

Beata Filipiak

Znaczenie personelu w obsłudze interesantów w jednostkach samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 56, 327-335

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

*Beata Filipiak*¹

ZNACZENIE PERSONELU W OBSŁUDZE INTERESANTÓW W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie

Artykuł przedstawia rolę personelu w obsłudze interesantów jednostek samorządu terytorialnego. Autor odnosi się do:

- pożądaných kierunków zmian związanych z wprowadzeniem nowej koncepcji obsługi klienta w urzędzie,
- nowych zadań i ról personelu administracyjnego w obsłudze interesantów,
- roli personelu administracji samorządowej w procesie komunikowania się z interesantami.

Wprowadzenie

Podstawą funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa jest wiedza i informacja. Wiedza i informacja stają się podstawowym zasobem, a z tym faktem wiąże się konieczność powiązania materialnych instytucji oraz obiektów z obiektami i instytucjami wirtualnymi realizującymi podobne funkcje. Efektem tego są zmiany w charakterze powiązań gospodarczych i społecznych oraz sposobach komunikowania. Na tym tle rysuje się nowy system funkcjonowania społeczeństwa, oparty o nowe zasady i reguły. Znaczącą rolę w tym systemie odgrywa administracja publiczna podsektora samorządowego.

Współczesne społeczeństwo wymaga coraz to nowszych systemów obsługi, ale również wysokich kompetencji od urzędników. Pojawiają się nie tylko nowe wyzwania dotyczące obsługi interesantów w urzędach, ale również konieczna jest zmiana podejścia w sposobach komunikowania się z interesantem. To wszystko wymusza nowe kompetencje i umiejętności od urzędników. Celem artykułu jest wskazanie na rolę kadr administracji publicznej w obsłudze interesantów.

¹ Beata Filipiak – prof. ndzw. dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu.

Pożądane kierunki zmian związane z wprowadzeniem nowej koncepcji obsługi klienta w urzędzie

Ogół czynników determinujących zmiany w dotychczasowym postrzeganiu funkcjonowania urzędu administracji publicznej można podzielić na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Ogół czynników zewnętrznych wynika z uczestnictwa Polski w strukturach Unii Europejskiej i silnej presji wyrównania jakości obsługi interesantów w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych. Do czynników tych należy zaliczyć²:

- nowe wymagania, które wymusiły dostosowanie się do wysokich standardów obsługi interesantów w urzędach, związane z kształtowaniem się idei społeczeństwa informacyjnego,
- zwiększenie potrzeby komunikacji społecznej, organizacyjnej i biznesowej,
- potrzeba akceptacji społecznej jako uczestnika globalnej komunikacji,
- realizacja czterech podstawowych swobód: przepływu osób, towarów, kapitału i usług,
- przyjęcie, a następnie modyfikacja Strategii Lizbońskiej, podkreślającej rolę społeczeństwa informacyjnego dla zwiększenia konkurencyjności i dobrobytu Europy,
- przeznaczenie z budżetu Unii Europejskiej środków finansowych na skuteczne stosowanie i przyswajanie produktów teleinformatyki i wzrost jakości komunikacji społecznej,
- wprowadzenie inicjatywy i2010 – Europejskie Społeczeństwo Informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia,
- powołanie programów wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego, m.in. eTEN, IDA BC, eContent, eSafe,
- rozwój e-technologii.

Ogół czynników wewnętrznych wynika z potrzeb gospodarczych, społecznych i administracyjnych odczuwanych przez społeczeństwo. To one wymuszają zasady obsługi przez administrację samorządową interesantów. Obecnie powszechnym trendem jest, że klient biznesowy, jeżeli jest źle obsłużony, poszukuje innej administracji i innego samorządu, który zapewni mu lepszą i bardziej kompetentną obsługę. Podstawą działania administracji powinno być:

- a) dostosowanie i nieustanne dążenie do szybkiego postępu technicznego, a w szczególności wdrażania nowych technologii, zwłaszcza teleinformatycznych,
- b) konieczność szybkiego zwiększenia konkurencyjności danej jednostki samorządowej (w tym zwłaszcza jakości obsługi klienta),

² Założenia kierunkowe do Planu Informatyzacji Państwa, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2005, s. 3; B.Filipiak, *Rola kadr sektora publicznego w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2006, nr 3-4, s. 75-86.

