

# Izabela Seredocha

---

## Znaczenie postaw pracowników administracji w zarządzaniu jakością usługi publicznej

---

Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata tes Oikonomias 7, 57-72

---

2013

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Izabela SEREDOCHA

Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

## Znaczenie postaw pracowników administracji w zarządzaniu jakością usługi publicznej

**Synopsis:** Celem opracowania jest próba wskazania zależności między postawą pracownika a efektywnością zarządzania jakością w jednostkach administracji publicznej. W artykule przyjęto założenie, iż na pro jakościowe postawy pracowników mają wpływ zmiany w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej, oczekiwania usługobiorców, polityka personalna urzędu, system motywacyjny nagradzający działania podnoszące jakość świadczonych usług, procedura oceniania, jak również kultura organizacyjna. Realizacja celu wymagała wskazania głównych założeń zarządzania jakością w administracji publicznej w kontekście cech usług publicznych i czynników warunkujących zmiany w zarządzaniu tego typu organizacjami. Zawarte w artykule rozważania są wynikiem przeglądu dostępnej literatury poświęconej powyższemu zagadnieniu i mają charakter postulatyczny, należałoby je zweryfikować badaniami empirycznymi.

**Słowa kluczowe:** jakość, usługa publiczna, administracja publiczna, pracownik.

### Wprowadzenie

Rozwój administracji publicznej ukierunkowany jest na wzrost kompetencji i sprawności jej działania (por. [26]), a to oznacza ustawiczne doskonalenie jakości procesu świadczenia usług publicznych, w tym doskonalenie obsługi klienta. W ścisłej korelacji z tymi działaniami musi pozostawać zarządzanie zasobami ludzkimi. Zdolność urzędu do doskonalenia jakości jest pochodną podejścia pracowników do zadań wynikających z zarządzania jakością. Pracownik urzędu ma fundamentalny wpływ na relację urząd–obywatel. Relacja ta stanowi jedną z istotnych płaszczyzn jakości państwa i jakości życia w danym społeczeństwie i wymaga stosowania w instytucjach publicznych odpowiedniej polityki personalnej, opartej na selekcji pozytywnej przy zastosowaniu kryteriów merytorycznych, etycznych, profesjonalnych i intelektualnych. Przesądza to w dużym stopniu o poziomie kultury administracji danego kraju i jej jakości (por. [24]). Proces doskonalenia jakości usług administracyjnych implikuje

ustawiczny rozwój urzędników i poszukiwanie skutecznych metod zarządzania zasobami ludzkimi. Z reguły wiąże się to z poszerzaniem zakresu uprawnień pracowników i specyfiki zadań oraz rodzi konieczność pogłębiania ich kompetencji merytorycznych, konceptualnych i interpersonalnych (por. [26]), co wynika z zaleceń norm ISO.

Celem opracowania jest próba wskazania zależności między postawą pracownika a efektywnością zarządzania jakością w jednostkach administracji publicznej. W artykule przyjęto założenie, iż na pro jakościowe postawy pracowników mają wpływ zmiany w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej, oczekiwania usługobiorców, polityka personalna urzędu, system motywacyjny nagradzający działania podnoszące jakość świadczonych usług, procedura oceniania, jak również kultura organizacyjna. Realizacja celu wymagała wskazania głównych założeń zarządzania jakością w administracji publicznej w kontekście cech usług publicznych i czynników warunkujących zmiany w zarządzaniu tego typu organizacjami. Zawarte w artykule rozważania są wynikiem przeglądu dostępnej literatury poświęconej powyższym zagadnieniom i mają charakter postulatowy, należałoby je zweryfikować badaniami empirycznymi.

W opracowaniu wykorzystano metodę analizy opisowej, analizy przyczynowej oraz metodę syntezy i indukcji.

## **1. Zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej**

Administracja jest organizacją składającą się z różnych jednostek organizacyjnych skupionych wokół organów wyposażonych w uprawnienia określone w ustawach i tworzących pewien zamknięty układ organizacyjny, mający realizować zadania państwowe, publiczne lub i jedno, i drugie. Administracja jest też pewnego rodzaju działalnością. Gdy prowadzi ją państwo jako określona organizacja – jest to administracja rządowa. Jeśli prowadzą ją także inne organy i instytucje, wtedy można mówić o administracji rządowej w szerszym znaczeniu, a więc o administracji publicznej, obejmującej administrację rządową w ścisłym znaczeniu i administrację wykonywaną przez inne organy i instytucje nienależące do aparatu państwowego. Natomiast jeśli działalność tę prowadzą wyłącznie organy i instytucje niepaństwowe, można określić tę administrację tylko jako publiczną (por. [33]).

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

33]). Zadania administracji można sklasyfikować przy uwzględnieniu następujących kryteriów:

- kryterium funkcjonalne – pozwala wyodrębnić te podmioty (jednostki), które wymagają specjalistycznych, zróżnicowanych kwalifikacji, np. administrowanie sprawami rolnictwa wymaga innej wiedzy niż administrowanie służbą zdrowia, w każdej z tych dziedzin administracji istnieją inne organy, podmioty i jednostki;
- kryterium terytorialne – uwzględnia podział terytorialny kraju i różną wagę spraw na szczeblach tego podziału (inną w gminie, powiecie, a inną w skali całego kraju), różne zadania mogą być realizowane dla różnego obszaru i dlatego muszą być podejmowane przez różne jednostki aparatu administracyjnego, np. pozwolenie budowlane powinno być podejmowane na szczeblu lokalnym, a decyzja o budowie autostrady winna zapadać już na wyższym szczeblu;
- kryterium organizacyjne – uwzględnia powiązania pomiędzy organami administracyjnymi, inne powiązania zachodzą między organami samorządowymi, a inne między samorządem a administracją rządową (por. [12], s. 93).

