związane z wynikami pracy, i kompetencje tyczące się działania, które powiązane są z osiąganymi wynikami i prowadzą do nich (Armstrong, 2001). Etapowo zwiększała się objętość znaczeniowa pojęć „kompetencji” i „kwalifikacji”, a różnice pomiędzy nimi zaczęły powoli, lecz systematycznie zanikać – zarówno w teorii zarządzania, jak i w potocznej mowie. Znalazło to wyraz w Nowym słowniku języka polskiego z 2003 r., w którym to pojęcie „kompetencja” jest definiowane jako: „zakres uprawnień instytucji lub osoby” (stare, wąskie rozumienie), „posiadanie wiedzy i doświadczenia w jakiejś dziedzinie, umożliwiające prawidłowe wypełnianie obowiązków i podejmowanie właściwych decyzji” (Armstrong, 2001). Można zauważyć zacieranie się różnic między kwalifikacjami



i kompetencjami. Rozszerzanie się zakresu znaczeniowego obu pojęć jest co raz bardziej wyraźne w obecnych specjalistycznych definicjach między innymi u Butkiewicza, według którego kompetencje „to zakres wiedzy, umiejętności i odpowiedzialności, pełnomocnictw i uprawnień do działania”. Kompetentny to „uprawniony do działania i decydowania, mający podstawy i kwalifikacje do wydawania opinii i sądów”, a kwalifikacje zawodowe „to układ wiadomości, umiejętności i postaw warunkujących wykonanie zadań zawodowych”. W zakres kwalifikacji zawodowych wchodzi – według tego autora – następujące elementy: wykształcenie ogólne, wiedza zawodowa, umiejętności zawodowe (a zwłaszcza poziom praktyki, biegłość organizowania i usprawniania pracy) oraz kompetencje psychofizyczne. Do kwalifikacji należy także zaliczyć etykę zawodową (Sobol, 2003).

Kompetencje to zbiór zasobów takich jak: wiedza, umiejętności i przekonania, które powiązane są z wynikami osiąganymi w instytucji. Zarządzanie kompetencjami to identyfikacja wiedzy i umiejętności pracowników oraz przemiana tego potencjału w działania konieczne w zespole (Butkiewicz, 2005). W literaturze można napotkać różnorodne definicje kompetencji i pomimo, że w każdej z nich powtarzalny jest udział trzech podstawowych elementów, takich jak wiedza, umiejętności i odpowiedzialność. W słowniku języka polskiego kompetencje określane są jako zakres upoważnień i praw, zakres działania organu władzy lub jednostki administracyjnej a także jako obszar czyjejś wiedzy, pewność i kwalifikacji. Na takim fundamencie można oprzeć stwierdzenie, iż kompetentny człowiek to ktoś fachowy, uprawniony do wydawania decyzji, do działania, mający podstawę jak i wiedzę do wypowiedzenia sądów i ocen. W porównaniu do łacińskiego pojęcia *competentia*, kompetencje, należy rozumieć się jako posiadanie wiedzy umożliwiającej wydawanie osądu, wypowiedzenie władczego zdania, to również zakres kwestii, o których dana osoba może arbitrażować, gdyż jest w posiadaniu właściwego doświadczenia oraz informacji, co prowadzi do spostrzeżenia, iż człowiek kompetentny to osoba, która do ustalonych działań posiada stosowne przygotowanie.

Wraz z przejściem na wyższe szczeble zarządzania maleje rola kwalifikacji technicznych i organizacyjnych, natomiast rośnie znaczenie umiejętności kreatywnych.

**Kompetencje organizacji** determinują wyniki działalności instytucji i obejmują przede wszystkim (Bukowski, 2003):

- kompetencje zarządcze (kierownicze), które powiązane są ze sprawnością wydajnego, efektywnego i etycznego zarządzania. Kompetencje zarządcze są także elementem kultury danej instytucji, gdyż wiążą się z jej historią i tradycjami;



- kompetencje pracowników, które są kardynalną częścią kompetencji instytucji; wiedza i umiejętności, twórcze myślenie, aspiracje i zaangażowanie, a także umiejętność do współpracy, modelują i rozwijają instytucję, wpływają na skuteczność pracy;
- kompetencje współpracowników (wspólników) – z powodu szybkiego rozwoju outsourcingu ważne są także kompetencje współpracowników oraz osób swobodnie związanych z instytucją, takich jak: konsultanci, projektanci, eksperci itp., nie tylko pracownicy etatowi są brani pod uwagę.
- wiedza i pamięć zbiorowa – są zawarte w systemach zarządzania, bazach danych i innych źródłach informacji, które instytucja ma do dyspozycji, w posiadanych doświadczeniach, które budują tożsamość i kulturę każdej instytucji.

W dążeniu do dokładności i precyzyjności w pojmowaniu pojęcia „kompetencje” należy przyjąć, że kompetencjami nazywa się zbiór odpowiedzi na trzy integralne pytania: Jaką wiedzę dysponuje lub powinien dysponować podmiot (osoba, zespół)? Jakie czynności (prace, zadania) potrafi lub powinien potrafić wykonać? Jakimi wartościami osobowymi dysponuje lub powinien dysponować? Status posiadania kompetencji jest stwierdzany w rezultacie badania podmiotu, zaś kompetencje, którymi powinien dysponować, są stosowne dla stanowiska (stanowisk), na którym dany podmiot pracuje lub zamierza pracować. Ze względu na wieloaspektowość i ustrukturalizowanie wiedzy, funkcjonowania i walorów osobowych, także kompetencje powinny być tworzone na różnych poziomach swej struktury, od kompetencji ponad wszystko rozbudowanych do kompetencji bazowych. Kompetencje mogą być zdefiniowane i przypisane do osoby bądź zespołu osób (pracownika, stażysty, studenta, ucznia, absolwenta, polityka, menedżera, pracowników jednostki instytucji itp.), a także do stanowiska albo zespołu stanowisk pracy. Należy założyć, że kompetencje zespołu osób czy też stanowisk określana jest poprzez sumę kompetencji jednostek a także kompetencji będących wynikiem synergii (w tym efektem facylitacji). Dla osób, które posiadają kwalifikacje stosowne dla danych zawodów tworzone są zawodowe profile kompetencji w zakresach ich kompleksowych profili kompetencji. Kompetencje są przypisane do osób na bazie wyników stosownych badań tych osób i odnoszących się do ich dokumentów i mają charakter rzeczywisty. Co się tyczy stanowisk to kompetencje są przyporządkowywane na bazie ich sformułowanych funkcji i mają charakter życzeniowy w odniesieniu do pracowników zatrudnianych na tych stanowiskach i są to stanowiskowe profile kompetencji. Takie przypisanie kompetencji stanowi fundament doboru stosownych pracowników do danych stanowisk (Kompetencje).

Ogólnie można wnioskować, iż kompetencje należy traktować jako zestawienie trzech głównych składowych: wiedzę, umiejętności oraz odpowiedzialność.



Wszystkie powyżej wymienione składowe są nawzajem związane i determinują osiągnięcie kompetencji. Osoba kompetentna charakteryzuje się zdolnością, efektywnością i spodziewaną jakością wykonywanych zadań. Działania osoby kompetentnej w danej dziedzinie, powinny spełniać wymogi w zakresie posiadanych kompetencji.

Gospodarkę opartą na wiedzy W. Powell i K. Snellman (Powell, Snellman, 2004) definiują jako produkcję i usługi oparte na działaniach wiedzochłonnych, które wpływają na postęp naukowy i technologiczny oraz wymuszają wcześniejsze porzucanie przestarzałej technologii. Gospodarkę opartą na wiedzy definiuje się jako sposób produkcji „charakterystyczny dla cywilizacji informacyjnej, w którym wiedza staje się czynnikiem przesądającym o innowacyjności, produktywności i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki” (Grajewski, 2007).

P. Druckera stwierdza, że „gospodarka oparta na wiedzy jest porządkiem ekonomicznym, w którym wiedza, a nie praca, surowce lub kapitał są kluczowym zasobem” (Karwowski, 2005). Formowanie umiejętności jest procesem czasochłonnym i wielopłaszczyznowym.

Istotnym elementem podwyższania kompetencji jest obszar do stałej nauki i rozwoju. Pracownik powinien być zaangażowany w doskonalenie swojego warsztatu z równoczesnym wsparciem od pracodawcy co daje całe mnóstwo potencjały i korzyści obu stronom.

Wszyscy pracownicy w danej instytucji powinni stworzyć wartość przez swoją wiedzę i wiadomości, które dostarczają. Decydujące dla sukcesu organizacji jest inwestowanie w kompetencje, zarządzanie nimi i wykorzystywanie (Grajewski, 2007).

### **1.3.6.1. Pomiar kompetencji**

Do największych wyzwań, z jakimi musi zmagać się zarządzanie kompetencjami ludzi jest z sukcesem organizowanie oraz wykorzystywanie zdolności i wiedzy pracowników do budowania wartości dodanych wewnątrz instytucji. Bardzo istotne jest zrozumienie dążeń pracowników oraz ich potrzeby zmiany bieżących metod pracy, a także ich osobistą akceptację dla poszczególnych ról, jakie odgrywają w codziennym życiu organizacji (Karwowski, 2007).

Istotne jest odbieranie kompetencji jako efektu procesu uczenia się, stąd nasuwa się wniosek, że rozwijanie tych kompetencji i wykorzystywanie ich jest dla jednostki kluczem do osobistego rozwoju (Karwowski, 2007).





Oceniając pracę rozpoczęto poprzez zastosowanie wartościowania kompetencji. W rynkowym doświadczeniu efekty wartościowania pracy mają zastosowanie w (Martyniak, 2008):

- wspierają projektowanie stanowisk pracy,
- przyczyniają się do udoskonalenia pracy,
- wspomagają w określaniu relacji stawek płac zasadniczych,
- pomagają w zarządzaniu zasobami ludzkimi.

Wartościowanie pracy należy rozumieć jako ocenę wymagań, ich rodzaju i formatu (Kasiewicz, Kicińska, Rogowski, 2006). Takie ocenianie pracy, proces zmierzający do rozróżnienia prac i stanowisk pod kątem odmienności w ich zakresie, wykorzystywany w polityce personalnej instytucji publicznej (Kasiewicz, Kicińska, Rogowski, 2006).

Kompetencje pracowników – to główny element kompetencji organizacji. Wiedza oraz kwalifikacje, twórcze myślenie, aspiracje i zaangażowanie, jak również umiejętność do współpracy modelują i rozwijają przedsiębiorstwa, produkty i technologie, tworzą markę firmy i jej produktów, wpływają na skupienie klientów czy zdolności produkcyjne.



## ROZDZIAŁ 2. ISTOTA, CELE I FUNKCJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### 2.1. Geneza i istota samorządu terytorialnego

Pojęcie samorządu terytorialnego ma wielostronne znaczenie. Samorząd terytorialny to wspólnota mieszkańców na ustalonym terytorium, to zakres prerogatyw oraz podmiotowość prawna oraz jest to instytucjonalna forma organizacji państwa. Ważną pozycją ustrojową samorządu terytorialnego jest jego miejsce w ustroju państwa (Dz. U. Nr 78. poz. 483.). Jedną z funkcji jaką pełni jest tworzenie demokracji i dekoncentracji władzy publicznej. Samorząd terytorialny wypełnia zadania publiczne, którymi są: zadania własne i zlecone na podstawie aktu prawnego bądź umowy z administracją rządową. Bodźcem koniecznym do ich realizacji jest posiadanie własnego majątku, zasobów finansowych i administracji. Są to jednocześnie instrumenty realizacji zadań społeczno-gospodarczych do wykonywania.

Analizując genezę samorządu i pierwsze instytucje, które tworzyły podwaliny organizacyjno-polityczne można wymieniać samorząd terytorialny w Starożytnym Rzymie, jako przykład sprawowania władzy na lokalnym szczeblu. kolejnym wzorem może być w okresie, średniowiecza samorząd terytorialny w Europie pojmowany jako samorząd różnych przedstawicieli bądź samorząd zawodowy bazujący na działalności izb handlowych i gildii, które skupiały i ambasadorowały społeczności wykonującej dany zawód (Grzelak, Kmiecik, 2001). Zgodnie ze współcześnie obowiązującymi akademickimi punktami widzenia odnoszącymi się do samorządu terytorialnego wyżej wymienionych organizacji nie można uznać jako samorząd. Nie wypełniały one wszystkich uwarunkowań, które znamionują istnienie samorządu a mianowicie brak im ogólnego charakteru a także zadań publicznych jakie zostały powierzone przez państwo. W literaturze przedmiotu pierwsze pojęcie samorządu pojawiło się w drugiej połowie XIX wieku.

Punktem zwrotnym był upadek państwa feudalnego, a wraz z nim zniesienie społeczeństwa stanowego. Było to początkiem demokracji obywatelskiej, w której to wszyscy ludzie mieli być wolni i równi wobec prawa. W wieku XIX miały miejsce znaczące przeobrażenia ustrojowe, które w rezultacie spowodowały ustanowienie nowych praw wyborczych, równouprawnienia i możliwości tworzenia się partii politycznych. Zarazem rewolucja francuska z 1789 roku, głosząca hasło: „*Wolność, Równość, Braterstwo*”, jak i wcześniejsza o rewolucja o niepodległość Stanów Zjednoczonych, miały bezdyskusyjny wpływ na losy tamtego świata. Słowa Thomasa Jeffersona, jednego z twórców „Deklaracji



Niepodległości” z 1776 roku: „*Wszyscy ludzie zostali stworzeni równi i obdarzeni przez Stwórcę w naturalne niepodważalne prawa, a wśród nich prawo do życia, wolności dążenia do szczęścia*” (Kownslar, Frizzle, 2007) odbijają się szerokim echem nie tylko pośród amerykańskich obywateli. Także Polska usłyszała te słowa, a był to czas zaborów. Pierwszą nowoczesną spisaną konstytucją w Europie i drugą na świecie (po konstytucji amerykańskiej z 1787 roku) była Konstytucją z 1791 roku regulująca ustrój prawny Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Akt ten wprowadził polityczną równość mieszczan i szlachty a także ustanowił, że chłopci będą odtąd pod ochroną państwa, osłabiając w ten sposób nadużycie pańszczyzny. Konstytucja zniósła również zasadę liberum veto, która pozwalała posłom na samowolę zrywania sejmu, co w skutkowało unieważnianiem wcześniej ustanawianych uchwał. Tym samym została zlikwidowana panująca anarchia, na rzecz monarchii konstytucyjnej.

Już w tedy próbowano wdrożyć pewne rozwiązania, które są przypisane samorządowi terytorialnemu w późniejszym okresie, czego dobrą ilustracją były reformy Sejmu Wielkiego, do których należało Prawo o sejmikach z 24 marca 1791 roku oraz Ustawa o miastach królewskich z 18 kwietnia 1791 roku (Gierowski, 1984). Ta ostatnia zawierała trzy artykuły: o miastach, o uprawnieniach mieszczan i o sprawiedliwości dla nich. Już w pierwszych słowach zapisu przedstawiono przywileje: „*Miastom wszystkie królewskie w Rzeczypospolitej za wolne uznajemy. Obywateli takowych miast jako ludzi wolnych, ziemię w miastach przez nich osiadłą, ich domy, wsie i terytoria, gdzie, jakie, do których miast prawnie teraz należą, własnością ich dziedziczną być przyznajemy, co nie ma przeszkadzać zaczętem a niedokończonym sprawom*” (Adamczyk, Pastuszka, 1985). Właśnie ten akt prawny stał się podstawą otrzymania przez mieszczan prawa do nietykalności osobistej, do posiadania dóbr ziemskich, uzyskiwania niższych urzędów ziemskich i godności, w tym stopni oficerskich. Oprócz tego przyznano również swobody zagranicznym kupcom i rzemieślnikom. Było to źródło regulacji zagadnień obywatelstwa miejskiego. Później włączona do Konstytucji Maja ordynacja miejska, zawierała zapisy o miastach królewskich. Na jej podstawie miasta mogły wybierać swe organa w postaci magistratów, burmistrzów i wójtów, zostały też utworzone samorzady miejskie, a w upoważnieniu każdego sejmiku leżała nobilitacja 30 mieszczan, czyli przedstawicieli zasiadających w komisjach porządkowych. Przedstawiciele musieli posiadać nieruchomości miejskie bądź powinni służyć w wojsku. Doniosłą ewolucją w tamtym okresie czasach było nadanie szlachcie prawa do zajmowania się handlem. Konieczne jest podkreślenie, że wyżej wymienione przepisy dotyczyły wyłącznie największych miast a nie prywatnych miast, które były w zdecydowanej większości w Polsce.