- c) łagodzenie kryzysu zaufania do państwa i sprawności jego działania poprzez zwiększenie efektywności i przejrzystości administracji przy pomocy szeroko wykorzystywanych technik informacyjnych,
- d) usprawnienie zarządzania oraz obniżenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej,
- e) likwidacja (choćby częściowa) barier administracyjnych, wspierająca wzrost gospodarczy i likwidująca spowolnienie gospodarcze.

Powyższe determinanty pozwalają na stwierdzenie, że podstawowym kierunkiem zmian jest wprowadzenie e-urzędu i e-administracji. Na tym tle konieczne jest ukształtowanie wizerunku administracji publicznej zapewniającej sprawne funkcjonowanie państwa przyjaznego obywatelom, reprezentowanego przez nowoczesny urząd wykorzystujący e-technologie do komunikowania się z e-społeczeństwem. Oczekuje się, by urząd przyczynił się do wykreowania administracji taniej, przyjaznej obywatelowi, kompetentnej, sprawnej, przejrzystej i uczciwej. Osiągnąć te cele można poprzez informatyzację i wprowadzenie e-technologii do komunikowania się z otoczeniem. O ile stan informatyzacji urzędów w dużych jednostkach samorządu terytorialnego jest zadowalający, to problematyczne są małe jednostki oraz jednostki o niskim udziale w dochodach ogółem dochodów własnych³.

Należy podkreślić, że zastosowanie e-technologii zmniejsza liczbę procedur, a zwłaszcza upraszcza je. Dodatkowo umożliwia stały kontrakt ze środowiskiem i otoczeniem, wymusza zmiany mentalnościowe i kadrowe. Kadry administracji publicznej muszą być kreatywne, stale podwyższać swoje kwalifikacje oraz ustawicznie kształcić się. To nowe podejście daje obywatelowi nową usługę. Podejście to wymusza nową organizację procesów wewnątrz urzędu, wdrożenie systemu zarządzania wiedzą, wymianą i przepływem informacji opartą na zarządzaniu procesami. W szczególności następuje algorytmizacja procedur oraz zmiana miejsca urzędnika w procesie decyzyjnym (uzyskuje się więcej czasu na kreatywne myślenie o funkcjonowaniu urzędu, potrzebie zmian w dotychczasowej ofercie usług, nowych procesach racjonalizacji działań, które należy zmienić, dostosowując się do nowych wyzwań). Konsekwencją zmian stają się nowe rozwiązania w zakresie technologii, organizacji i zarządzania, procesów i zasobów. Można wskazać na rozwiązania, którymi powinien się charakteryzować e-urząd⁴:

- łatwość w użyciu,
- dostępność z dowolnego miejsca za pomocą maksymalnie szerokiego zestawu urządzeń,
- bezpieczeństwo, a przede wszystkim zapewnienie ochrony prywatności obywateli,

³ Problemem są wydatki na technologie informatyczne lub ich modernizację przy konieczności realizacji zadań sztywnych, ustawowo wyznaczonych.

⁴ T. Kulisiewicz, S. Kuligowski, *Administracja w sieci. Raport*. eGov.pl, Warszawa 2005, s. 2.

- powinien być nakierowany na uzyskanie konkretnych efektów,
- z punktu widzenia szczupłości środków i rosnącego zapotrzebowania na usługi powinien dawać wymierne oszczędności finansowe,
- zastosowane rozwiązania powinny umożliwiać współpracę instytucji administracji publicznej i organizacji pozarządowych,
- powinien prowadzić do nowego spojrzenia na zasady funkcjonowania instytucji sektora publicznego.