Usprawnianie administracji i wypracowanie modelowego funkcjonowania urzędów oznacza projektowanie i wdrażanie skutecznych standardów i reguł działania, zwalczanie przejawów korupcji, zwiększanie sprawności, skuteczności i efektywności instytucji publicznej oraz uwrażliwienie instytucji publicznej na potrzeby społeczne obywateli (por. [26]). Dodatkowymi wyzwaniem dla menedżerów sektora publicznego są zachodzące zmiany w otoczeniu i związana z nimi niepewność. Dotyczą one w szczególności dynamicznego postępu technologicznego, rozwoju informatyki, wzrostu wykształcenia społeczeństwa i rosnącej świadomości społecznej oraz procesów globalizacji, mających wpływ na poszerzanie obszarów konkurencji (por. [8], s. 17). Jak podkreśla W. Kieżun, obecnie nie mówi się o administrowaniu, lecz o publicznym zarządzaniu (por. [22], [13], [7]). Menedżerski model administracji publicznej (nowe zarządzanie publiczne) cechuje:

- orientacja na obywatela-użytkownika, obywatela-klienta;
- kontrola wyników przez kontrakty zarządcze, a nie kontrolę procedur;
- większa autonomia;
- oddzielenie, na szczeblach zdecentralizowanych, organów zadaniowych odpowiedzialnych za daną politykę publiczną od jednostek prowadzących tę politykę;
- występowanie jednostek zdecentralizowanych, agencji wykonawczych, które realizują zadania państwa na zasadzie wyłączności i są monopolistami, realizując usługi publiczne na zasadach konkurencji;
- zlecenie wykonywania usług publicznych konkurującym ze sobą niepaństwowym organizacjom publicznym;

- występowanie różnych mechanizmów kontroli zdecentralizowanych jednostek, bezpośredniej kontroli społecznej i kontraktów zarządczych, zgodnie z którymi wskaźniki działalności są jednoznacznie zdefiniowane i mierzone;
- zlecanie na zewnątrz działalności pomocniczej i uzupełniającej poprzez zamówienia publiczne, gwarantujące konkurencyjność ofert (por. [27]).

Zarządzanie publiczne w coraz większym stopniu uwzględnia obecnie partycypację społeczną oraz sieciowość. Naturalną konsekwencją przyjęcia takiego sposobu zarządzania w administracji jest podporządkowanie oczekiwaniom obywateli, zwiększenie poziomu przychylności urzędników w stosunku do klientów, podnoszenie kompetencji, usprawnienie pracy, skrócenia czasu oczekiwania na sfinalizowanie usługi administracyjnej, przejrzystość procedur czy wyczerpująca i zrozumiała informacja (por. [32]).

Specyfika zarządzania publicznego wynika z zadań realizowanych przez administrację, a określonych w odrębnych ustawach. Zarządzanie to zorientowane jest na cele publiczne i definiowane jako funkcja kierowania i organizowania działalności organizacji wyposażonych przez władzę publiczną w zadania i kompetencje zmierzające do realizacji interesu publicznego. Są to przede wszystkim organizacje należące do sektora publicznego, ale mogą to być także organizacje pozarządowe lub prywatne, jeśli zostaną im zlecone zadania o charakterze publicznym, prowadzone w interesie ogólnym i przy wykorzystaniu środków publicznych (por. [15], s. 61). W społeczeństwach demokratycznych naczelne cele publiczne można skategoryzować jako:

- cele społeczno-polityczne – zaspokajanie potrzeb wspólnoty, w tym wypadku wspólnoty miejskiej;
- cele gospodarcze – tworzenie siły napędowej funkcjonowania organizacji terytorialnych;
- cele środowiskowe – gospodarowanie przestrzenią, środowiskiem naturalnym i kulturowym jednostek terytorialnych, w tym także miast (por. [20], s. 75–76).

Zarządzanie publiczne wykorzystuje metody i techniki stosowane w sektorze prywatnym i służące przygotowaniu koncepcyjnemu. Są to: zarządzanie przez zadania, przez cele, przez projekty, zarządzanie marketingowe, zarządzanie przez plany, zarządzanie przedsiębiorcze, zarządzanie partycypacyjne, zarządzanie przez strategie czy zarządzanie jakością ([17], s. 75–76).

## **2. Główne założenia zarządzania jakością w administracji**

Zarządzanie jakością jest metodą zarządzania opartą na współdziałaniu wszystkich pracowników. Jej kluczową wartością staje się jakość. Zgodnie z normą ISO 9000:2000 jakość należy interpretować jako stopień, w jakim zbiór inherentnych (istniejących samych w sobie) właściwości spełnia wymagania,

czyli w jaki sposób istniejące cechy dobrze korespondują z ustalonymi, przyjętymi za zwyczajowe lub przewidywanymi potrzebami i oczekiwaniami. Jakość jest spełnieniem wymagań klienta i nadrzędnym środkiem do realizacji celów każdego pracownika. Istotą zarządzania jakością jest jak najlepsze spełnianie oczekiwań klientów na każdym etapie świadczenia usługi, oznacza to ciągłe wdrażanie zmian, gdyż oczekiwania klientów ulegają zmianom i organizacja powinna się do nich dostosowywać, nieustannie się doskonalać, co wymaga doskonalenia także umiejętności pracowników (por. [11], [7]).