Ważne przemiany w ustroju politycznym wprowadziła Konstytucja 3 Maja. Został wprowadzony trójpodział władzy (podział monteskiuszowski). Sejm jako instytucja dwuizbowa będący władzą ustawodawczą, miał funkcjonować w dwuletniej kadencyjności oraz wprowadzono zasadę większości przy jednoczesnym zniesieniu liberum veto. Do zakresu obowiązków sejmu weszło uchwalanie prawa, kontrolowanie pozostałych władz i instytucji, a także nakładanie podatków. Król i Straż Praw należeli do władzy wykonawczej, stanowiącej element rządu, na który składali się: król, prymas, 5 ministrów, pełnoletni następca tronu bez prawa głosu oraz marszałek sejmu. Kierownictwo administracyjne jakie pełniła Straż Praw obejmowało: komisje policji, komisje spraw wewnętrznych, komisje interesów zagranicznych, komisje wojny i komisje skarbu. Udoskonalono działanie sądownictwa poprzez ustanowienie Sądów jako organów kolegialnych.

Pomimo dużych zmian to jednak Konstytucja 3 Maja nie dawała wolności i równości wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej. Nie uległa zmianie sytuacja chłopów i nadal istniał kraj feudalno-stanowy. Dopiero Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 1807 roku nadana przez Napoleona była pierwszym krokiem do zaistnienia demokracji obywatelskiej. Zniosła ona poddaństwo chłopów oraz wprowadziła administrację na wzór francuski. Istotny wpływ na opóźnienie rozwoju gospodarki rynkowo – pieniężnej miał panujący w polskim rolnictwie system gospodarki pańszczyźnianej. Największym hamulcem dla polskiej samorządności stanowiła utrata niepodległości. W czasie, kiedy w Europie postępował kapitalizm dogodny dla rewolucji przemysłowej oraz urbanizacji, a także skutkujący przeobrażeniami w życiu społecznym i ekonomicznym, Polska będąca pod zaborami nie mogła brać w tym czynnego udziału (Wykrętowicz, 2008).

Najsłabiej rozwinięty był w zaborze rosyjskim podział administracyjny funkcjonujący w ściśle zhierarchizowanym i scentralizowanym systemie. Ten system oparty był na generałogubernatorstwach, podzielonych na gubernie i powiaty. Natomiast zasadniczą jednostką samorządu wiejskiego była gromada, która przeważnie obejmowała jedną wieś zaś kilka gromad tworzyło gminę (Malec, Malec, 2003). Językiem urzędowym był rosyjski, a urzędy piastowane były przez Rosjan i do 1905 roku nie było żadnej formy samorządowa z wyjątkiem gminy wiejskiej na terenie Królestwa Polskiego.

Natomiast w zaborze pruskim w XIX wieku istniał trójstopniowy podział administracyjny, działający w oparciu o samorząd w gminie, powiecie oraz prowincji. Utworzono trzy prowincje:

- Prus Zachodnich, do których zaliczał się departamenty w Bydgoszczy i Kwidzynie,
- Prus Południowych z departamentami w Warszawie, Poznaniu i Kaliszu,



- Prus Nowowschodnich z Płockiem i Białymstokiem.

Każda tych prowincji podporządkowana była generalnemu Dyrektorium w Berlinie. Niższym szczeblem administracji były powiaty, na czele których stali landraci zaś gminy miejskie i wiejskie stanowiły najniższe jednostki terytorialne (Maciejewski, 2006).

Co się tyczy zaboru austrowęgierskiego samorząd działał w „Krajach koronnych” np. w Galicji i na Śląsku. Do najsilniej działających instytucji samorządowych, które funkcjonowały działały w miastach należy zaliczyć te z Lwowa (Lewicki, 2008) gdzie rezydował Gubernator prowincji. Organ pomocniczy jakim było Gubernium, składał się z departamentów, które zajmowały się administracją krajową, z pewnymi wyjątkami, do których należały: resort policji górnictwa. Zasadniczą jednostką administracji lokalnej w Galicji w okresie od 1772 do 1867 był cyrkuł, który stanowił dzisiejszy odpowiednik powiatu, a na jego czele stał starosta.

Od 1867 roku zabór austrowęgierski jako jedyny posiadał szeroką autonomią w obszarze edukacji, kultury oraz administracji. Na przełomie XIX i XX wieku pośród urzędników administracji w Galicji przeważali Polacy, a językiem urzędowym był język polski. Jednak w przeciwieństwie do administracji pruskiej skuteczność działania tej administracji była znacznie mniejsza.

Dla Europy koniec XIX i początek XX wieku to okres prosperity idei demokracji obywatelskiej i kolejne przyspieszenie tego procesu miało miejsce po I wojnie światowej. Polska właśnie odzyskała niepodległość i zmuszona została do utworzenia nowej koncepcji samorządowej, będącej zlepkiem doświadczeń z okresu zaborów poprzez scalenie trzech, postrozbiorowych sposobów zarządzania administracyjnego.

Najważniejsze zmiany jakie zaszły po uzyskaniu przez Polskę niepodległości to dekrety Naczelnika Państwa: z 27 listopada 1918 roku o radach gminnych, z 5 grudnia 1918 roku o wyborach do rad miejskich, z 4 lutego 1919 roku o samorządzie miejskim i o tymczasowej ordynacji powiatowej. Były to pierwsze akty prawne, które określiły strukturę organów samorządowych. Wydane one zostały na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego w postaci specjalnych aktów prawnych, odnoszących się do samorządu terytorialnego miast, wsi i powiatów. Według ustawy z 2 sierpnia 1919 roku o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na terenach rosyjskich guberni zostały utworzone pięć województw: warszawskie, białostockie, kieleckie, lubelskie i łódzkie. Na pozostałym terenie Polski wiążącą moc nadal miały dawne zapisy, a proces łączenia ustawodawstwa trwał przez cały okres międzywojenny II Rzeczypospolitej (Lewicki, 2008).



Proces ujednoczenia administracji publicznej jak i samorządu terytorialnego był trudny, gdyż brak było ujednoczonego pomysłu kształtowania administracji terenowej. Uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Sługocki, 2007) było przełomem odnośnie rozwiązań dla samorządu. Konstytucja wprowadziła podział terytorialny Polski na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Nowopowstałe jednostki samorządu terytorialnego otrzymały możliwość łączenia się w związki celowe, co umożliwiała regionom współdziałanie. Cały nowopowstały ustrój Rzeczypospolitej oparty został na instytucji samorządu terytorialnego, któremu w ustawie poświęcono aż pięć artykułów. Najtrudniej było wprowadzić w życie założeń konstytucyjnych, a zwłaszcza powołanie samorządu na szczeblu województwa (Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267.).

Samorząd terytorialny do 1933 roku wzorowany był na rozwiązaniach jakie istniały w byłych zaborach, szczególnie rosyjskim i austriackim. Samorząd gminny swym działaniem obejmował cały teren państwa, a do jego organów należy zaliczyć: zebranie gminne, rada gminna i wójt. Jako jednostki terytorialne należy wymienić gromady z radami gminnymi i zarządami gmin. Organem uchwałodawczym i kontrolującym w samorządzie gmin miejskich była rada miejska wybierana w wyborach demokratycznych na okres 5 lat, zaś sejmik powiatowy był nim na szczeblu samorządu powiatowego. Pomimo zapowiadanych zmian nie udało się stworzyć ogólnopolskiego samorządu wojewódzkiego (Sidor, 2010).

Punktem zwrotnym w rozwoju samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym było uchwalenie nowych aktów normatywnych. Należy do nich zaliczyć rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Maciejewski, 2006). Na podstawie rozporządzenia wprowadzono tzw. domniemanie kompetencyjne odnośnie organów administracji rządowej (Dz.U. Nr 11, 1928. poz. 86.). Kolejnym dekretem, który ustandaryzował przepisy o kompetencji samorządu terytorialnego była ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Izdebski, 2001). Ustawa ta została nazwana scaleniovą i wprowadził jednolitą dla całej Polski organizację samorządu. Planowała ona zespolenie organów wykonawczych na szczeblu powiatu i województwa z organami administracji ogólnej zaś dotychczasowe obszary dworskie zostały włączone do gmin. organem uchwalającym Rada gminy została, a wybory do niej były jawne i pośrednie. Zarząd gminy jako organ wykonawczy składał się z wójta i ławników wybieranych przez radę. Obejmował on zarówno gminy jednostkowe, jak i gminy zbiorowe złożone z gromad. Organem uchwalającym został samorząd powiatowy, w skład, którego wchodziły miasta liczące ponad 25 tys. mieszkańców i z mocy ustawy działał na obszarach powiatów. Rady powiatowe stanowiące organy uchwalające, wyłaniane były w drodze



wyborów jawnych oraz pośrednich przeprowadzanych przez rady gminne i miejskie. Wydział powiatowy był organem wykonawczym. Wybierany był przez rady powiatowe i składał się ze starosty i 6 członków (Dz. U. Nr 35, 1933. poz. 294.).

Uprawnienia samorządu terytorialnego zostały podzielone na tzw. własne i poruczone. Uprawnienia własne przyznawały samorządowi przepisy prawa, obejmujące sprawy gospodarcze, oświatowe, kulturalne, zdrowia publicznego i zaspokojenia lokalowych potrzeb mieszkańców. Uprawnienia poruczone przyznawane były przez przepisy prawa administracji rządowej i zlecane organom samorządu.

Z wyjątkiem województwa śląskiego, ustawa scaleniowa, kompleksowo regulowała organizację samorządową. Zgodnie z Konstytucją marcową ustawa nie realizowała założeń o powołaniu samorządu na wszystkich szczeblach, ujednolicała terminologię i ustrój organów samorządowych. Mimo zapowiedziom, samorząd nie uprawomocnił się na szczeblu województwa (Maciejewski, 2006).

Kolejnymi regulacjami prawnymi odnoszącymi się do funkcjonowania samorządu terytorialnego były zapisy Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku (Sługocki, 2007). Według tych przepisów w skład służby politycznej jak nazywano administrację państwową, wchodziły: samorząd terytorialny, administracja państwowa i samorząd gospodarczy. Na podstawie art. 75 konstytucji został powołany samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny w celu realizacji zadań administracji państwowej. Organy rządowe oraz organy samorządowe wyższego stopnia zostały wprowadzone jako nadzór nad samorządem. Jednak w społecznej ocenie powyższe przedsięwzięcie ograniczało rolę instytucji samorządu, a zmniejszenie licznych przepisów o samorządzie np. o korporacyjności i samodzielności była krokiem wstecz na drodze do decentralizacji władzy.

Gdynia i Warszawa były wyjątkiem, w których obowiązywały odmienne zasady ustroju samorządowego. W Gdyni administracją powiatu kierował komisarz rządu, natomiast status komisarza rządu odpowiadał randze wojewody w Warszawie.

Okresie okupacji to przerwa w historii samorządów na terytorium Polski i w 1944 roku ponownie rozpoczyna się proces przebudowy ustroju społeczno – politycznego. Do dekretów określających jego zasady, należy zaliczyć ustawę Krajowej Rady Narodowej z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych oraz dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 roku organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 5, 1944, poz. 22).

Regulacje jakie zostały wprowadzone pochodziły z Konstytucji marcowej. Dwoistość władzy i administracji polegał na równoległym działaniu pionów administracji rządowej i administracji



samorządowej oraz rad narodowych. Przedstawicielami terenowych organów administracji rządowej byli: w województwach – wojewodowie, w powiatach – starostowie, w miastach w zależności od ilości mieszkańców – prezydenci i burmistrzowie, w gminach – wójtowie. Krajowa Rada Narodowa z podległymi jej terenowymi radami narodowymi i ich prezydiami stanowiła organ uchwałodawczy samorządu terytorialnego. Wydziały wojewódzkie, powiatowe oraz zarządy gminne to organy wykonawcze. Wojewoda w województwie i starosta w powiecie pełnili funkcję przewodniczących. Rola ich sprowadzała się do wprowadzania w życie uchwał rad, sprawowanie funkcji kontrolnych nad działalnością organów samorządowych niższego szczebla oraz organów administracji państwowej. Koncepcje dotyczące samorządu terytorialnego oraz ustrojowych organów terenowych z okresu II Rzeczypospolitej zmieniła Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, 1944, poz. 74.). Na długie lata zatrzymano rozwój samorządności w Polsce poprzez przekazanie kompetencji radom narodowym i ich organom wykonawczo – zarządzającym, czyli prezydiom. Na początku dokonano podziału administracyjnego na 14 województw, wyodrębniono też miasta na prawach województwa: Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław i Poznań. W 1954 roku w ramach podziału administracyjnego wsi dotychczasowe 2994 gminy wiejskie zastąpiono 8789 gromadami. W 1975 roku na podstawie Ustawy z 28 maja 1975 roku (Dz. U. Rok 1975, Nr16, poz. 91.) utworzono 49 województw oraz zniesiono powiaty.

W 1989 roku ma miejsce upadek realnego socjalizmu i rozpoczyna się nowy etap transformacji ustrojowej. Obrady *Okrągłego Stołu* z dnia 5 kwietnia 1989 roku zakończyły się kompromisem, którego wynikiem były częściowo wolne wybory do Sejmu i całkowicie wolne do Senatu. Zwycięstwo opozycji w wyborach 4 czerwca 1989 roku zakończyło się zdobyciem 161 miejsc w sejmie oraz 99 w Senacie. Następował powrót do rzeczywistego zarządu lokalnego przez demokratycznie wybrane organy. Jednym z pierwszych aktów prawnych była Ustawa o samorządzie terytorialnym na szczeblu gminy z 8 marca 1990 roku (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95), która zapoczątkowała reformę administracji publicznej. Ustanowiono symboliczną datę 27 maja 1990 roku jako dzień pierwszych wyborów do rad gminnych.

Naturą samorządu jest samodzielne i niezależne zarządzanie sprawami publicznymi przez samych obywateli, o czym stanowi zapis Ustawy samorządowej z 1990 roku w art. 1: *Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*. Oprócz tego ustalony został charakter korporacyjny samorządu, na który składa się społeczeństwo zamieszkujące określone terytorium, przynależne do niego z mocy tejże ustawy – art. 2. *Ileokroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium*.





Wymieniona ustawa przyznawała gminie, czyli lokalnej władzy, szeroki zakres zadań publicznych przy zachowaniu pełnej suwerenności na swoim terenie. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, zarówno obowiązkowych, jak i dobrowolnych to jedno z zadań własnych gminy. Ustawa dawała również możliwość prowadzenia w ramach gminy odrębnych instytucji, do których należą: szkoły, biblioteki publiczne, zakłady opieki społecznej. Podstawowym warunkiem ich funkcjonowania było prowadzenie działalności gospodarczej wyłącznie w ramach użyteczności publicznej, nieskierowanej na osiągnięcie zysku (Eisler, Brzostek, Jarosz, Kosiński, Wolsza, 2010).

Ustrój samorządowy w Polsce w latach 1990-1998 opierał się na ogólnych postanowieniach konstytucyjnych. Ustawa z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym rozpoczęła reformy decentralizacji administracji państwowa na rządową i samorządową. Zapisy odnośnie samorządu terytorialnego zawarto w rozdziale 5. Małej Konstytucji.

Definicja samorządu terytorialnego zawarta jest w artykule 70 ust. 1 Małej Konstytucji, przedstawia go jako podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego. W art. 70 ust. 2 Ustawa przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną z przysługującym im prawem własności i innymi prawami majątkowymi, natomiast artykuł 71 ust. 2 stanowi o zaspokajaniu potrzeb mieszkańców przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań publicznych. Dzieli te zadania na własne i zlecone, z uwzględnieniem na wyposażenie w odpowiednie środki finansowe (art. 71 ust 2 i 3). W artykule 72 ust. 2 ustawa zapewnia mieszkańcom prawo do rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego.

