

Piotr Rogala

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

BADANIE SATYSFAKCJI KLIENTÓW PRZEZ URZĘDY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Streszczenie: Celem artykułu było sprawdzenie tego, w jakim stopniu urzędy administracji samorządowej wprowadziły i stosują rozwiązania z zakresu oceny satysfakcji klientów. Jako podstawowe źródło informacji na ten temat wykorzystane zostały raporty sporządzone w wyniku samooceny zgodnie z metodą CAF. Badaniem objęte zostały 23 organizacje. Na jego podstawie stwierdzono, że urzędy administracji samorządowej w niedostatecznym stopniu wdrożyły i stosują rozwiązania związane z pomiarem satysfakcji swoich klientów. Bardzo często nie prowadzą badań w tym zakresie lub prowadzą je w sposób nieprawidłowy. Ponadto, jeżeli nawet urzędy realizują tego typu badania, to zwykle nie wykorzystują odpowiednio ich wyników.

Słowa kluczowe: satysfakcja klientów, samoocena CAF, jakość usług publicznych.

1. Wstęp

P.F. Drucker w jednym ze swoich opracowań stwierdził, że „tak jak człowiek potrzebuje różnych miar, które pozwolą ocenić jego stan zdrowia i osiągnięcia, organizacja potrzebuje miar do oceny jej kondycji i wyników. Ocena osiągnięć musi być niejako wbudowana w przedsiębiorstwo i jego zarząd; wyniki muszą być mierzone – lub przynajmniej oceniane – i muszą podlegać nieustannej poprawie” [Drucker 2002, s. 28]. Sprawdzanie własnej działalności oraz uzyskiwanych wyników jest niezbędne do podejmowania właściwych decyzji (strategicznych, taktycznych i operacyjnych). Dlatego w organizacjach biznesowych wykorzystywane jest wiele metod i technik określania satysfakcji klientów. Dla urzędów administracji publicznej spełnienie potrzeb klientów powinno być nie mniej ważne niż dla organizacji biznesowych. W związku z tym także one powinny podejmować podobne działania.

Celem niniejszego opracowania jest sprawdzenie, na przykładzie wybranych urzędów administracji samorządowej, tego, w jakim stopniu jednostki te wprowadziły i stosują rozwiązania z zakresu oceny satysfakcji klientów. Jako podstawowe źródło informacji na ten temat wykorzystane zostały raporty sporządzone w wyniku samoocen przeprowadzanych zgodnie z metodą CAF. Dodatkowo uwzględnione zostały wieloletnie doświadczenia autora artykułu związane z pracą w charakterze konsultanta ds. zarządzania w administracji publicznej.

2. Model *Common Assessment Framework*

Model *Common Assessment Framework* (CAF) powstał na podstawie istniejącego wcześniej modelu doskonałości. Jest to narzędzie samooceny, którym mogą posługiwać się urzędy administracji państwowej i samorządowej różnych szczebli. Podlega ono nieustannemu rozwojowi. W 2006 r. przedstawiono trzecią jego wersję [Bugdol 2008, s. 177-181].

Stosującą model CAF organizację ocenia się w ramach wyodrębnionych 9 kryteriów, które zostały podzielone na 2 grupy. Pierwsza z nich dotyczy potencjału organizacyjnego. W jej ramach oceniane jest przywództwo, polityka i strategia, zarządzanie zasobami ludzkimi, partnerstwo i zasoby, procesy oraz zarządzanie zmianą. Druga grupa dotyczy uzyskiwanych wyników w zakresie: relacji z klientami, relacji z pracownikami, wpływu na społeczeństwo oraz kluczowych wyników działalności [Papaj 2008, s. 96-104]. Ocena przeprowadzana jest za pomocą skali punktowej, ponieważ twórcy modelu wyszli z założenia, że nie można zarządzać czymś, czego nie można zmierzyć. Każde kryterium może uzyskać ocenę od 0 do 100 punktów, tak więc organizacja może uzyskać łączną ocenę mieszczącą się w przedziale od 0 do 900 pkt.

Problematyka związana z relacjami z klientami uwzględniona jest w kilku kryteriach, m.in. w kryterium IV pt. „Partnerstwo i zasoby” znajduje się podrozdział IV.2 pt. „Rozwijanie współpracy i relacji z obywatelami/klientami”, a w kryterium V pt. „Procesy” zamieszczono podrozdział V.2 pt. „Opracowywanie i dostarczanie usług i produktów zorientowanych na klientów/obywateli”. Jednak bezpośrednio pomiarowi satysfakcji klientów przez organizację poświęcone jest kryterium VI pt. „Wyniki działalności w relacjach z obywatelami/klientami”. W jego ramach ocenia się to, czy organizacja: prowadzi badania satysfakcji swoich klientów, jakie uzyskuje wyniki w ciągu ostatnich lat, czy wyznacza i osiąga cele w tym zakresie. Zgodnie z metodą CAF prowadzona analiza może dotyczyć m.in. ogólnego wizerunku organizacji, angażowania i współdziałania klientów, dostępności urzędu, czasu oczekiwania na „załatwienie sprawy”, przestrzegania przyjętych standardów działania [Skrzypek, Suchodolski 2010, s. 3-6]. Potrzebne informacje powinny być zbierane zarówno bezpośrednio od klientów (np. przez badanie ankietowe), jak i z wykorzystaniem danych wtórnych (np. baz statystycznych lub danych dostępnych w urzędach itd.). Podczas samooceny, poza przyznawaniem ocen punktowych, identyfikowane są „mocne strony” oraz „obszary do poprawy”. Są one zestawiane w specjalnie przygotowywanych raportach.