Zgodnie z pkt 6.1 normy ISO 9001:2008 organizacja musi określić i zapewnić zasoby niezbędne do wdrożenia systemu, jego doskonalenia i wzrostu zadowolenia klienta. Zarządzanie to uwzględnia zasoby finansowe, techniczne, organizacyjne i zasoby ludzkie. Norma ISO 9004:2009 zaleca, aby identyfikować kompetencje, które mogą być potrzebne organizacji w perspektywie krótko- i długoterminowej oraz dążyć do utrzymania kompetencji już nabytych, jak również identyfikować luki kompetencyjne występujące między tym, co jest dostępne, a tym, co będzie organizacji potrzebne w przyszłości. Zalecenia dotyczą również przejmowania przez pracowników odpowiedzialności za pojawiające się problemy jakościowe oraz wyznaczania dla każdego procesu osoby zarządzającej i nadania jej określonych uprawnień. Norma ISO 9001 wskazuje na potrzebę zapewnienia dostępności informacji wspomagających monitorowanie procesów, zapewnienie komunikacji z klientami i określenie zasad komunikacji wewnętrznej (por. [3], s. 69–70). Szereg zapisów zawartych w normach ISO dotyczy więc zasobów ludzkich.

Jednym ze standardów powiązanych z zarządzaniem jakością w instytucjach publicznych jest powstały w Wielkiej Brytanii Investors in People. Zakłada on zwiększenie zaangażowania pracowników w proces podejmowania decyzji poprzez systematyczne szkolenia i rozwój zawodowy, w tym projektowanie ścieżek rozwoju oraz ciągle podnoszenie stopnia identyfikacji pracownika z organizacją. Model ten jest szczególnie przydatny dla poprawy zaangażowania kadry urzędniczej, co w efekcie owocuje poprawą jakości usług (por. [9], s. 185, [10], s. 68).

Analizując zarządzanie jakością w administracji publicznej, należy brać pod uwagę szczególną rolę władz publicznych. Władze te winny się kierować nie tylko przepisami prawa, ale też poczuciem misji, jaką mają do spełnienia w społeczeństwie (głównym celem i wyzwaniem dla władzy publicznej jest optymalny rozwój społeczny i gospodarczy). Władze powinny prowadzić politykę skupioną wokół celów, a nie środków do celu, co prowadzi do konkurencyjności władzy publicznej. Konkurencyjność ta wiąże się z nowoczesnymi metodami zarządzania. W tym wypadku znaczenie mają decentralizacja władzy (zapewniająca jej elastyczność działania oraz usprawniająca procesy decyzyjne, co jest bardzo ważne w warunkach dużej dynamiki otoczenia), motywowanie pracowników do rozwoju i zaangażowania, orientacja na jakość usług oraz modernizacja zbyt sztywnych przepisów (por. [30], s. 17).

Jak słusznie zauważa L. Wasilewski, zarządzanie jakością powinno zawierać trzy hierarchicznie usytuowane warstwy:

- politykę instytucji w dziedzinie jakości, określającą sens systemu jako całości, zobowiązania i zamierzenia instytucji wobec klientów, zamierzenia w zakresie projektowanych przedsięwzięć;
- strukturę organizacyjną określającą podział ról związanych z realizacją przedsięwzięć;
- zestaw procedur określających standardy prowadzonych w instytucji procesów we wszystkich rodzajach działalności (por. [19], s. 36–37).

Zarządzanie jakością w administracji oznacza też konieczność uwzględnienia specyficznych cech usług publicznych, definiowanych w kontekście ich zdolności do realizowania interesu publicznego, rozumianego jako słuźenie celom wyższym, najważniejszym z punktu widzenia całej wspólnoty obywateli. Usługi publiczne można zatem zdefiniować jako dobra publiczne, w stosunku do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Do kategorii usług publicznych zalicza się tylko te usługi, które słuźą osiągnięciu celów wyższych. Klasyczne usługi publiczne słuźą całemu społeczeństwu lub lokalnej społeczności. Muszą być dostarczane w tej samej ilości wszystkim konsumentom znajdującym się w obszarze oddziaływania jednostki powołanej do świadczenia tych usług. Równa konsumpcja dotyczy wszystkich, bez względu na to, czy płaćą za dane dobra (por. [14], s. 33–35).

Ważna jest także rola usługodawcy. Zdaniem K. Rogozińskiego, publiczny usługodawca musi mieć wyostrzoną świadomość odpowiedzialności za powierzony mu fragment sfery publicznej oraz kształtowanie postaw usługobiorców jako współnabywców, którzy korzystając ze zbiorowych form konsumpcji usługi publicznej, wchodzą w relacje z innymi nabywcami (por. [28], s. 28).