Zapisy Małej Konstytucji w istotny sposób wpłynęły na kształt Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (Wykrętowicz, 2008). W rozdziale pierwszym Konstytucji pt. „Rzeczpospolita” w art. 10 ust. 1 określa się ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej jako system opierający się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Artykuł 16 ust. 2 stanowi o uczestnictwie samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. W porównaniu z Małą Konstytucją, Konstytucja z 1997 roku jest obszerniejsza i poświęca w rozdziale VII dziesięć artykułów samorządowi terytorialnemu. Postanowienia jej były przygotowane biorąc pod uwagę przyszłe reformy i wprowadzały nowe rozwiązania prawne dla samorządu na wyższych szczeblach niż gminny (art. 164 ust. 2), gwarantowały też bezpośredniość wyborów do organów samorządowych (art. 169 ust. 2).



Duże znaczenie w procesie rozszerzania kompetencji samorządu terytorialnego miało uchwalenie przez Sejm 5 czerwca 1998 roku dwóch kolejnych ustaw: o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426.) i o samorządzie województwa (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.). Nowy kształt terytorialny województw i powiatów wprowadziła Ustawa z 24 lipca 1998 roku, która powołała trójstopniowy podział terytorialny państwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.). W dniu 1 stycznia 1999 roku weszły w życie ustawy, które spowodowały utworzenie 16 województw, ustalono ich nazwy, określono siedziby wojewodów i sejmików województw. Natomiast Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603.) sprawiło powołanie do życia 308 powiatów ziemskich oraz 65 miast grodzkich na prawach powiatów.

## 2.2. Cele samorządu

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w ramach samorządu, jak również indywidualnych potrzeb mieszkańców przy jednoczesnym rozwoju lokalnym jest celem działalności samorządu terytorialnego (Ochendowski, 2005).

Samorząd terytorialny przedstawia instytucję publiczną jako obowiązkowe uczestnictwo wszystkich członków wspólnoty. Samorząd różni od dobrowolnych stowarzyszeń fakt, że decyzje podejmowane przez niego, jako przedstawiciela władzy publicznej tyczą się wszystkich mieszkańców. Państwo jest organizacją skupiającą wszystkich obywateli i bierze odpowiedzialność za ich bezpieczeństwo oraz stwarzanie właściwych możliwości rozwoju. Natomiast samorząd działa w ramach państwa w obszarze wybranych spraw publicznych, a jego działania koniecznie muszą być podporządkowane przepisom prawa działając w interesie obywateli. Dlatego w zakresie administracji państwowej pozostają instytucje kontrolne, które odpowiadają za przestrzeganie prawa oraz wszystkie kwestie, które są w jednolity sposób regulowane tymi przepisami w odniesieniu do wszystkich obywateli.

Charakter i przesłanki samorządu terytorialnego są opisywane na różne sposoby. Najważniejszymi zadaniami samorządu jest zabezpieczenie prawa możliwości zarządzania własnymi sprawami określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom, uwzględniając przepisy prawa. Na mocy ustawy grupy te biorą udział w wykonywaniu zadań samorządu i administracji publicznej. Strategiczne są tu normy nienaruszające samodzielności korporacji samorządowej, opierającej się wyłącznie na przepisach przewidzianych ustawą (Ofiarski, Mokszy, Rutkowski, 1998).



Samorząd jest elementem pośrednim pomiędzy jednostką, a państwem. Wykonywanie przez samych obywateli lub wspólnie z urzędnikami państwowymi określonych ustawą zadań administracji publicznej niezależnych od władz państwowych jest jego nadrzędnym celem. Bardzo ważny jest rozdział samorządu – w myśl zasad władzy zdecentralizowanej – od organów administracji rządowej. Zaletą samorządu jest to, iż stanowi on wybraną demokratycznie grupę społeczną o charakterze przedstawicielskim, stworzoną niezależnie od najwyższych organów polityczno-administracyjnych. Rolę samorządu można postrzegać jako przymierze lokalnego społeczeństwa, które zostało wyodrębnione w strukturze państwa z mocy prawa i powołane do samodzielnego wykonywania administracji publicznej. Oczywiście takie przymierze posiada środki materialne niezbędne do realizacji nałożonych zadań. Samorząd to również autonomiczność, którą można porównać do samostanowienia. Reasumując celem samorządu jest podejmowanie i wykonywanie zadań i realizowanie wspólnego dobra na własną odpowiedzialność.

Według zapisu *art. 166 Konstytucji RP* zadania samorządu dzielone są na: własne i zlecone. Do zadań własnych samorządu należy zaliczyć te, które wykonywane są na własną odpowiedzialność na zasadzie domniemania kompetencji opierając się o własne środki finansowe. Natomiast zadania zlecone to te, które są realizowane na podstawie upoważnienia ustawowego bądź w wyniku porozumienia z organami administracji rządowej, po uprzednim zapewnieniu przez nie środków (Sarnecki, 2005). W artykule 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gmin określone są zadania własne gminy i w skład ich wchodzi m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami, ładu przestrzennego, ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej, utrzymania gminnych dróg, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą, ochrony zdrowia, lokalny transport zbiorowy, pomocy społecznej.

Zadania samorządu terytorialnego można sklasyfikować według różnych kryteriów. Powyżej wspomniany podział na zadania własne i zlecone może skutkować różnymi rezultatami. Zgodnie z obowiązującą konstytucją istnieją trzy podstawowe zasady związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce:

- Zasada pomocniczości – według której jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców. Powiat i województwo pełnią funkcję pomocniczą w stosunku gmin, jako jednostki działające na większym terytorium. Jednostki te spełniają też funkcje z zakresu administracji rządowej, o ile wynika to z uargumentowanych potrzeb państwa.
- Zasada samodzielności – według niej jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i mają zagwarantowaną ochronę prawną. Jednostki są niezależne wobec władzy



państwowej, a także wobec siebie. Tyczy się to samodzielności finansowej, majątkowej, podatkowej, w zakresie kształtowania ustroju wewnętrznego.

- Zasada domniemania właściwości samorządu terytorialnego – odnosi się to do sytuacji, kiedy przepisy ustawy nie określają wyraźnie własności do realizacji określonej sprawy dla administracji państwowej, to taka sprawa należy do organów samorządu terytorialnego (Wykrętowicz, 2008).

Normy zawierające ustanowienia odnośnie działalności samorządu terytorialnego zawarte są w Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego uchwalonej na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych, który odbył się w dniach 22 – 26 września 1985 roku w Rio de Janeiro. Zgodnie z nią samorząd lokalny przedstawia prawo i powinność władz lokalnych do regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej. Oprócz tego dokument określa zasady, że zarówno reguła samorządu lokalnego, jak i podstawowe obowiązki władz lokalnych winny być wpisane w konstytucji bądź ustalone w drodze ustawowej. Przepisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego zostały uchwalone w tym samym roku (Korzeniowska, 2004), i ustaliły:

- principia samorządu lokalnego są ustalone w wewnętrznych przepisach prawnych i w miarę możliwości w konstytucjach;
- samorząd lokalny wyznacza prawo i faktyczną możliwość lokalnych korporacji do regulowania i formowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność;
- zasadnicze kompetencje lokalnych korporacji są zatwierdzone w konstytucji lub ustawach);
- lokalne korporacje terytorialne mają w ramach ustaw prawo do zajmowania się wszelkimi sprawami, które nie zostały wykluczone z ich kompetencji lub przekazane innym organom;
- nadzór administracyjny nad lokalnymi korporacjami może być sprawowany tylko w określony sposób zawarty w konstytucji lub ustawach zwykłych i w przypadkach tam przewidzianych, zadaniem nadzoru nad działalnością lokalną może być w gruncie rzeczy tylko zapewnienie przestrzegania ustaw i zasad konstytucji;
- nadzór nad korporacjami lokalnymi należy tak wypełniać, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności między stosowanymi środkami nadzoru a znaczeniem chronionych przez ten nadzór interesów.



Samorządy można dzielić na lokalne, w skład których wchodzi gminy i powiaty oraz terytorialne. Oprócz zaspokajania potrzeb jednostki, ważnym celem terytorialnego samorządu regionalnego jest tworzenie odpowiednich warunków do jego wykonywania. Gmina posiada osobowość prawną i wypełnia zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność zaś Rada Ministrów posiada uprawnienia do tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia oraz ustalania granic gminy. Rada gminy w zakresie swoich obowiązków, w drodze uchwały może tworzyć jednostki pomocnicze takie jak: sołectwa, miasta, dzielnice i osiedla.

Do zadań gminy należy zaliczyć sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, na które składają się:

- zadania z zakresu infrastruktury technicznej (gminne drogi, ulice, wodociągi, mosty, utrzymanie gminnych i administracyjnych obiektów);
- gminne budownictwo mieszkalne z zakresu ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury fizycznej i turystyki, edukacji publicznej, bibliotek gminnych, polityki prorodzinnej;
- infrastruktura społeczna, czyli porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa;
- ład publiczny i ekologiczny – czyli ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, gospodarka wodna, ochrona środowiska;
- reprezentacja zewnętrzna poprzez wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, promocja gminy, współpraca z organizacjami pozarządowymi.

Kompetencje, które wcześniej wchodziły w zakres odpowiedzialności administracji rządowej przejął powiat. Powiat jako społeczność ponad gminna wykonuje zadania, które są zbyt trudne lub przekraczają zdolność finansową jednej gminy i należą do nich takie zadania jak (Dolnicki, 2012):

- edukacja publiczna, promocja ochrony i zdrowia, pomoc społeczna, polityka rodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych;
- transport zbiorowy, drogi publiczne, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka, gospodarka nieruchomościami;
- geodezja, gospodarka wodna, ochrona środowiska i przyrody, rolnictwo, leśnictwo, rybactwo śródlądowe;
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpożarowa, przeciwpowodziowa, obronność;
- promocja powiatu, współpraca z organizacjami pozarządowymi.



Pryncypialnym zadaniem samorządu województwa zgodnie z Ustawą z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa jest stymulowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu lokalnym. Sednem takiego działania są kompetencje samorządu województwa do określania strategii rozwoju województwa w formie uchwały sejmiku województwa (Sługocki, 2001).

Założenia określające działanie samorządu terytorialnego wyznaczają trzy elementy ważne dla życia wspólnoty: określona powierzchnia, która jest zamieszkiwana przez społeczność, zadania i kompetencje a także ustalona organizacja – ustrój. Zaprezentowane elementy są spójne w pewnym stopniu z definicją państwa, które również łączy takie elementy jak: terytorium, jego mieszkańcy oraz ustrój.



## ROZDZIAŁ 3. BADANIE ZADOWOLENIA KLIENTÓW JEDNOSTEK ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

### 3.1. Jednostki administracji publicznej i ich zadania w zmieniającym się otoczeniu

Jednostki administracji publicznej, przyjmując i wdrażając plany jakości i działania doskonalenia sposobów zarządzania muszą zaspokoić wiele nowych potrzeb oraz wymagań dzisiejszego społeczeństwa. Obecnie nie występuje w Europie jeden model administracji, tylko są to koncepcje, które się uzupełniają. Ostatnio zostały sformułowane dwa nowe stanowiska odnośnie zarządzania w administracji publicznej (Pukas, 2015):

- New Public Management – koncepcja oparta na założeniu, iż administracja dostarcza specyficznych usług i co najmniej w części swoich działań jej usługi mogą być świadczone na zasadach konkurencyjności;
- Good Governance – koncepcja opierająca się na założeniu, iż administracja to forma kooperacji różnych podmiotów w celu rozwiązywania różnych problemów społecznych.

Należy zaznaczyć, że pomimo niewątpliwych ułomności tych koncepcji przedstawianych już w literaturze (Ferlie, Hartley, Martin, 2003), to obecnie instytucje sektora publicznego są reorganizowane w celu zwiększenia liczby usług świadczonych szybciej i lepiej.

Intensywne angażowanie obywateli/klientów sektora publicznego, aby zwiększyć ich percepcję, oczekiwania oraz czynnego współuczestnictwa stało się ogólną strategią ukierunkowaną na osiągnięcie stosownego poziomu jakości i zadowolenia z usług publicznych (Prezesa Rady Ministrów, 2008)<sup>5</sup>. Dlatego też proponowanie usług publicznych a także przekazywanie informacji we odpowiedniej postaci, czasie i miejscu ma obecnie na celu m.in. (Szromnik, 2008):

- profilowanie społecznie akceptowalnych wzorów zachowań,
- rozwój indywidualnej przedsiębiorczości,
- pobudzanie społeczności lokalnej,
- skonstruowanie sugestywnej oferty skierowanej na osoby bądź instytucje krajowe albo zagraniczne,
- zwiększenie zaangażowania pracowników oraz udzielanie klientom koniecznej pomocy.

W najnowszych definicjach zarządzania w administracji publicznej zakłada się, że wszelkie zadania urzędu można określać jako usługi przypisane do grupy usług profesjonalnych



(Pukas, 2015)<sup>7</sup>. Taka usługa jest posunięciem, które stosuje urząd jako odpowiedź na zgłoszenia indywidualne obywateli (klienta) (Babińska, 2012)<sup>8</sup>. Stąd właśnie wynika konieczność specyficznego podejścia do klienta oraz metody jego obsługi. Obejmuje ona podjęcie działań związanych z udoskonalaniem urzędu jak i realizacją zarządzania jakością, zadowoleniem klienta, ulepszaniem obsługi klienta.

Przeobrażania zachodzące w otoczeniu jednostek administracji publicznej odnoszą się również do zastosowania nowoczesnych form komunikacji i przebiegu przystosowania się do postępu technologicznego. Wykorzystując nowe media (szczególnie Internet) informacja obecnie zostaje doręczona do każdego obywatela czy przedsiębiorcy. Aby wyjść naprzeciw oczekiwaniom swoich klientów/obywateli (podatników/płatników, interesantów), zaspokajając ich potrzeby, uruchomiono w urzędach, np. (Babińska, 2012):

- Krajową Informację Podatkową (KIP – jednolita informacja podatkowa),
- e-deklaracje (elektroniczne przesyłanie deklaracji podatkowych),
- pocztę e-mail (komunikowanie się podatnika z właściwymi organami administracji publicznej),
- strony www (łatwiejsze zapoznania się z przepisami prawa, interpretacjami, zmianami w przepisach, informacjami niezbędnymi do załatwienia spraw),
- ePUAP –profil zaufany elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (aplikacja umożliwiająca uprawnionym osobom zatwierdzać profile, zaufanych użytkowników i zarządzać nimi),
- wydawnictwa fachowe, biuletyny czy informatory,
- e-learning (możliwość przekazywania wiedzy przez wykorzystanie mediów elektronicznych).

Wynikiem takiego stanowiska administracji publicznej wobec obywatela jest dostrzeżenie jego potrzeb jako klienta i kierowanie wszystkimi działaniami tak, aby te potrzeby zaspokoić. W tym momencie obywatel/klient zmienia swój status z petenta (oddanego na łaskę urzędników) na klienta-współproducenta, którego opinia ma istotny wpływ na modelowanie usługi, natomiast urzędnik przechodzi w rolę – doradcy klienta (Pukas, 2015).

### 3.2. Satysfakcja klienta a satysfakcja obywatela

Istota i znaczenie potrzeb klienta jak również pojęcie zadowolenia nie wymaga tłumaczeń w kontekście działalności przedsiębiorstw. We współczesnym biznesie pojęcie





potrzeb klientów ma zasadnicze znaczenie w funkcjonowaniu zapewniającym właściwą strukturę oferty rynkowej. Odnośnie urzędu należy przyjąć, że klientem jest osobą, która celowo zleca realizację usługi przez odpowiedni urząd na swoją rzecz lub na rzecz podmiotu, które jest reprezentantem (Pukas, 2015). Przyjmując, że w obu przypadkach to klient jest weryfikatorem funkcjonowania organizacji to ewentualności przystosowania podejścia proklienckiego z biznesu do sektora administracji publicznej są prawdopodobne. Organy sektora publicznego mają mocno złożone relacje ze społeczeństwem i można je określić jako relacje z klientem (zwłaszcza w bezpośrednim świadczeniu usług przez instytucje sektora publicznego), zaś w innych okolicznościach jako relacje z obywatelem, kiedy instytucja zaangażowana jest w określanie i tworzenie środowiska, w którym prowadzi się życie gospodarcze i społeczne (Kancelaria Rady Ministrów, 2008).