Odejście od tradycyjnej obsługi interesanta w jednostkach samorządu terytorialnego i wprowadzenie koncepcji e-urzędu wymaga zmiany w kwalifikacjach, wprowadzeniu nowoczesnego systemu ocen pracowniczych, odpowiedzialności za swoje działania bądź zaniechanie. Ważnym aspektem staje się zaufanie do funkcjonowania i sprawności działania e-urzędu oraz jakość komunikacji. Sama koncepcja e-urzędu wymusza również nowe umiejętności kierownicze i administracyjne. Aby zapewnić skuteczność funkcjonowania e-urzędu i e-administracji konieczna jest przebudowa podejścia interesantów. O ile interesanci instytucjonalni będą zainteresowani wykorzystaniem technologii informatycznych, to pozostali mogą podchodzić niechętnie do zmian w tym zakresie. Należy podkreślić, że ważnym działaniem jest prowadzenie public relations. Znaczenie ma tu przyjęta koncepcja marketingowa oraz sposoby komunikowania się⁵.

Personel – nowe zadania i role w obsłudze interesantów

Personel staje się dzisiaj kluczowym czynnikiem sukcesu. M. Armstrong postrzega w personelu realizację pięciu podstawowych celów⁶:

- a) umożliwienie organom samorządowym realizacji założonych celów przyjętych i opisanych zadaniami oraz obowiązującym prawem,
- b) pełne wykorzystanie możliwości i umiejętności wszystkich zatrudnionych w jednostce samorządowej,
- c) opracowanie systemu selekcji i ścieżki awansu pracowników administracji, który wpisuje się w strategię jednostki samorządowej,
- d) obsadzanie stanowisk pracowniczych zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi w administracji publicznej przy zachowaniu wysokich kwalifikacji i predyspozycji pracowniczych,
- e) zrównanie wszystkich funkcji organizacyjnych z funkcją zarządzania personelem.

Z przedstawionych powyżej celów wynika zmiana nie tylko miejsca personelu w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego, ale również nowa rola samej administracji w obsłudze interesantów.

⁵ Szerzej na temat wykorzystania PR oraz narzędzi marketingowych przez administrację publiczną w komunikowaniu się z interesantami: Z. Knecht, *Public relations w administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 2-30.

⁶ Por. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, WPSB, Kraków 1998, s. 14-15.

Przed współczesnym personelem administracji samorządowej stawia się zadania wynikające z przepisów prawa, które odpowiadają sylwetce administracji państwa prawa. Wskazuje się, że współczesny pracownik powinien⁷:

- przestrzegać prawa Unii Europejskiej, Konstytucji oraz pozostałych przepisów prawa krajowego i miejscowego,
- chronić interesy państwa i prawa człowieka i obywatela,
- racjonalnie gospodarować środkami publicznymi,
- rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania,
- dochować tajemnicy ustawowo chronionej,
- rozwijać wiedzę zawodową,
- godnie zachowywać się w pracy i poza nią.

Są to zadania podstawowe, które związane są z trwałością administracji publicznej i jej profilem publicznym. Natomiast zmiana związana z wprowadzeniem koncepcji e-urzędu i e-administracji bazuje na wskazanych zadaniach, ale stawia przed personelem nowe wyzwania i role. Należą do nich:

- a) polepszenie efektywności, wydajności i sprawności pracy poprzez wykorzystanie technologii informatycznych,
- b) wprowadzenie koncepcji menedżeryzmu w administracji publicznej⁸ i zwiększenie władzy menedżerów,
- c) decentralizację procesu decyzyjnego, w tym budżetów związanych z kadrami,
- d) wprowadzenie koncepcji zarządzania biznesowego w administracji publicznej.