Korzyści wynikające z wdrożenia systemu jakości w administracji publicznej to przede wszystkim ciągle doskonalenie usługi zgodnie z potrzebami klientów (por. [23]), jak również obniżenie kosztów wewnętrznych urzędu, tworzenie partnerskich relacji z klientami oraz tworzenie wizerunku opartego na jakości. Wdrożenie systemu zarządzania jakością rodzi konieczność przeprowadzenia krytycznej analizy struktury organizacyjnej, procesów, przepływu informacji, dokumentów i określenia słabych i mocnych stron urzędu. Zarządzanie jakością pozwala na dostosowanie administracji do procesów integracji europejskiej, rozwój gospodarczy i społeczny jednostek samorządu terytorialnego, zapewnia skuteczniejszą ochronę interesu publicznego i oraz umacnia zaufanie społeczne do organów administracji.

Wdrożenie systemu zarządzania jakością nie może mieć charakteru działań incydentalnych, wymaga ciągłej pracy, doskonalenia procedur, ich przejrzystości oraz opracowania polityki jakości. Kilkudniowa mobilizacja przed kolejnym audytem, związana z aktualizacją dokumentacji, nie zapewni urzędowi pożądanej sprawności działania, stąd tak ważna jest postawa pracowników w realizacji

zadań projakościowych. Postawa ta docelowo przyczynia się także do tworzenia wizerunku urzędu i ma wpływ na etos zawodowy pracowników. Projakościowe postawy pracowników to postawy zorientowane na klienta i na jakość jego obsługi oraz rzetelność w realizacji zadań, dlatego też winny być formowane w kontekście oczekiwań usługobiorcy i wyrażanych przez niego ocen.

### 3. Oczekiwania klientów wobec pracowników administracji

Usługa publiczna podlega ciągłej ocenie klientów. Usługobiorca ocenia pięć aspektów jakości, zadając sobie następujące pytania:

- czego mogę oczekiwać, nabywając usługę? (klient ocenia, czy nabywana przez niego usługa będzie spełniać swoje funkcje zgodnie z opisem specyfikacji);
- czy to jest to, czego się spodziewałem? (oceniane po otrzymaniu usługi);
- czy przez cały czas spełnia moje oczekiwania? (dotyczy niezawodności lub trwałej zgodności z oczekiwaniami);
- ile muszę zapłacić? (odnosi się do rzeczywistej wartości dobra ocenianej przez klienta);
- kiedy to dostanę? (odnosi się do szybkości i punktualności dostawy – por. [21], s. 25).

Klienci najczęściej obawiają się sztywnego, powolnego, rutyniarskiego działania urzędników, podejmujących decyzje na podstawie skostniałych i skomplikowanych reguł, zasad i poglądów, które cechują biurokrację. Z biurokracją wiąże się pewien stan umysłu pracownika – wyalienowanego w stosunku do spraw ludzkich, jakie załatwia, oraz do powierzonego mu interesu publicznego. Zasadniczym celem jego działania jest dążenie do własnej kariery zawodowej (por. [5], s. 125).

Z badań przeprowadzonych przez Pracownię Badań Społecznych w sierpniu 2009 roku, na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej, wynika, iż kluczowymi powodami braku dostatecznej satysfakcji z tego, co oferują obywatelom urzędy administracji, są: nieznajomość przepisów przez pracowników, brak z ich strony pomocy i życzliwości, długi czas załatwiania spraw, skomplikowane procedury i formularze. Obywatele oczekują od urzędników: przychylności, przejrzystości procedur, wyczerpującej i zrozumiałej informacji, usprawnienia pracy, co w efekcie skróciłoby czas załatwiania spraw (por. [27]). Postrzeganie i ocenianie jakości usługi zawsze przebiega w kontekście postaw i zachowań pracowników instytucji publicznych; dla usługobiorców szczególnego znaczenia nabierają:

- wzorowa praca ukierunkowana na interes publiczny i dobro państwa;
- profesjonalizm i obiektywizm w rozwiązywaniu problemów prawno-administracyjnych;



- szacunek dla korpusu służby cywilnej wyrażony godnym postępowaniem w urzędzie i poza nim;
- lojalne i rzetelne wykonywanie programu rządu w odniesieniu do administracji publicznej;
- doskonalenie urzędniczych kwalifikacji zawodowych i etyczno-moralnych (w relacjach służbowych i pozasłużbowych) (por. [27]).

Dla kształtowania poprawnych i pożądaných relacji urząd–obywatel ważne jest stosowanie następujących zasad i wartości:

- praworządność i humanizacja funkcjonowania administracji, stosunków międzyludzkich w relacjach urząd–obywatel;
- konstruktywność i kreatywność działań i zachowań urzędników w celu harmonijnej realizacji interesu publicznego i interesu jednostki;
- prawda, rzetelność, sprawność;
- lojalność i życzliwość urzędnika wobec obywatela, zwłaszcza będącego stroną;
- niezbędność pełnej, systematycznej i rzetelnej informacji oraz kontroli i krytyki;
- zapewnienie odpowiednich warunków rzeczowych i materialnych funkcjonowania aparatu administracyjnego i obsługi obywateli w urzędach (por. [24], s. 25).