Konieczne jest zwrócenie uwagi na pewien fakt, iż usługi świadczone przez sektor administracji publicznej znamionuje niewątpliwa nierówność stron – usługodawca posiada wysokie kompetencje, co się tyczy klienta, często nie tylko nie zna przepisów jakie obowiązują, lecz często ich nie rozumie i nie wie, na czym szczegółowo polega usługa, którą urząd będzie realizować na jego rzecz. Urzędnik jest przeważnie profesjonalistą przewyższającym wiedzą swojego klienta, który nie potrafi uczciwie ocenić poziomu wykonanej usługi (Kancelaria Rady Ministrów, 2008). Wobec tego specyfika relacji klient–urząd niewątpliwie staje się znaczącym ograniczeniem do wykorzystania szablonych dla biznesu metod oceny i kreowania zadowolenia klienta. Zgodnie z definicją norm serii ISO satysfakcja klienta to odbiór klienta odnośnie poziomu, na jakim jego oczekiwania zostały zaspokojone. Dopasowanie takiego spojrzenia w jednostkach administracji publicznej skutkuje podejmowaniem w urzędach zarządzania zadowoleniem klienta w celu:

- wypracowania/odzyskania zaufania społecznego,
- wdrożenia nowych rozwiązań w stosunku do ewoluujących oczekiwań,
- rozpoznanie oczekiwań i wychodzenie im naprzeciw,
- percepcja spraw i metod realizacji usług przez pryzmat obywatela/klienta,
- polepszania wizerunku administracji rządowej,
- wyznaczenie najlepszej perspektywy i operatywności kontaktów z klientami.

Obowiązek i specyfika sektora publicznego skutkują, że urzędy nie potrafią skupiać się na swoich ulubionych klientach, dających największe zyski, ponieważ podmioty administracji publicznej swoje usługi mają skierowane do całego społeczeństwa, którego jednostki żądają z jednej strony spersonalizowanego podejścia, tak jak w sektorze prywatnym,



natomiast z drugiej oczekują wysokiej jakości i efektywności od całego sektora (Kancelaria Rady Ministrów, 2008). Wiadomość zwrotna od klientów odnośnie poziomu zadowolenia powinna być punktem wyjścia do określenia kierunków ulepszania świadczonych usług przez urząd administracji publicznej.

### 3.3. Mierzenie i kreowanie satysfakcji w urzędach administracji publicznej

W celu dokonania oceny zadowolenia klienta, wykorzystywanych jest wiele metod badawczych ilościowych oraz jakościowych. Jednak nie wszystkie rozwiązania z biznesu można przenieść na grunt dotyczący administracji publicznej. Fundamenty metodologiczne wprowadzania norm obsługi klienta w urzędach administracji publicznej związanych z zarządzaniem satysfakcją klienta wypracowano przez Zespół ds. Zarządzania Satysfakcją Klienta Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej (EUPAN). Prace EUPAN idą w kierunku ujednolicenia badań zadowolenia obywatela/klienta, tak aby można było porównywać polepszanie jakości oferowanych usług publicznych pomiędzy różnymi urzędami, sektorami administracji czy krajami (Strategia Sprawne Państwo, 2020). Inaczej wdrażając usprawnienia obsługi poprzez zarządzanie zadowoleniem klienta, to taki model w urzędzie należy realizować zgodnie z warunkami wielostopniowej procedury zaczynając od szkoleń dla kadr urzędników a na kreowaniu kart usług i szkoleniu z nowych standardów obsługi kończąc (tab. 1).

Tabela 1. Etapy przygotowania i wdrażania standardów obsługi klienta na podstawie zarządzania satysfakcją klienta

<b>Proces przygotowania i wdrażania standardów obsługi klienta na podstawie zarządzania satysfakcją klienta</b>	<b>Etapy wdrażania</b>
Poznanie koncepcji zarządzania satysfakcją klienta i mechanizmów powstawania satysfakcji jako punktu wyjścia do proklienckich działań urzędu	I. Szkolenia z zakresu zarządzania satysfakcją klienta dla kadry urzędów
Zebranie wiedzy o kliencie – odbiorcy usług urzędu	II. Identyfikacja klientów urzędu



Zdobycie informacji o poziomie satysfakcji klientów urzędu i jej uwarunkowaniach	III. Badania satysfakcji klientów
Opracowanie informacji zwrotnej, co należy usprawnić w relacji urząd–klient	IV. Analiza wyników badania satysfakcji
Zebranie wiedzy o usługach urzędu z punktu widzenia oczekiwań i potrzeb klienta	V. Karty i katalogi usług
Wdrożenie zmian w zakresie obsługi klienta: przygotowanie i upowszechnienie standardu obsługi klienta wśród kadry urzędów	VI. Szkolenia tradycyjne i e-learningowe z zakresu nowoczesnych standardów obsługi klienta dla kadry urzędów

Źródło: *Wytyczne do wdrożenia standardów zarządzania satysfakcją klienta w urzędach administracji rządowej*, publikacja w ramach projektu „Klient w centrum uwagi administracji”, Warszawa 2012, s. 10.

W polskich urzędach administracji publicznej, proces zarządzania zadowoleniem klienta wpisuje się w kryteria strategii przyjętej przez Polskę „Sprawne Państwo 2020”. W tej strategii są dwa cele postawione do zrealizowania odnoszące się wprost do przyjęcia przez urzędy orientacji na klienta i wydajnego świadczenia usług publicznych (Strategia Sprawne Państwo, 2020):

1. Pierwszy cel: udoskonalenie działania struktur organizacyjnych państwa – podniesienie jakości i przystępności świadczonych usług przez urzędy administracji publicznej oraz upowszechnienie zasobów informatycznych przy wykorzystaniu nowoczesnych systemów informacyjnych i komunikacyjnych, rozwijanie dialogu i współpracy (administracja publiczna–obywatel).
2. Drugi cel: wydajne systemy świadczenia usług publicznych – wprowadzanie czynnego uczestnictwa obywateli w kreowaniu usług publicznych i ciągłej poprawy poziomu zadowolenia obywateli z jakości świadczonych usług publicznych oraz zagwarantowania równego dostępu do wysokiej jakości świadczonych usług. W rezultacie przedstawione powyżej wytyczne strategii Sprawne Państwo również w Polsce coraz częściej skutkuje przeprowadzaniem badań zadowolenia klientów urzędów administracji publicznej.



W ramach analizy zrealizowanej przez Pukas Anetę (Pukas, 2015) zidentyfikowano stosowany zakres i metodologię badań zadowolenia klientów administracji publicznej. Badaniom poddano metodologie 10 opublikowanych badań przeprowadzonych w latach 2004-2014: „Badanie satysfakcji klienta w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego” (2004, 2006, 2008), „Badanie satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach JST” (2010), „Klient w centrum uwagi administracji – 100 urzędów administracji rządowej” (2010–2012), „Obywatel w urzędzie”, „Kompetentna kadra, profesjonalny urząd – atutem powiatu toruńskiego” (2011), „Kompetentny urzędnik–wyższa jakość obsługi mieszkańców” – UM w Łęczycy (2012), „Badania ankietowe Klientów i partnerów Urzędu Miasta w Dzierżoniowie” (2012), „Badania satysfakcji Klienta Urzędu Miejskiego we Wrocławiu” (2004–2012), „Badanie satysfakcji klientów Urzędu Miasta i Gminy w Świerzawie” (2013), „Poziom satysfakcji klientów korzystających z usług świadczonych przez Urząd Miasta Rzeszowa” (2012 i 2014).

Zgromadzone przez Pukas informacje pozwalają sprecyzować, że badanie zadowolenia klientów administracji publicznej jest realizowane zarazem w urzędach miejskich (miasta o różnej wielkości), gminnych, jak również w urzędach marszałkowskich. W grupie badań poddanych analizie scharakteryzowano, że wszystkie mają charakter oceny poziomu zadowolenia klientów zewnętrznych – indywidualnych czy instytucjonalnych (inne urzędy czy przedsiębiorcy), lecz tylko w niekiedy jednocześnie badaniami objęto również klientów wewnętrznych, czyli pracowników urzędu. Należy zauważyć, że możliwości funkcjonowania administracji publicznej oraz jakość oferowanych usług publicznych uzależnione są przede wszystkim od zdolności i zaangażowania zatrudnionych w niej pracowników.

Śledząc wykorzystywane metody w wybranych badaniach można nadmienić, że dominuje ocena zadowolenia klienta przy wykorzystaniu Customer Satisfaction Index, zauważyć jednak można również wpływ metody SERVQUAL, a także liczenie wskaźnika Net Promoter Score. Jak utrzymują źródła badań zadowolenia klientów urzędów administracji publicznej nie zawsze są regularne. W niektórych przypadkach istnieją pisma okólne, wprowadzające obowiązek przeprowadzenia co-rocznego badania poziomu zadowolenia klienta w urzędach, co umożliwia porównanie i skuteczne reakcję na problemy. Wyznaczano bardzo różny poziom przystosowania się wniosków z badań. Poziom realizacji nowych rozwiązań odnośnie usługi, która gwarantowałaby zwiększanie zadowolenia klienta nie zawsze był ustalony w raportach i dalszych analizach. Trudno to zrozumieć, gdyż z samego założenia koncepcja zarządzania satysfakcją klienta dąży do zwiększonego zaangażowania



klienta/obywatela w proces formowania usług przez badanie wykraczające poza poziom satysfakcji, a sięgające do silniej ukrytych potrzeb i oczekiwań odnośnie urzędów, samych pracowników tych urzędów no i samej usługi. W takiej sytuacji klient staje się ekspertem w zakresie reorganizacji, jaką należy wprowadzić w obsłudze i sposobie dostarczania usługi (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2012).

Wnioskowanie *desk research* umożliwia stwierdzenie, że najczęściej napotykanym wynikiem dokonanych badań jest sam proces wdrożenia nowych standardów obsługi przejawiający się m.in. w opracowaniu katalogów i kart usług. Katalog usług jest tabelą zawierającą nazwy wszystkich usług, podzielonych na kategorie oraz opatrzonych kluczowymi słowami. Podstawowym zadaniem katalogu usług jest uszeregowanie w strukturze informacji o świadczonych przez dany urząd usługach, z których może skorzystać klient (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2012). Natomiast karta informacyjna napisana jest prostym, jasnym dla klienta językiem i jest wsparciem dla urzędnika zwolnionego z wielokrotnego powtarzania wyjaśniania przepisów i procedur (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2012). Bardzo interesującą postacią usprawnienia działań urzędów w kierunku budowania zadowolenia klientów stało się wykorzystanie *Life events approach* (LEA), czyli podejścia zdarzeń losowych. Ta metoda opiera się na dopasowaniu działań urzędu do przypadków prawdziwych wziętych z życia. Na podstawie metodyki LEA, zgromadzone karty usług w katalogach usług dają możliwość także klientowi dobór usług w urzędzie zgodnie z jego zapotrzebowaniem jakiego wynika z określonej sytuacji życiowej (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2012).

Ważnym zagadnieniem ograniczającym możliwość tworzenia usług urzędów na poziomie zadawalającym klientów jest to, iż organizacje sektora publicznego świadczą usługi według polityki władz lokalnych i/lub rządu centralnego i są odpowiedzialne za wyniki swojej działalności bezpośrednio przed zainteresowanymi stronami o charakterze politycznym (Szczepańska-Woszczyna, 2009). Cele tych organizacji raczej są polityczne i ustanowione przez rząd, a nie wynikające z potrzeb klientów/obywateli.

Typowa koncepcja zarządzania w administracji publicznej oparta na biurokratycznej organizacji obrazująca władzę publiczną przestała być odpowiednia względem wyzwań stojących przed współczesną administracją (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2012). Rozwiązaniem dla osiągnięcia sukcesu administracji publicznej jest systemowe i całościowe spojrzenie na organizację szczególnym wzięciem pod uwagę zarządzania zadowoleniem klienta. Rezultatem nowego podejścia do obywatela jest świadomość potrzeb klienta i prowadzenie wszystkich działań tak aby te potrzeby zaspokoić. Urzeczywistnienie potrzeb



klientów w sektorze publicznym jest bardziej złożonym zadaniem niż w sektorze prywatnym. Sprawia to wiele problemów zarówno z metodologią jak wykorzystaniem samych badań w zakresie zadowolenia obywatela/klienta. Głównym celem takich badań jest zebranie od klientów opinii odnośnie zadowolenia z działania urzędu, a rezultatem powinno być dostarczenie pracownikom urzędu zwrotnej informacji mającej za zadanie podjęcie.



## ROZDZIAŁ 4. METODY BADAŃ I ANALIZA UZYSKANYCH WYNIKÓW

### 4.1. Metody badań

Badania naukowe są wielofazowym procesem rozmaitych działań, których celem jest zapewnienie wiarygodnego, szczegółowego i precyzyjnego poznania danego obszaru rzeczywistości, natomiast rezultatem badań naukowych jest ustalony wizerunek analizowanej rzeczywistości (Sobel, 1995).

Wykorzystanie danej metody w dowolnym badaniu, w tym odnośnie efektywności działań w systemie zarządzania, jakością, zwiększa skuteczność i zdolność podejmowanych działań doświadczalnych. Ułatwia dostrzeżenie szczegółów analizowanej rzeczywistości, bardzo często ważnych, które w momencie podejścia intuicyjnego, niezaplanowanego, selektywnego są niewidoczne, to zaś zmniejsza korzyści, jakie wynikają z analizowani wyników badań (Szafranski, 2006).

Najczęściej stosowaną metodą badawczą wykorzystywaną w jednostkach administracji publicznej jest metoda ankietowa. Metoda ta jest najbardziej adekwatna do uzyskania odpowiedzi na pytania odnośnie poprawienia, jakości świadczonych usług.

Badania ankietowe wymagały opracowania odpowiedniego kwestionariusza badań. Ankieta była przeprowadzana anonimowo i jednorazowo. Kwestionariusze były przekazane respondentom w celu uzyskania miarodajnych informacji. Wszyscy respondenci zostali zapewnieni o anonimowości przekazywanych informacji i wyjaśniono sposób, w jaki powinni wyczerpująco odpowiadać. Wyniki zostały zebrane, opracowane i na ich podstawie przeprowadzono analizę jakościową.

Na podstawie odpowiedzi respondentów udzielonych w ankiecie (wzór ankiety - załącznik nr 1), opracowano wyniki oraz wnioski dotyczące pomiaru satysfakcji obywateli ze świadczonych usług przez badany urząd statystyczny.

Na przełomie kwietnia i maja 2021r. zostało przeprowadzone wśród Mieszkańców badanie ankietowe dotyczące określenia poziomu zadowolenia Mieszkańców miasta Nowego Sącza z usług, jakie oferuje Statystyczny Urząd Oddział w Nowym Sączu.



Mimo ogłoszeń i wydłużenia terminu, w badaniu ankietowym wzięła udział nieznaczna część Mieszkańców - 3500 osób na ok. 83,5 tys. osób zamieszkujących miasto. Stanowi to niewielką grupę reprezentatywną dla całego Miasta.

Badania ankietowe przeprowadzone były w ramach diagnozy poziomu zadowolenia Mieszkańców, z jakości świadczonych usług przez Oddział Urzędu Statystycznego w Nowym Sączu w zakresie działań mających na celu poprawę poziomu, jakości.

Badania pozwoliły na określenie poziomu zadowolenia Mieszkańców Nowego Sącza, oceny, jakości poziomu świadczonych usług przez analizowany urząd oraz wskazaniu priorytetów i kierunkowych działań, jakie należałoby podjąć, aby zapewnić systematyczne zwiększanie satysfakcji Mieszkańców.

Ze względu na ograniczenia pandemiczne w metodologii wykorzystano technikę CAVI, w której sondaż opinii został przeprowadzony przy pomocy elektronicznego formularza ankiety udostępnionego Mieszkańcom na stronie Urzędu oraz na Facebooku Urzędu. Odpowiedzi na ankiety gromadzono od 31 marca 2021 r. do 16 maja 2021 r. Ankiety wypełniło 3 500 Mieszkańców Nowego Sącza.