Oznacza to odejście od koncepcji tradycyjnego zarządzania personelem w administracji publicznej, wprowadzenie zasady elastyczności zatrudnienia, ale przy zachowaniu zasady związania prawem. Nowe wyzwania stawiane są menedżerom, które dotyczą wzrostu ich odpowiedzialności za efekty swojej i podległych pracowników pracy, kreowania ścieżek rozwoju podległych pracowników, dokonywaniu ocen jakości i efektywności pracy (zwłaszcza z punktu widzenia jakości obsługi interesantów) podległych pracowników, kreowanie public relations z interesantami oraz nieustanne doskonalenie metod pracy (wdrażanie innowacji pozwalających zwiększyć jakość obsługi interesantów).

Wraz ze zmianą koncepcji obsługi zmienia się rola administracji: z biernej, pasywnej wobec interesanta, na aktywną, kreującą jakość i dobrą komunikację. W literaturze przedmiotu podkreśla się również istotną cechę – mobilność w administracji, która dotąd nie była znana⁹.

Odpowiedzią na zmiany w rolach jest również wprowadzenie certyfikacji jakości. Najczęściej wykorzystywaną do tego procesu normą jest norma ISO 9001 „Systemy

⁷ Art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483.

⁸ *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 255.

⁹ P. Self, *Government by the Market. The Policy of Public Choice*, Mac Millan Press LTD, London 1994, s. 156-170.

zarządzania jakością. Wymagania¹⁰, która została ustanowiona przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną ISO, a przyjęta przez Europejski Komitet Normalizacyjny i implementowana w Polsce przez Polski Komitet Normalizacyjny. Norma wskazuje na skuteczną drogę do podnoszenia jakości poprzez ustanowienie, wdrożenie i stałe doskonalenie systemu zarządzania jakością. Jej podstawowymi zasadami są:

1. Orientacja na klienta, przejawiająca się w dobrej znajomości wymagań i oczekiwań interesantów, wysokich standardach obsługi interesanta zgodnych z normą ISO 9001 (ocena pracowników samorządowych dokonywana jest w oparciu o badanie satysfakcji klienta).
2. Przywództwo, opierające się na polityce jakości, w której określone są cele jakościowe do realizacji i przekazywane pracownikom.
3. Zaangażowanie pracowników, bazujące na wysokich kompetencjach i wiedzy pracowników, zapewnieniu ich rozwoju osobistego i kompetencyjnego, świadomości tego, co, jak i kiedy mają robić, jakie mają uprawnienia, za co ponoszą odpowiedzialność.
4. Podejście procesowe, polegające na identyfikowaniu procesów obsługi klientów oraz procesów wspomagających to zarządzanie, jak również identyfikowanie powiązań i zależności zachodzących między nimi.
5. Systemowe podejście do zarządzania, bazujące na realizowaniu działań i zadań w sposób określony przez poszczególnych pracowników samorządowych, który jest wystandaryzowany i powtarzalny.
6. Ciągłe doskonalenie i usprawnianie procesów zachodzących w jednostce samorządu terytorialnego oraz usprawniania procesów realizacji zadań (w tym usług) z uwzględnieniem oczekiwań interesantów.
7. Podejmowanie decyzji na podstawie faktów w oparciu o dane gromadzone w bazach informacyjnych, tak aby zapewnić odpowiednią jakość informacji, na podstawie których podejmowane są decyzje.
8. Kształtowanie pozytywnych i wzajemnych relacji z interesariuszami (w tym ze społeczeństwem).

Jakość idzie w parze z umiejętnościami i kwalifikacjami, zatem podstawową cechą są wysokie kompetencje personelu, ale nieustannie uczącego się, innowacyjnego, doskonalącego swoje metody pracy i komunikowania się z interesantami.