W procesie doskonalenia usługi szczególnego znaczenia nabierają zaangażowanie pracowników i ich profesjonalizm. Klienci oprócz sprawnej i fachowej obsługi wymagają od urzędników życzliwej pomocy. Na wystawianą przez nich ocenę jakości wpływa także dostępność usług, pełna informacja, kompetencja świadczących usługę, ich odpowiedzialność, rzetelność, uczciwość oraz znajomość potrzeb nabywców. Jakość świadczonej usługi, w tym jakość obsługi, jest narzędziem kształtującym prestiż i autorytet urzędnika. Kierownicy urzędów, odpowiedzialni za wprowadzanie zmian doskonalących świadczenie usług i wpływających na wzrost satysfakcji usługobiorcy, muszą pamiętać, iż pracownik jest klientem wewnętrznym urzędu i satysfakcja z wykonywanej pracy wpływa na jego relacje z klientem. Dobrze oceniana jakość pracy urzędników buduje prestiż urzędów administracji publicznej oraz tworzy korzystny wizerunek urzędnika.

#### **4. Postawy pracowników administracji a jakość świadczonych usług**

W państwie demokratycznym administrację publiczną winna cechować zasada, zgodnie z którą służba publiczna jest równoznaczna z zaufaniem publicznym. Oznacza to, iż urzędnicy wszystkich szczebli powinni jak najlepiej wykonywać wynikające z niej zadania (por. [16], s. 109).

Urzędnik powinien wykonywać powierzone mu zadania w sposób sumienny, solidny, sprawny, uczciwy i odpowiedzialny. Cechy te stanowią kluczową determinantę zachowań organizacyjnych zatrudnionych w administracji osób, kształtują ich stosunek do pracy, wpływają na relacje z klientem. Sumienność w pracy, transparentność działań, poczucie służby wobec lokalnej społeczności wynikają z misyjności, jaka jest przypisana administracji. Służebna rola administracji samorządowej wobec wspólnoty lokalnej powoduje potrzebę ciągłego doskonalenia pracy urzędu i urzędników.

Sprzyja temu zarządzanie jakością, powodując przejście od zbiurokratyzowanych form działania do działań zorientowanych na klienta i wpisanych w politykę jakości urzędu. Wymaga to zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi, w tym modyfikacji systemu motywowania i oceniania, nowej kultury organizacyjnej oraz przemodelowania systemu wartości kształtujących zachowania organizacyjne urzędników. Kultura organizacyjna interpretowana jest jako zbiór dominujących wartości i norm charakterystycznych dla danej organizacji i tworzących jej tożsamość, która wyodrębnia ją z otoczenia poprzez nadanie specyficznych cech (por. [34], s. 297). Kultura organizacyjna:

- to całość ludzkich sposobów życia w grupach, całość stosunków międzyludzkich, postaw, wartości, przekonań, norm, to sposób poznawania świata, reagowania, zaspokajania potrzeb, bezpieczeństwa, pewności, komfortu psychicznego;
- ma charakter wspólnego podzielania poglądów, współodczuwania, reagowania, jednoczy, stabilizuje, zmniejsza niepewność, stanowi rodzaj spoiwa;
- jest zawarta i ukryta w umysłach i sercach ludzi, bo oni tworzą organizację (por. [18], s. 51).

Kultura organizacyjna wpływa na postawy pracowników (por. [4], s. 13). Stanowią one istotny komponent kompetencji, zgodnie z normą terminologiczną EN ISO 9000:2005 interpretowanych jako „wykazana zdolność stosowania wiedzy i umiejętności” (por. [3], s. 68). W porównaniu z wiedzą i umiejętnościami postawy trudniej kształtować, wymaga to czasu, odpowiedniej polityki personalnej i klimatu organizacyjnego. Tworzą go takie czynniki, jak: przejrzystość działań i decyzji, nagradzanie, standardy, elastyczność, odpowiedzialność, zaangażowanie zespołu. Istotne znaczenie ma tu właściwy dobór pracowników, a następnie świadome i celowe kształtowanie ich zachowań organizacyjnych, uwzględniających m.in. sposób reagowania na prośby i oczekiwania klientów. Równie ważny staje się rozwój pracownika, jego wiedza i kompetencje mają przecież decydujące znaczenie w ocenie jakości świadczonych usług (por. [19], s. 40–41).

Zarządzanie jakością w sferze publicznej winno więc obejmować budowanie kultury jakości jako części kultury organizacyjnej, zawierającej zbiór wspólnych dla wszystkich pracowników wartości i przekonań, oraz zaangażowanie kierownictwa i pracowników w proces identyfikowania potrzeb klientów i zaspokajania

tych oczekiwań w jak najlepszy sposób. Kultura organizacyjna powinna sprzyjać rozwijaniu poczucia misji publicznej i społecznej służby administracji publicznej (por. [26], s. 155) i być zorientowana na jakość i profesjonalizm. Wymagania w zakresie profesjonalizmu pracowników administracji dotyczą wiedzy i wykształcenia, ale też wynikają ze społecznej doniosłości świadczonych usług, sfery autonomii związanej z wykonywaniem władztwa administracyjnego, kontaktu z wartościami, uprawnień do ingerowania w sferę praw i wolności jednostki (por. [2], s. 105). Ochrona środowiska zawodowego profesjonalistów przed osobami niekompetentnymi rodzi konieczność operowania pewnymi standardami gwarantującymi prawidłowość i poprawność wykonywania zadań. Jak podkreśla B. Kaye, stanowią one pewien kod moralny, wyznacznik marki danego zawodu (por. [29]). Projakościowe postawy pracowników administracji wymagają tworzenia odpowiedniego klimatu pracy, identyfikowania się z takimi zasadami etyki zawodowej, regulującymi wykonywanie zadań, jak: sumienność, rzetelność, uczciwość, odpowiedzialność. Etyczny urzędnik powinien angażować się nie tylko w proces badania i analizowania administracyjno-prawnych reguł, ale także zastanawiać się nad treścią etycznych wartości, na podstawie których dokonuje ostatecznych rozstrzygnięć (por. [16], s. 142).