## **4.2. Analiza wyników badań ankietowych przeprowadzonych w Urzędzie Statystycznym w Krakowie Oddział w Nowym Sączu**

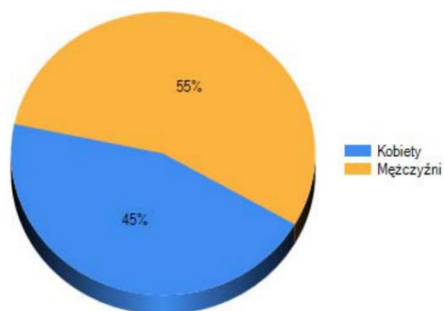
### **4.2.1 Charakterystyka respondentów**

Charakteryzując grupę respondentów, należy zaznaczyć, iż pod względem na rodzaj doboru próby respondenci stanowili ochotniczy jej dobór. Spośród zebranych 3 500 wypełnionych ankiet, kobiety wypełniły 55,0% ankiet (1925 osób), zaś mężczyźni - 45% (1575 osób). Odpowiedzi na to pytanie udzielili wszyscy ankietowani.

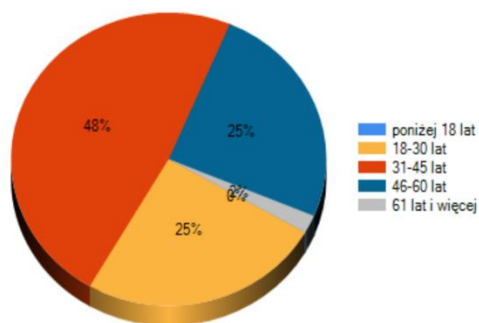


Rysunek 1. Charakterystyka respondentów.

**PLEĆ**



**WIEK**

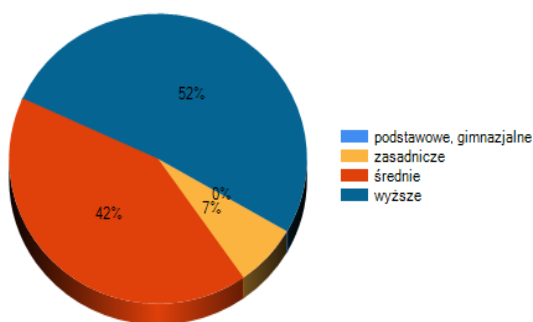


Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

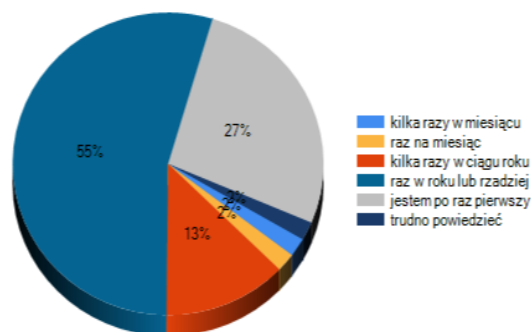
Największą grupą 48,0% respondentów (1680 osób) stanowiły osoby w wieku 31 - 45 lata. Kolejno po 25,0% wszystkich ankiet wypełniły 875 osób w wieku 46-60 lata i 18-30. W badaniu wzięło udział 2% respondentów (70 osób) w wieku 65+. I stanowili najmniej liczną grupę. Odpowiedzi na to pytanie udzielili wszyscy ankietowani.

Rysunek 2. Struktura respondentów ze względu na status zawodowy i częstotliwość kontaktu z urzędem.

**WYKSZTAŁCENIE**



**CZĘSTOTLIWOŚĆ KONTAKTU Z URZĘDEM**



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych



Według kryterium wykształcenia najliczniejszą grupę 52% stanowiły osoby legitymujące się wykształceniem wyższym magisterskim (1820 osób), natomiast ani jeden respondent nie posiadał wykształcenia podstawowego, wykształcenie zasadnicze zawodowe miały 245 osób (7%). Wśród ankietowanych wykształcenie średnie posiadało 42% (1470 osób). Odpowiedzi na to pytanie udzielili wszyscy ankietowani.

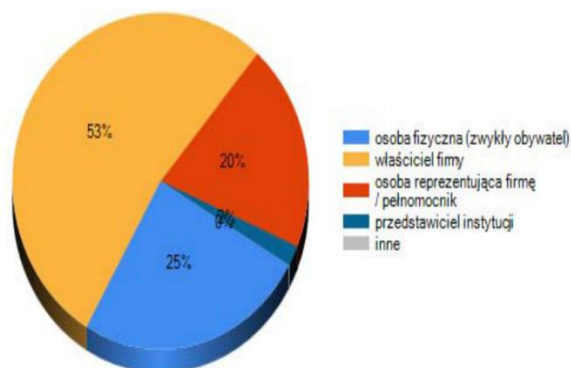
Odnośnie kryterium częstotliwości odwiedzin urzędu to największą grupę stanowili respondenci, którzy odwiedzają urząd raz w roku lub rzadziej i jest to 55% (1925 osoby). Drugą, co do wielkości grupę 27% respondentów stanowiły 945 osób, które przyszły po raz pierwszy. Najmniej licznymi grupami, byli respondenci, którzy stanowili 2% grupy (po 70 osób) i były to osoby, które odwiedzały urząd raz w miesiącu lub kilka razy w miesiącu jak również takie, którym trudno było odpowiedzieć. Wszyscy ankietowani udzielili odpowiedzi na pytanie.

Pod względem rodzaju klienta największą grupę 53% stanowiły osoby będące właścicielami firm, 1855 osoby. Drugą, co do wielkości grupę 25% respondentów stanowiły osoby fizyczne, czyli zwykli obywatele (875 osób). 20% Respondentów (700 osób) to osoby reprezentujące firmę – pełnomocnicy. Najmniej liczna grupa to przedstawiciele innych instytucji (70 osób – 2%). Wszyscy respondenci na pytanie odnośnie rodzaju kontaktu wybrali kontakt osobisty. Wszyscy ankietowani udzielili odpowiedzi na to pytanie.

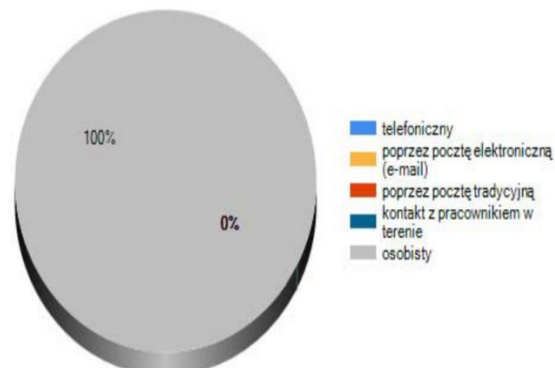


Rysunek 3. Struktura respondentów ze względu na typ klienta i rodzaj kontaktu z urzędem.

### TYP KLIENTA

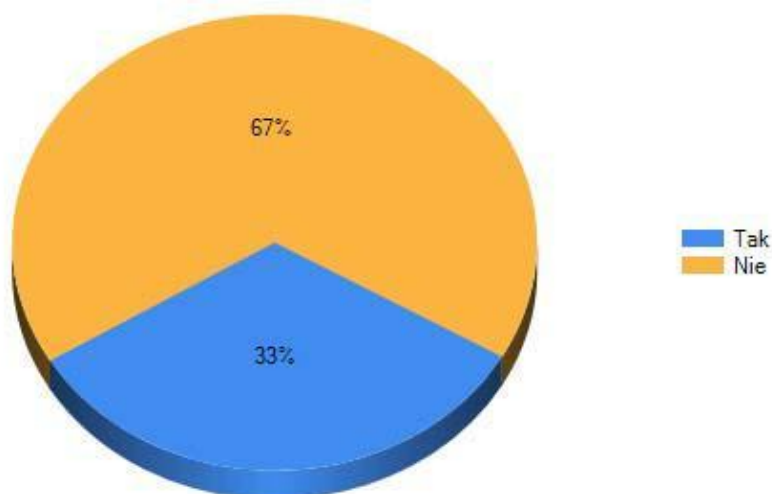


### RODZAJ KONTAKTU



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

Rysunek 4. Struktura respondentów pod względem korzystania ze strony internetowej w danej sprawie.



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

Ze względu na korzystanie, wspomaganie klienta stroną internetową urzędu w interesującej go sprawie, najliczniejszą grupę wśród ankietowanych stanowiły osoby, które nie wspomogły się informacjami zawartymi na stronie (67% - 2345 osoby). Pozostała część

respondentów, czyli 33% - 1155 osób skorzystało ze strony internetowej urzędu. Odpowiedzi na to pytanie udzielili wszyscy ankietowani.

Rysunek 5. Struktura respondentów pod względem realizacji świadczonej usługi.



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

#### 4.2.2. Zadowolenie klienta/obywatela ze świadczonych usług przez Urząd – ogólne wyniki

Należy zauważyć, że w niewielu przypadkach respondenci nie odpowiadali na wszystkie pytania zawarte w kwestionariuszu. Niektóre pytania miały charakter otwarty, a w pytaniach zamkniętych możliwe było wskazanie kilku odpowiedzi, dlatego suma wskazanych odpowiedzi niejednokrotnie przewyższała liczbę respondentów.

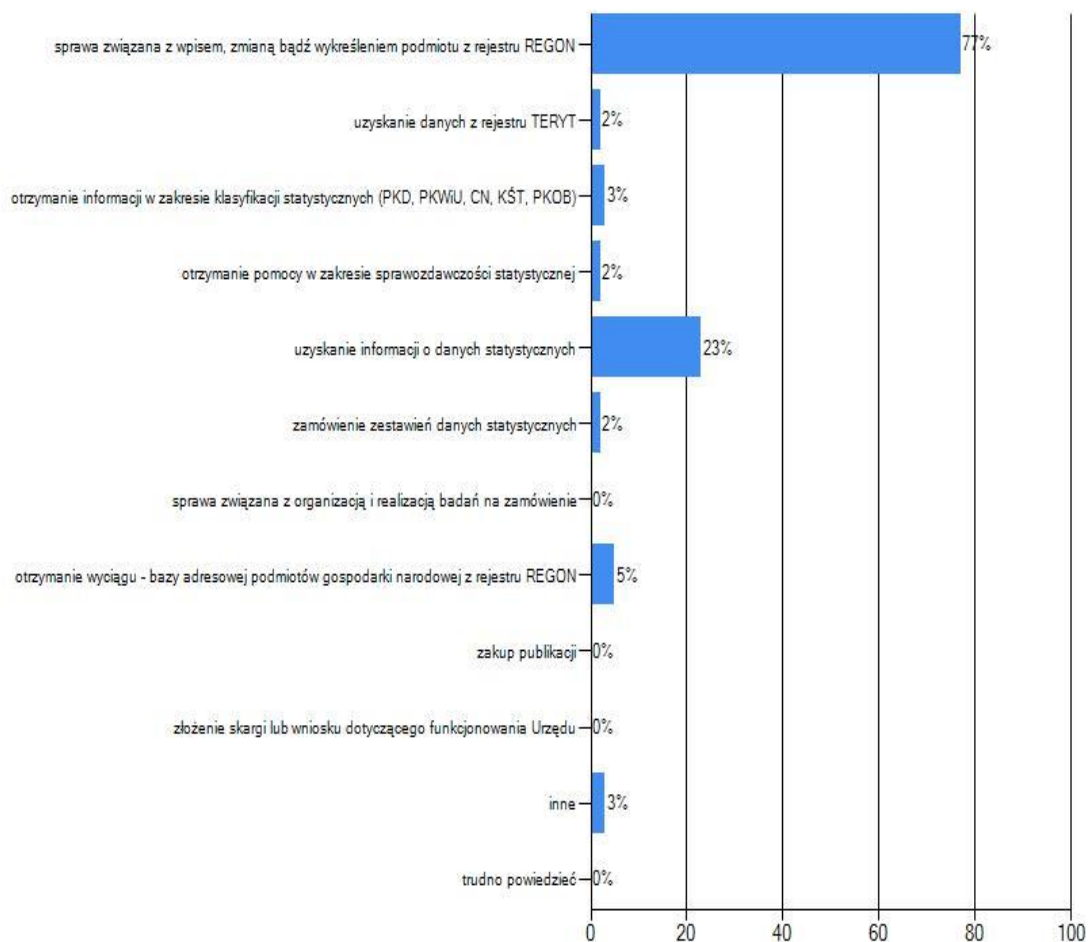
W pierwszym pytaniu poproszono przedstawicieli środowiska lokalnego o ocenę poziomu zadowolenia z realizacji usług, jakie świadczy Urząd, przedstawia je rysunek 6.

Ankietowani w większości - 68% (2380 osób) zakończyło sprawę w urzędzie a pozostałe 32% (1120 osób) musi jeszcze wykonać jakieś działania we własnym zakresie. Wszyscy respondenci udzielili odpowiedzi na pytanie.

Ze względu na powód wizyty respondentów w urzędzie to najliczniejszą grupę wśród ankietowanych stanowiły osoby, które przyszły dokonać wpisu, zmiany bądź wykreślenia podmiotu z rejestru REGON – 77% (2695 osób). W drugiej kolejności były osoby, które korzystały z usług urzędu w celu uzyskania informacji o danych statystycznych – 23% (osób). Trzecią pod względem liczebności grupą respondentów, bo 5% (175 osób) były osoby, która korzystały z usług urzędu w zakresie otrzymania wyciągu z bazy adresowej podmiotów

gospodarczych z rejestru REGON. Nieliczna grupa wśród wszystkich ankietowanych - 3% (105 osób), to respondenci korzystali z usług urzędu w zakresie informacji odnośnie klasyfikacji statystycznych (PKD, PKWU, CN, KŚT, PKOB). Również małymi grupami były osoby, które potrzebowały: danych z rejestru TERYT lub pomocy w zakresie sprawozdawczości statystycznych bądź też chcących zamówić zestawienie danych statystycznych. Te trzy grupy liczące po 70 osób (po 2%) są najmniej licznymi. Odpowiedzi na to pytanie udzielili wszyscy ankietowani.

Rysunek 6. Struktura respondentów pod względem powodu wizyty w urzędzie.

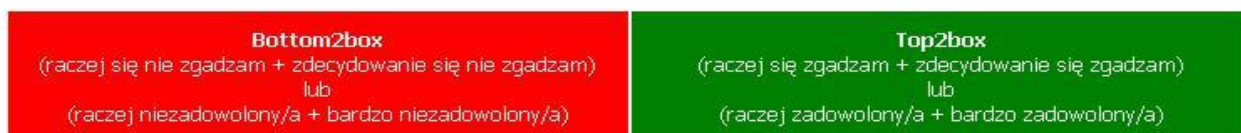


Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

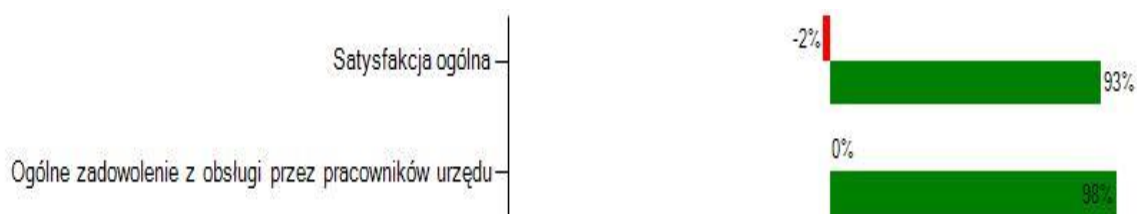
Największa grupa respondentów biorących udział w badaniu tj. 93% (3255 osób) odczuło ogólną satysfakcję w kontakcie z Urzędem. Jednak 2% (70 osób) stanowiło grupę osób niezadowolonych z kontaktu. Co się tyczy ogólnego zadowolenia z obsługi przez pracownika Urzędu to tutaj aż 98% (3430 osób) była raczej zadowolona lub zadowolona. Odpowiedzi na to pytanie udzielili wszyscy ankietowani.