Personel i jego rola w procesie komunikowania się z interesantami

Otoczenie różnie może reagować na informację, różnie mogą na nią reagować również pracownicy organów samorządowych. Należy rozpatrzyć potencjalne postawy interesantów informacji oraz sankcje związane z niekorzystnym ukształtowaniem się

¹⁰ 27 lutego 2009 Polski Komitet Normalizacyjny wydał przetłumaczoną wersję normy, która została oznaczona symbolem PN-EN ISO 9001:2009 – Systemy zarządzania jakością – Wymagania, <http://www.centrum.jakosci.pl/news,iso-publikuje-nowe-wydanie-standardu-iso-9001-2008.html>.

dla nich przekazywanej informacji. We współczesnym społeczeństwie ważne jest, aby informacja była dostarczana w sposób zadawalający, a więc była informacją pełną, terminową oraz pozwalającą na zaspokojenie potrzeby informacyjnej. Chodzi o uprzejmą, szybką i rzetelną obsługę interesanta. Ważne jest tu przestrzeganie zasady dawania pierwszeństwa interesantowi i jego sprawom. W literaturze przedmiotu formułuje się podstawy komunikowania interpersonalnego z interesantem, które pozwalają na realizację tej zasady. Między innymi zwraca się uwagę na techniki komunikowania, mowę ciała, zasady zwracania uwagi na sprawy przedstawiane przez klienta¹¹.

Oprócz komunikacji z interesantem należy dbać o opinię dotyczącą jakości komunikowania się ze społeczeństwem. Tutaj oprócz zastosowania technik teleinformatycznych ważne są postawy personelu, który w dbałości o jakość komunikacji wdroży system sondaży opinii mający na celu badanie satysfakcji klienta. Opierać się on powinien na wykorzystaniu anonimowego przekazywania ocen, np. skrzynki na wnioski interesantów, formularze, linie telefoniczne (telefon interwencyjny), anonimowe badanie opinii publicznej. Wskazuje się, że dzięki takiemu działaniu:

- a) zostaje stworzona płaszczyzna dialogu z interesantem (aby móc poprawiać jakość świadczonych usług i realizowanych zadań),
- b) poprawia się sposób przekazywania informacji (zwłaszcza dotyczących planów rozwojowych, ustalania priorytetów czy uzyskiwania akceptacji społecznej podejmowanych działań),
- c) gromadzi się opinie, postulaty i oczekiwania interesantów, co pozwala organom samorządowym podejmować odpowiednie działania i zyskać zaufanie interesantów.

Na tej podstawie buduje się wizerunek jednostki samorządu terytorialnego, a jak już wskazano, wizerunek jest budowany przez personel i jego kompetentne działania.

W jednostkach samorządu terytorialnego, jak również w całej administracji publicznej ważką kwestię stanowią normy etyczne i budowanie dobrej reputacji pracownika administracji samorządowej. Znane są zasady etyczne w administracji publicznej, które są w administracji publicznej (również szczebla samorządowego) rozpowszechniane¹². Naczelną zasadą jest realizacja interesu publicznego i samorządowego. Właśnie zasady etyczne są podstawą budowy wizerunku jednostki samorządowej, jak i poprawnych stosunków z interesantami.

¹¹ Szerzej: K. Bakalarski, *Public relations a kształtowanie wizerunku menedżera*, Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004, s. 47 i dalsze; Z. Knecht, op. cit., s. 53-54.

¹² Por. *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers, OECD, no 27 s. 15; *Kodeks Etyki Służby Publicznej* ustanowiony zarządzeniem nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M.P. z 2002 r., nr 46, poz. 683).

W praktyce prowadzone są (opisane także w literaturze przedmiotu) działania podejmowane przez personel urzędu na rzecz przepływu informacji. Do działań tych zalicza się¹³:

- a) współpracę z mediami w celu dotarcia do stosunkowo najszerszej grupy interesantów jednostki samorządu terytorialnego,
- b) dostarczanie druków i rozpowszechnianie wydawnictw własnych,
- c) organizacja imprez i własnych akcji,
- d) organizacja punktu informacyjno-recepcyjnego,
- e) sondaż opinii publicznej,
- f) lobbings (w Polsce jest bardzo rzadko podejmowany).