Zarządzanie jakością wymaga więc odpowiedniej infrastruktury etycznej, zaplecza w postaci wartości, norm i zasad kształtujących pożądane postawy pracowników, sprzyjające ciągłemu doskonaleniu pracy i tworzeniu demokratycznych, opartych na życzliwości i empatii relacji z podmiotami zlokalizowanymi na zewnątrz urzędu. Jakość relacji zewnętrznych zazwyczaj odzwierciedla charakter relacji wewnętrznych, stąd szczególna rola zarządzania zasobami ludzkimi, w tym kierowania ludźmi zmierzającego w stronę przewodzenia, a więc sprawowania władzy w organizacji m.in. w oparciu o autorytet przywódcy.

Zarządzanie jakością wymaga także odpowiedniego systemu motywacyjnego, promującego dobrze wykonaną pracę i nagradzającego wysiłek związany z podnoszeniem jakości usługi i relacji z klientem. Jak stwierdzili D. Katz i R. Kahn, żadna organizacja nie może istnieć, jeżeli jej członkowie nie zaakceptują oczekiwanych od nich czynności oraz nie będą mieli motywacji do ich wykonywania (por. [27]). Niezadowolenie pracowników może wpływać w istotny sposób na pogorszenie jakości usług publicznych. Zadowoleni pracownicy są wizytówką urzędu, dobrze pracują, mają pozytywny wpływ na inne osoby. Można wyróżnić trzy poziomy satysfakcji z pracy urzędników:

- ogólna satysfakcja z pracy – ogólny poziom zadowolenia z pracy w danej organizacji;
- satysfakcja zawodowa – zadowolenie z organizacji, pracownik może dobrze wykonywać przydzielone mu zadanie;
- satysfakcja z atmosfery i stosunków międzyludzkich (por. [27]).

Najbardziej korzystna dla urzędu jest sytuacja, gdy pracownik osiąga pełną satysfakcję. Człowiek w organizacji pełni bowiem bardzo ważną rolę. Ma

wpływ na każdy obszar jej funkcjonowania, gdyż wszystko ma swój początek w umyśle człowieka, jego preferencjach, postawie, zachowaniu, kompetencjach i motywacji. Pracownik właściwie zmotywowany daje organizacji swoje uzdolnienia, twórczość, energię, szybko przystosowuje się do zmian, chętniej akceptuje decyzje związane z zarządzaniem jakością. Pozytywne nastawienie do jakości w organizacji, nadanie tego typu działaniom charakteru priorytetowego, można rozpatrywać w kategorii zwiększonej szansy na osiągnięcie sukcesu. Stąd tak ważne staje się zbudowanie przekonania wśród pracowników, iż jakość i procesy organizacyjne nie mają jednego właściciela, realizacja zadań i celów jakościowych dotyczy wszystkich osób w organizacji (por. [27]).

Charakter motywujący pełni również ocenianie, może mieć ono istotny wpływ na kształtowanie pożądanych postaw organizacyjnych. Ocenianie jest wyrażaniem, w formie pisemnej lub ustnej, osądu o pracownikach, to wartościowanie ich cech osobowych, zachowań i efektów pracy (por. [25], s. 260–291). Ocena stanowi osąd powstający w wyniku porównywania pracy z przyjętym wzorem. Wewnętrzny system oceniania spisany jest w postaci regulaminu. Powinien on zawierać cele, zasady, kryteria, metody i procedury oceny. Cele oceniania winny wynikać m.in. z zadań służących poprawie jakości usług oferowanych przez daną organizację publiczną. Można do nich zaliczyć:

- właściwe wykorzystanie zasobów ludzkich w realizacji polityki jakości;
- zwiększenie efektywności zarządzania jakością w urzędzie;
- poprawę jakości pracy i relacji z klientem;
- dostarczanie informacji niezbędnej w udoskonalaniu polityki personalnej i polityki jakości;
- sprawiedliwą weryfikację osiągnięć pracowników, uwzględniającą działania projakościowe;
- opracowanie programu motywacyjnego i ścieżek rozwoju skorelowanych z systemem zarządzania jakością.

Ocena jest bardzo istotna z punktu widzenia samego pracownika. Uświadamia mu, jak jest postrzegany przez przełożonego, koryguje lub wzmacnia jego stosunek do pracy, pozwala porównywać się z innymi, wskazuje na braki w wiedzy i umiejętnościach, wpływa na relacje w organizacji oraz wzmacnia wartość pracownika, ma także wpływ na planowanie ścieżki rozwoju (por. [1], s. 177).

Motywowanie, rozwój i ocenianie to elementy zarządzania zasobami ludzkimi. Zarządzanie to winno wspomagać procesy doskonalenia jakości i uwzględniać:

- tworzenie zespołów jakości pozwalających wykorzystać różnorodną wiedzę pracowników, konfrontację różnych sposobów myślenia;
- pomiar zadowolenia pracowników;
- zapewnienie możliwości swobodnego wypowiedzenia się i komunikowania;
- autonomię i możliwość podejmowania decyzji przez pracowników;
- motywowanie pracowników na rzecz jakości poprzez stosowanie zachęt, perswazji, bodźców materialnych i niematerialnych (por. [21], s. 70).