Rysunek 7. Struktura respondentów pod względem zadowolenia z wizyty w urzędzie

Otrzymane od respondentów odpowiedzi pogrupowano następująco



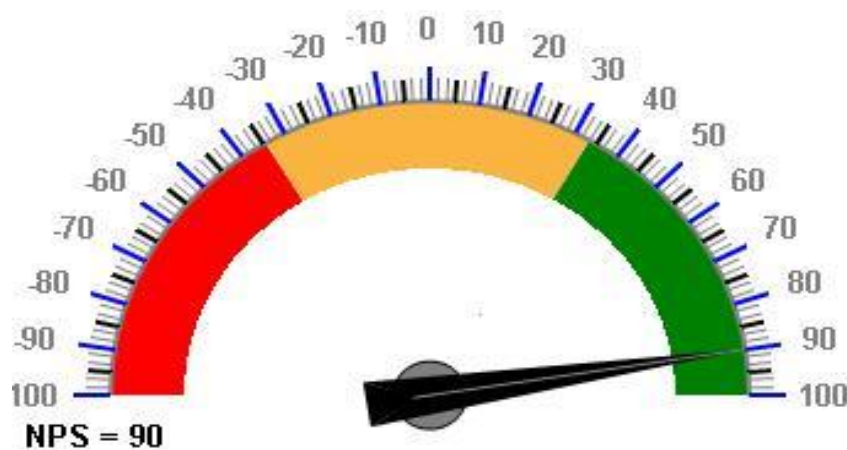
Poziom zadowolenia klientów Urzędu przedstawiają poniższe zestawienia:



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

Gdyby istniała taka możliwość, że każdy sam może wybrać sobie urząd, w którym załatwia sprawy, to respondenci w 90% (3150 osób) poleciliby dany Urząd przyjaciołom lub znajomym.

Rysunek 8. Struktura respondentów polecających dany Urząd



PROMUJĄCY = 90 % KRYTYCZNI = 0%

Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

Respondenci oceniając sam Urząd, jego lokalizację, warunki wewnątrz, czas oczekiwania czy godziny otwarcia odpowiadali następująco. Według 43% (1505 osób) lokalizacja Urzędu jest dogodna natomiast 37 % (1295 osób) jest niezadowolona. Powodem może być ograniczona ze względu na lokalizację liczba miejsc parkingowych, dla zmotoryzowanych obywateli. Wszyscy respondenci stwierdzili, iż w budynku panuje czystość i porządek. Według większości – 98% (3430 osób) czas oczekiwania na przyjęcie przez pracownika można spędzić w komfortowych warunkach – są miejsca siedzące, stoliki, toalety. 90% Respondentów (3150 osób) stwierdziło dobre oznakowanie budynku jak i dobrą informację wewnętrzną odnośnie lokalizacji poszczególnych departamentów a tylko 2% (70osób) nie zgadzało się z poprzednikami. Odnośnie przystosowania budynku dla osób niepełnosprawnych to 92% (3220 osób) stwierdziło, że jest odpowiednio przystosowany. Bardzo liczna grupa respondentów stwierdziła, iż w tym Urzędzie można uzyskać pełną informację odnośnie sprawy, jaką załatwiali - 98% co stanowi 3430 osób a tylko, 2% czyli 70 ankietowanych miało odmienne zdanie. W większości respondenci krótko czekali na załatwienie swojej sprawy – 98% (3430 osób). Odnośnie zaś godzin otwarcia to są one dogodne

dla 97% respondentów (3395 osób), lecz 2% (70 osób) nie jest zadowolonych, prawdopodobnie jest to związane z godzinami pracy respondentów. 95% Ankietowanych (3325 osób) stwierdziło, iż są dostępne na terenie urzędu wszelkie formularze, druki czy też wzory dokumentów, tylko 2% z tym się nie zgodziło (70 osób). Odpowiedzi na to pytanie udzielili wszyscy ankietowani.

Rysunek 9. Struktura respondentów pod względem siedziby Urzędu



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

**Względem informacji zawartych na stronie WWW Urzędu, respondenci w większości potwierdzili, iż uzyskali potrzebne dane. Zadowolonych osób było, 2800 co stanowi 80% respondentów. Oczywiście jest też grupa 10% respondentów - 350 osób, które uważają odmiennie.**

Rysunek 10. Struktura zadowolonych respondentów ze strony WWW Urzędu.

## STRONA WWW

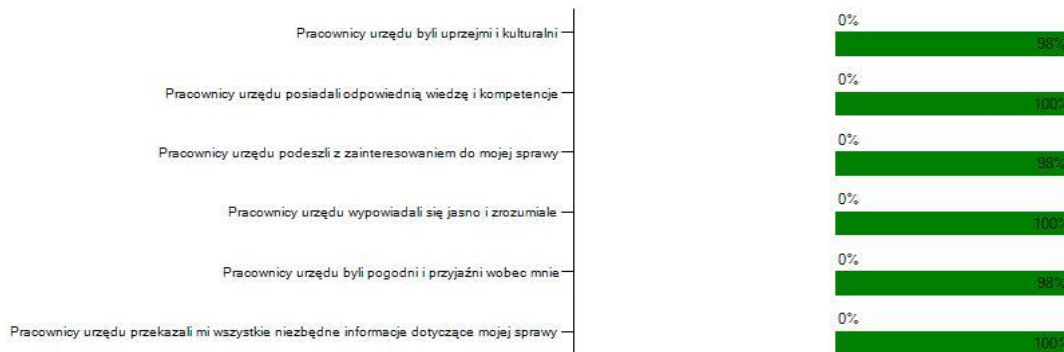


Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych





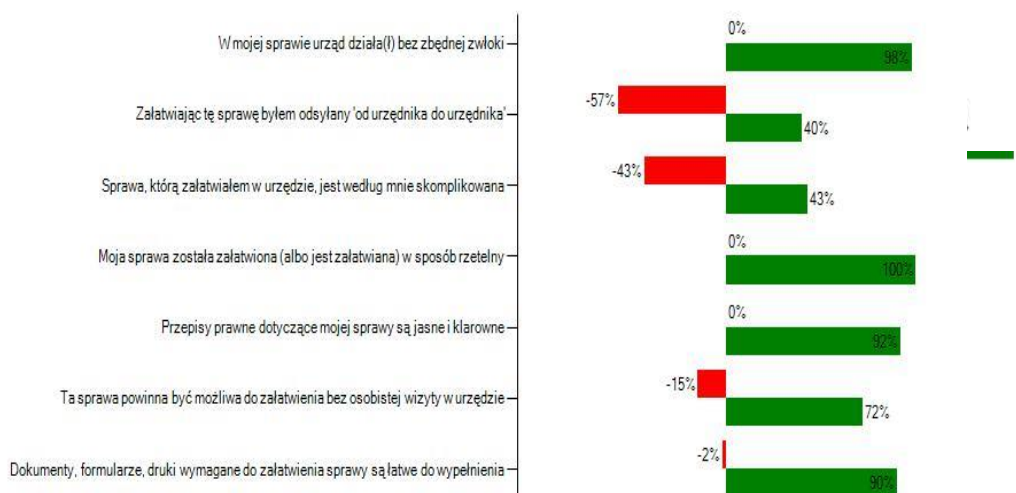
Rysunek 11. Struktura oceny pracowników Urzędu



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

Respondenci zostali poproszeni o ocenę samych pracowników Urzędu i ogólnie można zauważyć, iż prawie wszyscy oceniają pozytywnie osoby pracujące w Urzędzie. Według 98% - 3430 osób pracownicy badanego Urzędu są pogodni i przyjaźni nastawieni oraz uprzejmi i kulturalni, podeszli do sprawy klienta z zainteresowaniem. Zaś wszyscy ankietowali zgodnie stwierdzili, iż w urzędzie pracują osoby posiadające odpowiednią wiedzę i kompetencje, przekazują w sposób jasny i zrozumiały wszystkie niezbędne informacje.

Rysunek 12. Struktura oceny usług świadczonych przez Urząd



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

Ankietowani oceniając świadczone usługi przez Urząd w większości stwierdzili – 98% (3430 osób), że byli obsłużeni bez zbędnej zwłoki oraz wszyscy stwierdzili, że ich sprawa została załatwiona w sposób rzetelny. Respondenci również w większości stwierdzili – 92% (3220 osób), że przepisy dotyczące ich sprawy były jasne i klarowne. Także w przewadze jest zadowolenie klientów z łatwości i jasności wypełnianych formularzy koniecznych do załatwienia danej sprawy – 90% (3150 osób) były też osoby, dla których te formularze nie były prostymi dokumentami i one stanowiły 2% ankietowanych (70 osób).

W przypadku zaś trudności i skomplikowania sprawy głosy już się podzieliła i obrazowały się - 43% twierdzących, iż ich sprawa była trudna na 43% osób, dla których ich sprawa była łatwa (1505 osób). Podział również można zaobserwować odnośnie czy klient był odsyłany do innych pracowników i tu również 57 % (1995 osób) stwierdza ten fakt a 40% nie potwierdza takiej sytuacji (1400 osób). Według 72% respondentów (2520 osób) takie sprawy, z jakimi udali się do Urzędu powinny być załatwiane bez osobistej wizyty a tylko 15% (525 osób) tak nie uważa.

#### 4.2.3. Szczegółowe wyniki badania

Ogólnie klienci byli zadowoleni i usatysfakcjonowani z wizyty w urzędzie, jednak dobrze jest się przyglądać bardziej szczegółowo otrzymanym wynikom. Przy bliższym spojrzeniu ogólna satysfakcja klienta już jest zróżnicowana i 85% (2975 osób) było bardzo zadowolonych, raczej zadowoleni respondenci stanowili grupę 8% (280 osób), bez zdania było, 5% czyli 175 osób natomiast bardzo niezadowolonych było 2% - 70 osób. Już mniej rozłożone są wyniki przy zadowoleniu z kontaktu z pracownikiem urzędu, gdyż w tym przypadku bardzo



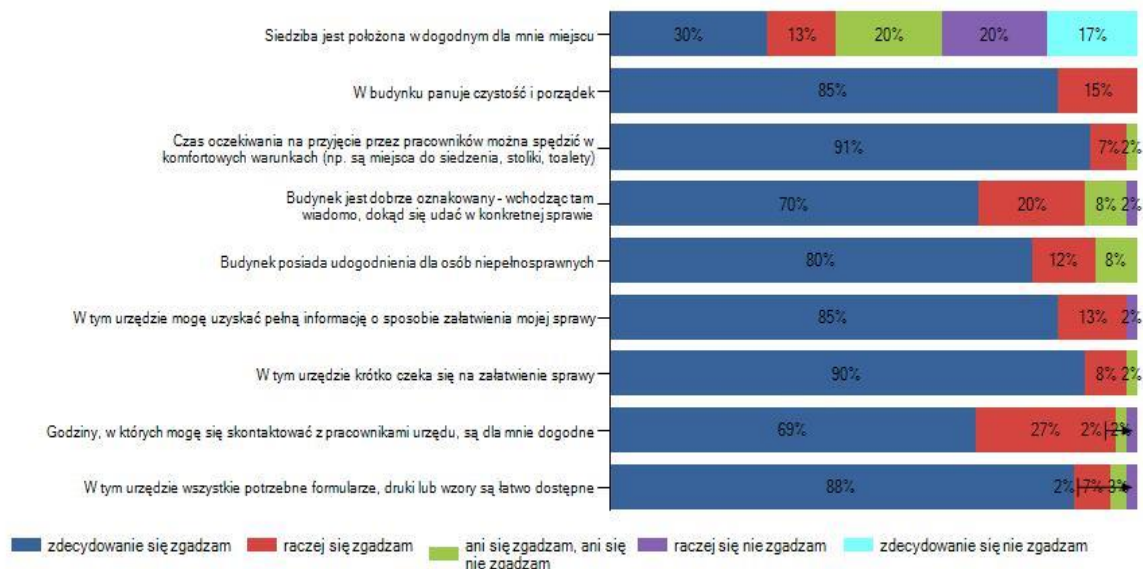
zadowolonych było, 88% co stanowi 3080 ankietowanych, raczej zadowolonych była grupa 10% - 350 osób zaś bez zdania, 25 czyli 70 osób.

Rysunek 13 Struktura oceny zadowolenia klienta z wizyty w Urzędzie



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

Rysunek 14. Struktura oceny siedziby Urzędu



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych



Respondenci oceniając sam Urząd, jego lokalizację, warunki wewnątrz, czas oczekiwania czy godziny otwarcia odpowiadali również za pomocą skali od zdecydowanie się zgadzam do zdecydowanie się nie zgadzam. Według 43% (1505 osób) lokalizacja Urzędu jest dogodna z podziałem na 30% -1050 osób odpowiedziało, że zdecydowanie się z tym zgadzają a 13% - 455 osób raczej się z tym stwierdzeniem zgadza. 20% Respondentów, czyli 700 osób było bez zdania natomiast 37 % (1295 osób) była niezadowolona, z czego 20% czyli 700 osób raczej się nie zgadzało zaś 17% - 595 osób zdecydowanie się nie zgadzało. Powodem może być ograniczona ze względu na lokalizację liczba miejsc parkingowych, dla zmotoryzowanych obywateli. Wszyscy respondenci stwierdzili, iż w budynku panuje czystość i porządek jedna, 15% czyli 525 osób tylko raczej się zgadza z tym stwierdzeniem. Według większości – 98% (3430 osób) czas oczekiwania na przyjęcie przez pracownika można spędzić w komfortowych warunkach – są miejsca siedzące, stoliki, toalety, z czego 91% (3185 osób) zdecydowanie się zgadzało z tym stwierdzeniem a 7% - 245 osób raczej się zgadzało. Natomiast 2 % - 70 osób było bez zdania. 90% Respondentów (3150 osób) stwierdziło dobre oznakowanie budynku jak i dobrą informację wewnętrzną odnośnie lokalizacji poszczególnych departamentów, gdzie 70% - 2450 osób było zdecydowanie za a 20% czyli 700 osób raczej za. 8% - 280 Osób było bez zdania a tylko 2% (70osób) nie zgadzało się z poprzednikami. Odnośnie przystosowania budynku dla osób niepełnosprawnych to 92% (3220 osób) stwierdziło, że jest odpowiednio przystosowany, z czego 80% było zdecydowanymi za zaś 12% - 420 osób, że raczej tak. 8% Respondentów – 280 było bez zdania na ten temat. Bardzo liczna grupa respondentów stwierdziła, iż w tym Urzędzie można uzyskać pełną informację odnośnie sprawy, jaką załatwiali - 98% co stanowi 3430 osób, gdzie 85% - 2975 to zdecydowani w tym stwierdzenia a 13% - 455 raczej się zgadzało tylko, 2% czyli 70 ankietowanych miało odmienne zdanie i raczej się nie zgadzało. W większości respondenci krótko czekali na załatwienie swojej sprawy – 98% (3430 osób) – 90% było zdecydowanie za (3150) a 8% (280) raczej się z tym zgadzało – 2% - 70 osób było bez zdania. Odnośnie zaś godzin otwarcia to są one dogodne dla 97% respondentów (3395 osób) w tym dla 2415 osób (69%) zdecydowanie a dla 27% (945) raczej tak. 2% Ankietowanych było bez zdania i 2% (70 osób) raczej nie była zadowolona z godzin otwarcia. 95% Ankietowanych (3325 osób) stwierdziło, iż są dostępne na terenie urzędu wszelkie formularze w tym grupa 88% - 3080 była tego bardzo pewna, 7% - 245 raczej się zgadzała, że druki czy też wzory dokumentów są powszechne w urzędzie. Tylko 2% respondentów było bez zdania i taka sama grupa z tym się nie zgodziło (70 osób). Odpowiedzi na to pytanie udzielili wszyscy ankietowani.



Rysunek 15. Struktura oceny strony WWW Urzędu



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

Względem informacji zawartych na stronie WWW Urzędu, respondenci w większości potwierdzili, iż uzyskali potrzebne dane. Zadowolonych osób było, 2800 co stanowi 80% gdzie 35% respondentów (1225 osób) była zdecydowana w swej odpowiedzi a 45% (1575 osób) raczej się zgadzała. Oczywiście jest też grupa 10% respondentów - 350 osób, które odpowiedziały, że raczej nie, a taka sama grupa była bez zdania.

Rysunek 16. Struktura oceny pracowników Urzędu



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

Respondenci poproszeni o ocenę samych pracowników Urzędu ogólnie bardzo dobrze ocenili pracowników danego Urzędu. Według 98% - 3430 osób pracownicy badanego Urzędu

są pogodni i przyjaźnie nastawieni oraz uprzejmi i kulturalni, podeszli do sprawy klienta z zainteresowaniem pozostałe 2 % - 70 osób było bez zadania. Zaś wszyscy ankietowali zgodnie stwierdzili, iż w urzędzie pracują osoby posiadające odpowiednią wiedzę i kompetencje, przekazują w sposób jasny i zrozumiały wszystkie niezbędne informacje.