Wskazane działania mają zwiększyć jakość komunikacji, upowszechnić informacje o jednostce samorządowej, które są ważne dla społeczeństwa, pozwolić na lepszą organizację i wzrost efektywności procesu pracy urzędu. Oczywiście działania te są również nakierowane na badanie wizerunku urzędu i jego budowanie.

Jedną z ważnych zasad w procesie komunikowania się ze społeczeństwem jest zasada „wiele dróg prowadzi do Rzymu”, która wskazuje, że nie istnieje idealne rozwiązanie, dzięki któremu możliwe jest rozwiązanie problemu komunikowania¹⁴. Problem wysokiej wydajności komunikowania się ze społeczeństwem może być rozwiązany poprzez dochodzenie różnymi drogami do celu. Są nimi sposoby, ścieżki, metody techniki, narzędzia, opcje służące realizacji celu, jakim jest wysoka jakość procesu komunikowania. Należy podkreślić, że ta różnica wynika z odmienności zarówno cech osobowościowych personelu samorządowego, jak również cech osobowościowych danego interesanta lub ich grupy. Ważna jest zatem zarówno standaryzacja procedur, jak i indywidualizacja podejścia. Personel, zwłaszcza mający bezpośrednią styczność z interesantem (ale również ten współpracujący z interesantem za pomocą narzędzi internetowych), powinien posiadać umiejętność oceny sytuacji, typu klienta, tak aby dostosować swoje działania i postawy do osobowości klienta. Ważna staje się cierpliwość i umiejętność objaśniania spraw (często wysoko skomplikowanych). To oczywiście jest wyzwaniem, które nie od razu będzie realizowane w procesie komunikowania się urzędnika z interesantem. Można powiedzieć, że to jest rozwiązanie, które ukształtuje przyszłość i to tą najbliższą.

Podsumowanie

Niewątpliwie sloganem jest stwierdzenie, że rola personelu w obsłudze interesanta jednostki samorządu terytorialnego jest kluczowa. Ale ciągle jest wiele do zrobienia w zakresie podniesienia jakości komunikowania się administracji z klientami. W wielu artykułach, książkach czy doniesieniach prasowych zwraca się uwagę na wzrost efektywności, jakość czy też potrzebę reformy. Czy sytuacja jest aż tak alarmująca?

¹³ Z. Knecht, op. cit., s. 80-84.

¹⁴ E. Wojciechowski, *Refleksje na temat rządzenia*, Difin, Warszawa 2009, s. 180-181.

Odpowiedzi trudno udzielić. Niniejszy artykuł wskazuje na pewne kluczowe zagadnienia dotyczące roli personelu w procesie komunikowania się z klientem. Wskazuje również na kierunki zmian i tendencje międzynarodowe.

Jak pokazuje literatura przedmiotu, rządy ciągle mówią o potrzebie reformy. Wydaje się, że problem tkwi w szybkim rozwoju społeczeństwa, zmianie potrzeb i preferencji. Administracja publiczna wraz ze swoją cechą stabilności nie zmienia się tak szybko, jak oczekiwaloby społeczeństwo. Stąd też wskazane oceny. Niemniej personel powinien być kreatorem zmian projakościowych i proefektywnościowych w procesie komunikowania się ze społeczeństwem. Taka jest jego rola usługowa, taka jest też jego rola jako administracji działającej w służbie społeczeństwa.

THE ROLE OF THE STAFF SERVICING THE CLIENTS OF THE TERRITORIAL GOVERNMENT UNITS

Summary

The paper presents the role of the staff servicing the clients of the territorial government units. The author refers to:

- desired ways of changes connected with initiating new conception of the serving the customer in the office,
- new tasks and roles of the administration staff in serving the customers,
- the role of the government administration staff in the process of communicating with customers.