B. Guy Peters trafnie ocenia rolę urzędników, wskazując na fakt, iż od decyzji urzędników niskiego szczebla w dużej mierze zależy, kto otrzyma określone korzyści oraz jakie będą poglądy obywateli na temat administracji publicznej. To urzędnicy niższego szczebla są kluczowymi osobami wyznaczającymi bieg spraw publicznych (por. [27]), przesądzającymi o jakości usług publicznych i w efekcie o jakości funkcjonowania państwa.

Poprawa jakości wymaga zapewnienia pracownikom instytucji publicznych narzędzi usprawniających proces świadczenia usługi, są to m.in. wewnętrznie dopracowane procedury przewidziane na różne sytuacje, dostosowane do hierarchii potrzeb i wymagań klientów (por. [19], s. 36). Pomocnym narzędziem w komunikowaniu się z klientem i przekazywaniu mu informacji są karty usług, prezentujące skrócone procedury załatwiania konkretnych spraw. Stanowią informacje dla klientów i są rodzajem instrukcji dla pracowników, stają się standardami obowiązującymi w urzędzie. Ich celem jest szybki dostęp klientów do kompleksowej, przejrzystej informacji na temat sposobu załatwienia sprawy, zredukowanie liczby wezwań o uzupełnienie dokumentów, skrócenie czasu świadczenia usługi, poprawa wizerunku urzędu oraz wzrost zadowolenia klientów (por. [26], s. 140). Jak zauważa E. Skrzypek, autentyczna troska o klienta jest zawsze opłacalna, można ją uznać za ważny wskaźnik sprawności funkcjonowania organizacji (por. [31]).

Etos urzędnika, misyjność pracy wpływają na wzrost roli motywatorów pozafinansowych w systemie motywacyjnym, związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych, psychologicznych pracownika czy jego samorealizacją, tymczasem dla wielu urzędników równie ważne są motywatory finansowe. Preferencje te kształtowane są przez potrzeby bytowe pracowników i niezbyt atrakcyjny poziom wynagrodzeń. Wzrost wysiłku pracownika związanego z doskonaleniem wykonywanej przez niego pracy i relacji, które tworzy, wymaga więc wzmocnienia w postaci zachęt finansowych, umiejętnie skompilowanych w systemie motywacyjnym z zachętami zaspokajającymi potrzeby wyższego rzędu. Dobór motywatorów zawsze też powinien uwzględniać indywidualne oczekiwania pracownika.

## Podsumowanie

Pracownicy określają jakość urzędu jako instytucji publicznej spełniającej określone cele w społeczeństwie. Każde ich działanie ma wymiar etyczny i wpływa na relacje międzyludzkie (por. [6], s. 100), dlatego też zarządzanie jakością wymaga korelacji z zarządzaniem zasobami ludzkimi, które kształtuje wolumen korzyści wynikających z wdrażania systemu jakości. Korzyści te należy analizować z perspektywy organizacji, klienta oraz pracownika. Wyzwaniem dla osób odpowiedzialnych za realizację polityki personalnej w urzędzie jest two-

rzenie takiej kultury organizacyjnej, takich struktur kompetencyjnych i zespołów jakości, takiego klimatu organizacyjnego, w którym nadrzędną wartością będzie właśnie jakość i docelowo – satysfakcja klienta zewnętrznego i wewnętrznego. Stąd system motywacyjny musi być ukierunkowany na wywoływanie u pracowników projakościowych zachowań. Wymaga to odpowiednich zasad oceniania i wynagrodzeń, pobudzających i wyzwalających zachowania sprzyjające doskonaleniu jakości. Realizacja polityki jakości oznacza nagradzanie za udoskonalanie i unowocześnianie środowiska pracy, rozwój kompetencji pracowników, zachowania projakościowe, ustalanie kierunków doskonalenia pracowników zgodnie z potrzebami systemu zarządzania jakością. Również bodźce motywacyjne o charakterze niematerialnym powinny zmierzać do zaspokajania potrzeby uznania i samorealizacji w kontekście wykonywanych zadań projakościowych.

W jednostkach administracji istnieje potrzeba kształtowania i wzmacniania postaw pracowników zorientowanych na jakość. Wymaga to tworzenia klimatu pracy sprzyjającego projakościowym i etycznym działaniom, gdyż jakość utożsamiana jest z solidnością, rzetelnością i uczciwością pracownika. Wdrażając nawet najdoskonalsze systemy zarządzania jakością, nie osiągnie się sukcesu, jeśli nie zostaną one skorelowane z polityką personalną urzędu, gdyż małe zaangażowanie pracowników może stanowić poważną barierę we wdrażaniu systemu jakości, umacnianą jeszcze dodatkowo przez sposób organizacji pracy. R. Batko podkreśla, iż urzędnicy nadal korzystają z niezintegrowanych aplikacji komputerowych, mają ograniczony dostęp do danych, często nie widzą ostatecznego rezultatu swojej pracy. Zbiurokratyzowanie procedur, sformalizowanie organizacji pracy, rzadkie występowanie delegowania uprawnień decyzyjnych może być po prostu wygodne dla kierownictwa, gdyż czyni urząd przewidywalnym (por. [32]).