### Rysunek 17. Struktura oceny świadczonych usług



Źródło: opracowanie na podstawie badań ankietowych

Ankietowani oceniając świadczone usługi przez Urząd w większości stwierdzili – 98% (3430 osób), że byli obsłużeni bez zbędnej zwłoki, gdzie 78% - była zdecydowanie na tak, 20% - 700 osób raczej tak a 2 % - 70 osób było bez zdania. Wszyscy stwierdzili, że ich sprawa została załatwiona w sposób rzetelny jednak 15% - 525 osób raczej się zgadzało z tym stwierdzeniem a 85% 2975 osób zdecydowanie się zgadzała. Respondenci również w większości stwierdzili – 92% (3220 osób), że przepisy dotyczące ich sprawy były jasne i klarowne, gdzie 80% (2800) respondentów zdecydowanie się z tym zgadzała a 12% (420 osób) raczej tak a 8% (28 osób) nie miało zdania. Także w przewadze jest zadowolenie klientów z łatwości i jasności wypełnianych formularzy koniecznych do załatwienia danej sprawy – 90% (3150 osób) w tym 75% było zdecydowanych w tym stwierdzeniu (2625 osób) a 15% raczej się zgadzała (252) były też osoby, dla których te formularze nie były prostymi dokumentami i one stanowiły 2% ankietowanych (70 osób) i one raczej się nie zgadzały.

W przypadku zaś trudności i skomplikowania sprawy głosy już się podzieliły i obrazowały - 43% twierdzących, iż ich sprawa była trudna, gdzie 35% stwierdzała to zdecydowanie (1225 osób) a 8% - 280 osób raczej tak twierdziło. Grupa przeciwna to także



43% osób, dla których ich sprawa była łatwa (1505 osób) gdzie 32% (1120osób) było bardzo tego pewna zaś 12% (420) raczej była pewna. 13% Respondentów - 455 osób była bez zdania. Podział również można zaobserwować odnośnie czy klient był odsyłany do innych pracowników i tu również 57 % (1995 osób) stwierdza ten fakt, gdzie, 50% czyli 1750 była zdecydowana w tym twierdzeniu a 7% (245 osób) raczej się z nim zgadzało. Na 40% ankietowanych, którzy się nie zgadzali z tym stwierdzeniem potwierdza takiej sytuacji (1400 osób). Według 72% respondentów (2520 osób) takie sprawy, z jakimi udali się do Urzędu powinny być załatwiane bez osobistej wizyty a tylko 15% (525 osób) tak nie uważa.

### 4.3. Podsumowanie wyników

Przeprowadzone badania ankietowe, wśród klientów nowosądeckiego oddziału Urzędu statystycznego zaprezentowane powyżej dają obraz ogólnego zadowolenia klientów, z jakości świadczonych usług. Można ogólnie stwierdzić, iż brak jest niezadowolenia lub też niechęci do Urzędu u klientów zaś kontakt z pracownikami tego urzędu oceniane są, jako pozytywne. Wiele zależy w każdej instytucji od ludzi, którzy tam pracują, dlatego też bardzo istotne jest zadowolenie klienta z kontaktu z pracownikiem. Każdy oceniający bierze przy ocenie perspektywę własnej sprawy załatwianej w urzędzie, ale to właśnie daje szersze spektrum, gdyż różnorodność spraw umożliwia bardziej dogłębne sprawdzenie kompetencji, kultury, wiedzy i stosunku pracownika do klienta. Wyniki osiągnięte z przeprowadzonej ankiety dają pozytywny obraz urzędu, co jednak nie powinno spowodować braku zaangażowania w doskonalenie i podnoszenie, jakości świadczonych usług.

## Rozdział 5. Wnioski

Charakteryzując grupę respondentów, należy zaznaczyć, iż pod względem na rodzaj doboru próby respondenci stanowili ochotniczy jej dobór. Spośród zebranych 3 500 wypełnionych ankiet, kobiety wypełniły 55,0%, zaś mężczyźni - 45%. Podział wiekowy badanej grupy nie dziwi, gdyż większość klientów urzędu to osoby aktywne zawodowo. Wiadomo, iż do tego rodzaju urzędu kierują się osoby aktywne na rynku pracy, czyli z konieczności muszą posiadać wykształcenie. Częstotliwość odwiedzania takiego urzędu jest uwarunkowana potrzebami klientów oraz tym, czym się zajmują. Właśnie ten czynnik, czyli czym się w życiu zawodowym zajmuje klient ma wpływ na częstotliwość odwiedzanie Urzędu oraz świadomości poruszania się w sferze administracji publicznej. Kontakt osobisty często jest wymuszany koniecznością złożenia podpisu lub oświadczenia.

Doświadczenie zawodowe jak i częstotliwość korzystania z usług Urzędu może spowodować, iż coraz więcej osób będzie korzystało ze strony urzędu w celu szybszego załatwienia sprawy oraz zebrania wstępnych informacji. Widać z wyników badań, iż jak na razie jedna trzecia respondentów wspomaga się stroną internetową urzędu w interesującej go sprawie.

Może to kontakt osobisty w urzędzie a może rodzaj sprawy załatwiany, lecz dwie trzecie respondentów załatwia za jedną wizytą daną sprawę, pozostała grupa z konieczności, jaka może wynika z braku wiedzy (np. zaczerpniętej z Internetu ze strony Urzędu) zmuszona jest ponownie odwiedzić instytucję.

Zadowolenie klienta/obywatela ze świadczonych usług przez Urząd jest we współczesnym świecie bardzo istotne dla kreowania „marki” danego Urzędu. Obserwując otrzymane wyniki widać, iż znacząca grupa jest usatysfakcjonowana z wizyty i załatwienia sprawy w urzędzie tj. 93% (3255 osób). Jeszcze większa grupa zadowolonych respondentów jest w odniesieniu do ogólnego zadowolenia z obsługi przez pracownika Urzędu a jest to aż 98% (3430 osób).

Ogólna satysfakcja nie zawsze idzie w parze z cząstkowymi ocenami poszczególnych elementów składowych danej usługi. Na taką ocenę będą miały wpływ subiektywne odczucia kontaktów osobistych z pracownikiem urzędu, lokalizacji urzędu, jego wyposażenie, kwalifikacje pracowników. Wiele elementów wpływających na ocenę klienta daje zarówno wiele możliwości zmian, ale równocześnie utrudnia zarządzanie, jakością świadczonych usług.





Wielopłaszczyznowość świadczonych usług powoduje, że trudniej jest sprostać oczekiwaniom klienta i zawsze może się znaleźć coś, co będzie problemem.

Respondenci oceniając sam Urząd, jego lokalizację, warunki wewnątrz, czas oczekiwania czy godziny otwarcia odpowiadali w zasadzie pozytywnie. Według 43% respondentów lokalizacja Urzędu jest dogodna natomiast 37 % jest niezadowolonych. Powodem jest umiejscowienie Urzędu w centrum miasta, co z jednej strony ułatwia dostęp, ale równocześnie utrudnia go. Dla osób pracujących w różnych instytucjach państwowej administracji zlokalizowanych również w centrum ułatwia to wizyty natomiast dla klientów zmotoryzowanych problemem może być znalezienie wolnego miejsca na okolicznych parkingach. Wszyscy respondenci stwierdzili, iż w budynku panuje czystość i porządek. Według większości – 98% czas oczekiwania na przyjęcie przez pracownika można spędzić w komfortowych warunkach – są miejsca siedzące, stoliki, toalety. Należy pamiętać, iż wpływ otoczenia i odczucie komfortu ma znaczący wpływ na zadowolenie klienta. Łatwiej jest spędzić czas oczekiwania na swoją kolej w wygodnym, schludnym, czystym i ładnym miejscu niż na odwrót. Bardzo też ważne jest, aby osoba odwiedzająca Urząd mogła łatwo odnaleźć odpowiedni pokój, w którym załatwi sprawę a dobre oznakowanie stwierdziło 90% respondentów.

Wiadomo wszem, iż klientami również są osoby z niepełnosprawnością ruchową i dla nich bardzo istotne jest, aby budynek nie posiadał przeszkód architektonicznych i aby tacy klienci mogli bez przeszkód załatwić sprawy w Urzędzie. Odnośnie przystosowania budynku dla osób niepełnosprawnych to 92% osób stwierdziło, że jest odpowiednio przystosowany. Zakres otrzymanej informacji jej kompleksowość, czas oczekiwania na swoją kolej to elementy, jakie mogą znacząco wpłynąć na ocenę klienta. W analizowanym urzędzie te elementy oceniane są dość wysoko, gdyż na poziomie 98%. Powszechnie jest ze urzędy pracują od 7: 00 do 15: 00, jednak, aby wyjść naprzeciw oczekiwaniom klientów urzędy już od jakiegoś czasu wydłużają godziny pracy tak, aby każdy zainteresowany mógł załatwić swoją sprawę. Takie podejście przyniosło skutek w ocenie na poziomie 97% zadowolonych respondentów. Każdy lubi w prosty i łatwy sposób załatwiać sprawy. Takim ułatwieniem jest dostępność odpowiednich wzorów i formularzy dla zainteresowanych a o które mają dbać pracownicy Urzędu.

Oceniając pracownika klient bierze kilka elementów pod uwagę zarówno świadomie jak i nieświadomie. Można zauważyć, iż prawie wszyscy ocenili pozytywnie osoby pracujące w Urzędzie. Według 98% osób pracownicy badanego Urzędu są pogodni i przyjaźnie



nastawieni oraz uprzejmi i kulturalni, podeszli do sprawy klienta z zainteresowaniem. Zaś wszyscy ankietowali zgodnie stwierdzili, iż w urzędzie pracują osoby posiadające odpowiednią wiedzę i kompetencje, przekazują w sposób jasny i zrozumiały wszystkie niezbędne informacje.

Na ocenę urzędu oprócz oceny lokalizacji, pracowników, ułatwień ma także istotny wpływ sama sprawa, z jaką klient przychodzi. Jej złożoność oraz samo przygotowanie zainteresowanego ma kluczowy wpływ na ocenę świadczonej usługi. Jeżeli sprawa jest trudna, skomplikowana i wymaga kilkukrotnego odwiedzania urzędu to trudno wymagać od takiego klienta euforii i wielkiego zadowolenia, jednak, jeżeli klient odpowiednio się przygotowuje (skompletuje odpowiednie dokumenty) to może okazać się, że trudna i skomplikowana sprawa zostanie załatwiona przy jednej wizycie. Kluczowe także znaczenie mają same przepisy prawne dotyczące danej sprawy.

Bardzo ważne jest, aby klient był świadomy, czego oczekuje oraz że sam też musi wnieść pewien wysiłek (odpowiednie dokumenty, opłaty, wypełnione formularze), aby ułatwić sobie załatwienie sprawy w danym urzędzie.

Podsumowując respondenci oceniając Urząd stwierdzili, że gdyby istniała taka możliwość, że każdy sam może wybrać sobie urząd, w którym załatwia sprawy, to w 90% respondentów poleciliby dany Urząd przyjaciołom lub znajomym.

Tak pozytywna ocena świadczy o profesjonalizmie pracowników tego podmiotu administracji publicznej oraz odpowiedniego zarządzania, jakością świadczonych usług.



## Bibliografia

1. Adamczyk M., Pastuszka S. (1985), *Konstytucje Polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982, Prawo o miastach z dnia 18 kwietnia 1791 r. Artykuł I, O miastach*. Warszawa: PWN.
2. Armstrong M. (2001). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, przeł. A. Unterschuetz i in. Kraków: Oficyna Ekonomiczna, Dom Wydawniczy ABC.
3. Bielski M. (1997). *Organizacje. Istota, struktury, procesy*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
4. Bitkowska A. (2011). *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Difin S.A.
5. Bitkowska A. (2011). *Zarządzanie procesami w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Wyd. Difin S.A.
6. Blikle A.J. (2014), *Doktryna jakości – rzecz o skutecznym zarządzaniu*. Warszawa: wyd. Andrzej Blikle
7. Brillman J. (2002). *Nowoczesne koncepcje I metody zarządzania*. Warszawa: PWE.
8. Bugdol M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin,
9. Bugdol M. (2001). *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
10. Bugdol M. (2001). *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego,
11. Bukowski M. (2003). *Zarządzanie kompetencjami*, „Manager”, nr 1
12. Butkiewicz M. (2005). *Struktura modelu polskich standardów kwalifikacyjnych*. Warszaw: „Edukacja i praca” – projekt badawczy KBN nr 1 P113 001 06, s. 29–30
13. Caude R., Moles A., (1964). *Methodologie vers une science de l'action*, Paryż, s. 450; za Pszczołowskim T.
14. Dale B.G., Wu P.Y., Zairi M., Williams A.R.T., van der Wiele T., (2001), *Total Quality Management and Theory*, p. 439-449.
15. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego. Dz. U. Nr 14, 1944, poz. 74.
16. Dolnicki B. (2012). *Samorząd terytorialny*, Warszawa: Wolters Kluwer.



17. Eisler J., Brzostek B., Jarosz D., Kosiński K., Wolsza T. (2010), *Niepiękny wiek XX*, [w:] A. Paczkowski *Polska wojna dziesięcioletnia i upadek komunizmu*, Warszawa: Instytut Pamięci Narodowej.
18. Frańs J. (red.) (2008). *Zarządzanie jakością usług w instytucjach publicznych*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
19. Ganczar M. (2009). *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*. Warszawa: ceDeWu.
20. Gierowski J. (1984), *Historia Polski 1764-1864*. Warszawa: PWN.
21. Gierszewska G. (2011). *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
22. Górniak J., (red.) (2015). *Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań*. Warszawa-Kraków: Wyd. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa – Kraków.
23. Grajewski P. (2007). *Organizacja procesowa*, Warszawa: PWE S.A.
24. Griffin R. W. (1998). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
25. Gruchman G. (2002). *Cel zaklęty w miernikach, CXO*, „Magazyn Kadry Zarządzającej”. nr 7
26. Grzelak M., Kmieciak R. (2001), *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań s. 239-240.
27. Hammer M. (1999). *Reinżynieria i jej następstwa*. Warszaw: Wydawnictwo Naukowe PWN
28. Hamrol A. (2012). *Zarządzanie jakością z przykładami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
29. Izdebski H. (2001) *Historia administracji*, Warszawa: Liber.
30. Jasiński Z. (2001). *Motywowanie w przedsiębiorstwie. Uwalnianie ludzkiej produktywności*. Warszawa: Agencja Wydawnicza Placet.
31. Jasiński Z. (2007). *Zarządzanie pracą*. Warszaw: Wydawnictwo „Placet”.
32. Juchnowicz M. (2002). *Wiedzieć i motywować. Motywowanie w organizacji opartej na wiedzy*. „Personel i Zarządzanie”, 24 (141).
33. Kaplan R. S., Norton D. P. (2001). *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
34. Karwowski W. (2010). *Zarządzanie wiedzą o czynnikach ludzkich w organizacji*. Warszaw: Oficyna Wydawnicza SGH,



34. Kasiewicz S., Kicińska M., Rogowski W. (2006). *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
35. Kasprzak T. (2005). *Modele referencyjne w zarządzaniu procesami biznesu*. Warszawa: Difin.
36. Kieżun W. (1997), *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
37. Kleer J. (red.) (2005). *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem i rozkwitem*. (s. 274-277). Warszawa: Wydawnictwo ceDeWu,
38. Knaś P. (2010). *Tworzenie planu strategicznego w instytucji publicznej*. <http://badania-w-kulturze.mik.krakow.pl/2010/07/16/plan-strategiczny-w-instytucjipublicznej/> (data pobrania:18.10.2021)
39. Knosala E (2020). *Zarys nauki administracji*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer bussines.
40. Kompetencje, <https://mfiles.pl/pl/index/php/Kompetencje> (data odczytu:29-11-2021)
41. Korzeniowska A. (2004), *ABC Samorządu terytorialnego*, Łódź, 2004, s. 31.
42. Kownslar A.O., Frizzle D.B., *Discovering American history*, New York-Toronto 2007, s. 104.
43. Koźmiński A. K., Piotrowski W. (2001) (red.), *Zarządzanie – teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
44. Koźmiński A.K., Jemielniak D. (2011) *Zarządzanie od postaw*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
45. Koźuch B. (2007). *Nauka o organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo ceDeWu.
46. Krukowski K. (2011). *Zarządzanie Procesowe w administracji publicznej*. *Współczesne zarządzanie* 1/2011, s. 24
47. Krukowski K. (2010). *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 597, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 57. s. 581–582.
48. Lewicki J. <http://www.scenamysli.eu/artykuly>, *Samorząd terytorialny w Polsce* (data odczytu:12.12.2021)
49. Lipnack J. i Stamps J. (1999). *Virtual Teams*. „Executive Excellence” 1999, May.
50. Łukasiewicz J. (2006). *Zasady organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*. Warszawa: LexisNexis.
51. Łunarski J. (2013). *Zarządzanie jakością*. (Ebook), WNT Sp. z o.o
52. Maciejewski T. (2006). *Historia administracji*, Warszawa: C.H. Beck.



53. Malec D., Malec J. (2003). *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
54. Mantura W. (2008). *Zarządzanie jakością- teoria i praktyka*. Warszawa: PWN
55. Marchewka-Bartkowiak K. (2014). *Nowe Zarządzanie Publiczne, Zagadnienia społeczno-gospodarcze*. Biuro Analiz Sejmowych, BAS, Infos nr 18 (178).
56. Marek S.(red) (2012). *Elementy nauki o przedsiębiorstwie*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
57. Martyniak Z. (2008). *Metodologia wartościowania pracy*. Kraków: Antykwa.
58. Matla J. (2010). *Jak przeprowadzić samoocenę w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego*. Poznań: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 135.
59. Milkovich G. T., Newman J. M. (2009). *Compensation*, Irwin, McGraw-Hill, Boston
60. Mindur M. (2006). *Korupcja a rola państwa w rozwoju gospodarczym. Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, Zeszyt Naukowy 74. <http://www.e-puap.mswia.gov.pl/> (data odczytu: 2021.10,21).
61. Morawski M. (2005). *Zarządzanie wiedzą w perspektywie personalnej*. W: Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie, praca zbiorowa pod red. Perechudy K., Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
62. Nęcka E. (2003). *Psychologia twórczości*. Gdańsk: GWP.
63. Niczyporuk J. (2009). Sfera publiczna. W J. Blicharz, J. Boć (red.). *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego* (s.119-121). Kolonia: Ltd.
64. Oblój K. (1999). *Strategia organizacji*. Warszawa: PWE.
65. Ofiarski Z., Mokszyz M., Rutkowski B. (1998), *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin-Zielona Góra t. I, s. 33.
66. Okoń W. (2002). *Nowy słownik pedagogiczny*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak
67. Opolski K., Modzelewski P. (2009). *Pomiar skuteczności i efektywności w urzędach administracji samorządowej – podejście metodologiczne*, MAZOWSZE Studia Regionalne nr 2/2009, s. 37
68. Perechuda K. (1999). *Metody zarządzania przedsiębiorstwem*. Wrocław: Akademia Ekonomiczna
69. Piekara A. (2010). *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*. Warszaw: Wydawnictwo Uniwersytetu.
70. Poppard J., Rowland R. (1997), *Re-Engineering*. Warszawa: Gebethner & Ska.



71. Powell W., Snellman K. (2004). *The Knowledge Economy*, Annual Review of Sociology, vol. 30, p. 199-220
72. Pszczołowski T. (1978). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa.
73. Robbins S. P., Decenzo D. A. (2002). *Podstawy zarządzania*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo ekonomiczne.
74. Rummler G., Brache A. (2000). *Podnoszenie efektywności organizacji*. Warszawa: PWE
75. Rutka R. (1996). *Organizacja przedsiębiorstw, Przedmiot projektowania*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański.
76. Sarnecki P. (2005). *Samorząd terytorialny, zasady ustrojowe i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
77. Sidor M (2010). *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
78. Sługocki J. (2001), *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 4, s. 8.
79. Sługocki J. (2007), *Prawo administracyjne, podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
80. Sobol E. (red.), (2003). *Nowy słownik języka polskiego*. Warszaw: Wydawnictwo naukowe PWN.
81. Sprawozdanie z działalności ZUS za 2019 rok  
[https://bip.zus.pl/documents/493361/494101/Sprawozdanie+z+działalności+ZUS+za+2018\\_BIP.pdf/d2070187-5743-4418-f31c-5cb1ec2b17c6](https://bip.zus.pl/documents/493361/494101/Sprawozdanie+z+działalności+ZUS+za+2018_BIP.pdf/d2070187-5743-4418-f31c-5cb1ec2b17c6) (data odczytu: 15.10.2021)
82. Stabryła A. (2009). *Doskonalenie struktur organizacyjnych przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy*. Warszawa: WoltersKluwer.
83. Stanoch E. (2002). *Czujne i elastyczne firmy XXI wieku*, CXO. Magazyn Kadry Zarządzającej, nr 9
84. Steinmann M., Schreyögg G. (2001). *Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem, koncepcje, funkcje, przykłady*. Wrocław: Politechnika Wrocławska.
85. Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R. (2001). *Kierowanie*. Warszawa: Polskie Wyd. Ekonomiczne
86. Suchodolski B. (1980), *Pedagogika. Podręcznik dla kandydatów na nauczycieli*, Warszawa: PWN.



87. Swiss J.E., (1992), Adapting Total Quality Management (TQM) to Government, „Public Administration Review” Vol. 52 (4), p. 358–359.
88. Szczepańska K. (2010). *TQM w zarządzaniu zasobami ludzkimi*. Warszawa: Wyd. POLTEXT Sp. z o.o.
89. Szczot J. (2008). *Stres a jakość pracy zawodowej*. Radom: Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu. Administracja i zarządzanie. (s. 271-282) t. iV,
90. Toffler A (1990). *Powershift: Knowledge, Wealth and Violence at Edge of the 21 st Century*, Bantam Books, New York, s. 97.
91. Vinni R., (2007), Total Quality Management and Paradigms of Public Administration, „International Public Management Review” Vol. 8, Issue 1, p. 109
92. Warda J. (2008). *Zasady planowania inwestycyjnego jako metoda ewaluacji planów inwestycyjnych miast*. Lublin: Fundacja Fundusz Współpracy
93. Wrzosek S. (2008). *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
94. Wykrętowicz S. (2008), *Samorząd w Polsce, Istota, formy, zadania*, Poznań: Wyższa Szkoła Bankowa.
95. Wytrążek W. (2010). *Administracja publiczna i gospodarka 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*. Lublin: KUL.
96. Wytrążek W. (2011). *Podstawowe pojęcia teorii organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych*. Lublin: KUL.
97. Zaheer A., Mushtaq K., Ishaq H.M., (2008), Reengineering the Procurement Process in a Public Sector Organization: A Case Study, „International Bulletin of Business Administration”, Issue 3
98. Zalewski A. (2007). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa
99. Zborowski J. (2006). *Rozwijanie aktywności twórczej uczniów*. Warszawa: WSiP
100. Żukowski P. (2006). *Podstawy nauk o zarządzaniu*. Rzeszów: Oficyna Wyd. Politechniki Rzeszowskiej.





## Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267.
2. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rozdział VII „Samorząd Terytorialny”*, Dz. U. Nr 78. poz. 483.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
4. Nowa norma ISO 9001:2015 [https://www.certios.pl/szkolenia/iso/jakosc/92-iso-9001-2015?gclid=EAIaIQobChMI6tHfsf6s9QIVgQDmCh0z2gu0EAAYAiAAEgLVCPD\\_BwE](https://www.certios.pl/szkolenia/iso/jakosc/92-iso-9001-2015?gclid=EAIaIQobChMI6tHfsf6s9QIVgQDmCh0z2gu0EAAYAiAAEgLVCPD_BwE) (data odczytu:11.11.2021)
5. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592.
6. Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1995 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie terytorialnym. Dz. U. Rok 1996, Nr 13, poz. 74.
7. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Dz.U. Nr 11, 1928. poz. 86.
8. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426.
9. Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych. Dz. U. Nr 5, 1944, poz. 22
10. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne Dz.U. 2005 r. Nr 64, poz. 565.
11. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Dz. U. Rok 1950, Nr 14, poz. 130.
12. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Dz. U. Nr 35, 1933. poz. 294.
13. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603.



14. Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych. Dz. U. Rok 1975, Nr16, poz. 91.



## Spis Rysunków

Rysunek 1. Charakterystyka respondentów. ....	61
Rysunek 2. Struktura respondentów ze względu na status zawodowy i częstotliwość kontaktu z urzędem. ....	61
Rysunek 3. Struktura respondentów ze względu na typ klienta i rodzaj kontaktu z urzędem. ....	63
Rysunek 4. Struktura respondentów pod względem korzystania ze strony internetowej w danej sprawie. ....	63
Rysunek 5. Struktura respondentów pod względem realizacji świadczonej usługi. ....	64
Rysunek 6. Struktura respondentów pod względem powodu wizyty w urzędzie. ....	65
Rysunek 7. Struktura respondentów pod względem zadowolenia z wizyty w urzędzie. ....	66
Rysunek 8. Struktura respondentów polecających dany Urząd. ....	67
Rysunek 9. Struktura respondentów pod względem siedziby Urzędu. ....	68
Rysunek 10. Struktura zadowolonych respondentów ze strony WWW Urzędu. ....	68
Rysunek 11. Struktura oceny pracowników Urzędu. ....	69
Rysunek 12. Struktura oceny usług świadczonych przez Urząd. ....	69
Rysunek 13. Struktura oceny zadowolenia klienta z wizyty w Urzędzie. ....	71
Rysunek 14. Struktura oceny siedziby Urzędu. ....	71
Rysunek 15. Struktura oceny strony WWW Urzędu. ....	73
Rysunek 16. Struktura oceny pracowników Urzędu. ....	73
Rysunek 17. Struktura oceny świadczonych usług. ....	74



## Spis Tabel

Tabela 1. Etapy przygotowania i wdrażania standardów obsługi klienta na podstawie zarządzania satysfakcją klienta .....	54
---	----



## Załącznik

### Ankieta Badania Zadowolenia Klienta

Szanowni Państwo, celem ankiety jest badanie zadowolenia klienta Urzędu Statystycznego w Krakowie Oddziału w Nowym Sączu. Ankieta będzie wykorzystana tylko w celach statystycznych, a jej zadaniem jest poprawienie jakości obsługi Państwa w Urzędzie Statystycznym w Krakowie Oddział w Nowym Sączu.

**Ankieta jest anonimowa.**

**Przy wyborze odpowiedzi proszę postawić znak X**

#### 1. Jak często korzysta Pani/Pan z usług Urzędu?

- kilka razy w miesiącu
- raz w miesiącu
- kilka razy w roku lub rzadziej
- jestem po raz pierwszy
- trudno powiedzieć

#### 2. Jakim typem klienta Pan(i) jest?

- osoba fizyczna (zwykły obywatel)
- właściciel firmy
- osoba reprezentująca firmę/pelnomocnik
- przedstawiciel instytucji
- inne

#### 3. Jaki rodzaj kontaktu z Urzędem Pan(i) preferuje?

- telefoniczny
- poprzez pocztę elektroniczną (e-mail)
- poprzez pocztę tradycyjną
- kontakt z pracownikiem w terenie
- osobisty

#### 4. Czy korzystała(a) Pan(i) w tej sprawie ze strony internetowej Urzędu?

- tak



- nie

**5. Jaki był powód wizyty Pani/Pana w Urzędzie?**

- sprawa związana z wpisem, zmianą bądź wykreśleniem podmiotu z rejestru REGON
- uzyskanie danych z rejestru TERYT
- otrzymanie informacji w zakresie klasyfikacji statystycznych (PKD, PKWiU, CN, KŚT, PKOB)
- otrzymania pomocy w zakresie sprawozdawczości statystycznej
- uzyskanie informacji o danych statystycznych
- otrzymanie wyciągu – bazy adresowej podmiotów gospodarki narodowej z rejestru REGON
- zakup publikacji
- złożenie skargi lub wniosku dotyczącego funkcjonowania Urzędu
- inne
- trudno powiedzieć

**6. Proszę określić swój poziom zadowolenia z wizyty w Urzędzie**

	bardzo zadowolony /a	raczej zadowolony /a	ani zadowolony/a ni niezadowolony	raczej niezadowolony/a	bardzo niezadowolony y/a
Stysfakcja ogólna					
Ogólne zadowolenie z obsługi przez pracowników w Urzędzie					

**7. Proszę o ocenę siedziby Urzędu**



	zdecydowa nie się zgadzam	raczej się zgadza m	ani się zgadzam, ani się niezgadz am	raczej się nie zgadza m	zdecydowa nie się nie zgadzam
Siedziba jest położona w dogodnym dla mnie miejscu					
W budynku panuje czystość i porządek					
Czas oczekiwania na przyjęcie przez pracowników można w komfortowych warunkach (np. Są miejsca siedzące, stoliki, tolaety, automat z napojami)					
Budynek jest dobrze oznakowany – wchodząc tam wiadomo, dokąd się udać w konkretnej sprawie					
Budynek jest przystosowany dla osób niepełnosprawnych					
W tym Urzędzie mogę uzyskać pełną informację o sposobie załatwienia mojej sprawy					
W tym urzędzie krótko się czeka na załatwienie sprawy					
Godziny w których mogę się skontaktować z pracownikami urzędu, są dla mnie dogodne					



W tym urzędzie wszystkie potrzebne formularze, druki lub wzory są łatwo dostępne					
--	--	--	--	--	--

**8. Czy na stronie internetowej urzędu uzyskał(a) Pan(i) potrzebne informacje dotyczące Pan(i) dzisiejszej sprawy?**

- zdecydowanie tak
- raczej tak
- ani tak, ani nie
- raczej nie
- zdecydowanie nie

**9. Proszę o ocenę naszych pracowników wobec sprawy z jaką Pan(i) przyszła do urzędu:**

	zdecydowanie się zgadzam	raczej się zgadzam	ani się zgadzam, ani się niezgadzam	raczej się nie zgadzam	zdecydowanie się nie zgadzam
Pracownicy urzędu byli uprzejmi i kulturalni					
Pracownicy urzędu posiadali odpowiednią wiedzę i kompetencje					
Pracownicy urzędu podeszli z zainteresowaniem do mojej sprawy					
Pracownicy urzędu byli pogodni i przyjaźni wobec mnie					
Pracownicy urzędu przekazali mi wszystkie niezbędne					





informacje dotyczące mojej sprawy					
-----------------------------------	--	--	--	--	--

**10. Proszę o ocenę naszej usługi wobec sprawy z jaką Pan(i) przyszła do urzędu:**

	zdecydowa nie się zgadzam	raczej się zgadza m	ani się zgadzam, ani się niezgadz am	raczej się nie zgadza m	zdecydowa nie się nie zgadzam
W mojej sprawie urząd działa(ł) bez zbędnej zwłoki					
Załatwiając tę sprawę byłem/byłam odsyłany/a od urzędnika do urzędnika					
Spraw, którą załatwiałem/am w urzędzie, jest według mnie skomplikowana.					
Moja sprawa została załatwiona (olbo jest załatwiana) w sposób rzetelny					
Przepisy prawne dotyczące mojej sprawy są jasne i klarowne					
Moja spraw powinna być możliwa do załatwienia bez osobistej wizyty w urzędzie					
Dokumenty, formularze, druki wymagane do załatwienia sprawy są łatwe do wypełnienia					

**11. Gdyby istniała taka możliwość, że każdy sam może wybrać sobie urząd, w którym załatwia sprawy, na ile jest prawdopodobne, że polecił(a)by Pan/i ten urząd przyjaciołom lub znajomym?**

- tak
- nie

**12. Informacje o osobie wypełniającej ankietę:**

**A. Płeć**

- kobieta
- mężczyzna

**B. Wiek:**

- 18-30
- 31-45
- 46-60 lat
- 61 lat i powyżej

**C. Wykształcenie:**

- podstawowe, gimnazjalne
- zasadnicze
- średnie
- wyższe

Wypełniona ankietę możecie Państwo wrzucić do przygotowanych skrzynek, zostawić w sekretariacie, lub przekazać każdemu z pracowników Urzędu.

*Dziękujemy za współpracę*