Brak sukcesu we wdrażaniu zarządzania jakością może też wynikać z samej specyfiki pracy w strukturach administracji publicznej, kojarzonej z usystematyzowaniem, przewidywalnością działania i zapewniającej pracownikom stabilizację, co samo w sobie może już powodować niechęć do zmian. Wdrażanie systemu zarządzania jakością jest z pewnością zmianą, która wymaga wysiłku ze strony pracownika, gotowości do ciągłego uczenia się, aktywności. Stąd ważną staje się rola kierowników, ich mądre, odpowiedzialne decyzje mogą usprawnić zarządzanie zasobami ludzkimi i zwiększyć satysfakcję pracowników, którzy widząc w celach organizacji także swoje cele, będą chętniej angażować się w realizację powierzonych im zadań przy założeniu, iż system motywacyjny będzie uwzględniał zarówno zachęty finansowe, jak i pozafinansowe.

## Literatura

- [1] Bańka W., *Operacyjne kierowanie pracownikami w organizacjach*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

- [2] Bogucka I., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- [3] Bugdol M., *Możliwości integracji kontroli zarządczej z systemami zarządzania jakością*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 9.
- [4] Deal T., Kennedy A., *Corporate and Cultures*, MA: Addison Wesley, 1982.
- [5] Dolnicki B., *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, SEAP i Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2006.
- [6] Fenrych P., *Etyka w działaniu urzędnika publicznego*, [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- [7] Ferlie E., Ashburner I., Fitzgerald L. Pettigrew A., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- [8] Jeżowski P., *New public management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.
- [9] Kobylińska U., Glińska E., *Współczesne koncepcje zarządzania jakością w instytucji publicznej*, [w:] W. Matwiejczuk (red.), *Zarządzanie organizacją w nowej rzeczywistości gospodarczej. Wybrane problemy*, Difin, Warszawa 2009.
- [10] Kommaraju R., *Investors in People*, VDM Verlag, 2008, ss. 68.
- [11] Kowalski T., *Komplementarny charakter wiedzy, jakości i etyki w rozwoju organizacji*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*, Printgroup, Szczecin 2006.
- [12] Kozłowska B., *Podmioty administracji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne, część ogólna*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2003.
- [13] Kożuch B., *Zarys rozwoju zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie” 2006, nr 3.
- [14] Kożuch B., Kożuch A., *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- [15] Kożuch B., Markowski T. (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- [16] Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 1995.
- [17] Kuźnik F., *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.

- [18] Lewicka D., Kandefer M., *Kształtowanie kultury organizacyjnej w związku ze zmianami w organizacji*, [w:] K. Markiewicz, M. Wawer (red.), *Problemy społeczne we współczesnych organizacjach*, Difin, 2005.
- [19] Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.
- [20] Noworól A., *Model zarządzania terytorialnego*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- [21] Opolski K., Dykowska G., Możdżonek M., *Zarządzanie przez jakość w usługach zdrowotnych. Teoria i praktyka*, CeDeWu.pl. Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2009.
- [22] Papaj T., *Instrumenty e-administracji jako innowacje w koncepcji Public Governance*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 2.
- [23] Parasuraman A., Zeithaml V.A., Berry L.L., *A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research*, „Journal of Marketing” 1985, nr 49.
- [24] Piekara A., *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
- [25] Pochtowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2003.
- [26] Przybyszewski R., *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Adam Marszałek, Toruń 2009.
- [27] Przybyszewski R., Atamańczuk K., *Administracja publiczna w wymiarze społecznym i humanistycznym. Założenia, teraźniejszość i przyszłość*, Adam Marszałek, Toruń 2011.
- [28] Rogoziński K., *Sfera publiczna fundamentem sektora usług publicznych*, [w:] B. Kozuch, A. Kozuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- [29] Sikorski Cz., *Drogi do sukcesu. profesjonalizm kontra populistyczna kultura organizacyjna*, Difin, Warszawa 2007.
- [30] Skierniewki T., *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej, Raport z I etapu badania*, Homo Homini Instytut Badania Opinii, Warszawa 2008.
- [31] Skrzypek E., *Jakość i efektywność*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.
- [31] Snopko J., *Usługi administracyjne w świetle koncepcji zarządzania w administracji samorządowej*, [w:] B. Kozuch, A. Kozuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.



- [32] Stec R., *Administracja publiczna i prawo administracyjne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne, część ogólna*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2003.
- [33] Wojtowicz A., *Kultura organizacyjna współczesnego przedsiębiorstwa*, [w:] L. Koziół (red.), *Zarządzanie sektorem publicznym i prywatnym w społeczeństwie informacyjnym*, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie, Tarnów 2005.

### **Meaning of Administration Employees' Attitudes in Quality of Public Service Management**

**Summary:** Quality management is a method of management based on co-operation of all the employees. This is why correlating quality policy with personnel policy of an office in order to shape and strengthen employees' attitudes aiming at quality is so important. These attitudes are identified through the client's expectations, characterised by conscientiousness, reliability, professionalism, improving job and ethical-moral qualifications and friendliness towards the citizen. Low involvement of employees may pose a serious barrier in implementing quality system.

In the article it is assumed that pro-quality attitudes of employees are influenced by changes in managing public administration units, clients' expectations, personal policy of the office, motivation system rewarding actions of improving services provided, assessment procedure and organisational culture.

**Keywords:** quality, public service, public administration, worker.