Przeprowadzanie samooceny CAF pozwala uzyskać urzędowi wiele różnych korzyści (m.in. możliwość uzyskania kompleksowego „obrazu organizacji”, zdefiniowanie obszarów, które w pierwszej kolejności powinny być doskonalone, zwiększenie zaangażowania pracowników itd.), dlatego często jest ono wskazywane jako jedno z najważniejszych rozwiązań z zakresu zarządzania jakością przeznaczonych dla administracji publicznej [Rogala 2007, s. 176].

3. Parametryczne wyniki przeprowadzonych badań

Badaniem objęte zostały 23 urzędy administracji samorządowej. Dominującą, liczącą 13 podmiotów, grupę wśród nich stanowiły urzędy miast. Następne w kolejności były urzędy gmin (4), starostwa powiatowe (3), urzędy miasta i gminy (2) oraz urząd marszałkowski (1)¹. Były to organizacje uczestniczące w „Programie doskonalenia jakości usług publicznych w Urzędach Dolnego Śląska i Małopolski z wykorzystaniem doświadczeń Urzędu Miasta w Dzierżoniowie”. W ramach programu organizacje przeprowadzały samooceny, wykorzystując w tym celu metodę CAF. Pierwsza tura samoocen przeprowadzona została w drugiej połowie 2009 r. Uczestniczyły w nich grupy (zwykle kilkunastoosobowe) wybranych i specjalnie przeszkolonych pracowników ocenianych organizacji. Pracowali oni pod kierunkiem ekspertów z firmy konsultingowej. W przypadku 21 badanych urzędów było to ich pierwsze zastosowanie metody CAF. Dane z raportów, które powstały w efekcie tych samoocen, wykorzystane zostały do przeprowadzenia analizy na potrzeby niniejszego artykułu. W pierwszej części skoncentrowano się na ocenach punktowych, a w drugiej na zidentyfikowanych „mocnych stronach” i „obszarach do poprawy”.

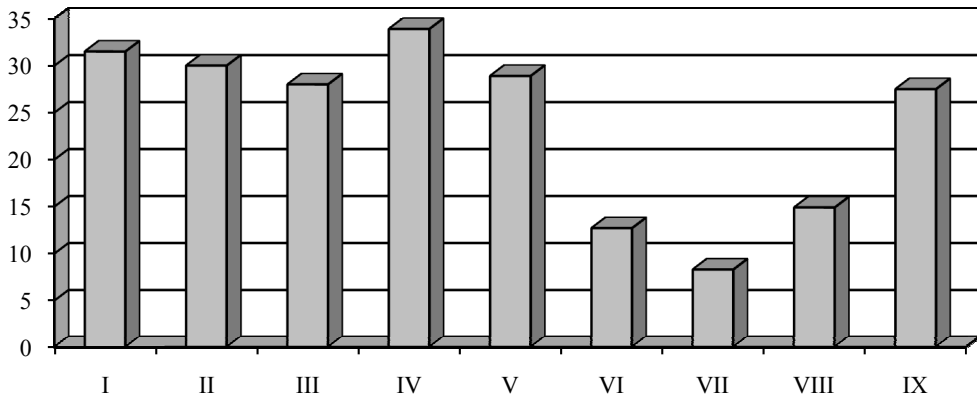
Średnia ocena dla badanych urzędów wyniosła 215,5 (na 900 możliwych do zdobycia) punktów. Znacznie lepiej niż wyniki oceniany były potencjał poszczególnych podmiotów (zob. rys. 1). Nie jest to jednak obserwacja zaskakująca czy też charakterystyczna wyłącznie dla administracji publicznej. Badania przeprowadzone na próbie 45 laureatów Polskiej Nagrody Jakości wykazały, że potencjał organizacji jest oceniany wyżej niż wyniki jej działalności [Rogała 2009, s. 91-98].

Najwyższe oceny otrzymywało kryterium IV „Pracownicy” (średnia = 33,9). Na kolejnych miejscach znalazły się I „Przywództwo” (średnia = 31,5), II „Strategia” (średnia = 30), V „Procesy” (średnia = 28,9) oraz VI „Zasoby” (średnia = 28). Najniżej punktowane było kryterium VII dotyczące wyników dotyczących pracowników (średnia = 8,3). Nieco więcej punktów uzyskały kryteria VI (wyniki dot. klientów) oraz VIII (wyniki dot. wpływu na społeczeństwo i środowisko).

Przeciętne zróżnicowanie uzyskanych ocen dla poszczególnych kryteriów (obliczone za pomocą współczynnika zmienności) wyniosło 29%. Przy czym najwyższe było w przypadku kryteriów, które uzyskały najniższą średnią ocenę. Dla kryterium VII wyniosło ono aż 86%, a dla kryterium VI – 74%.

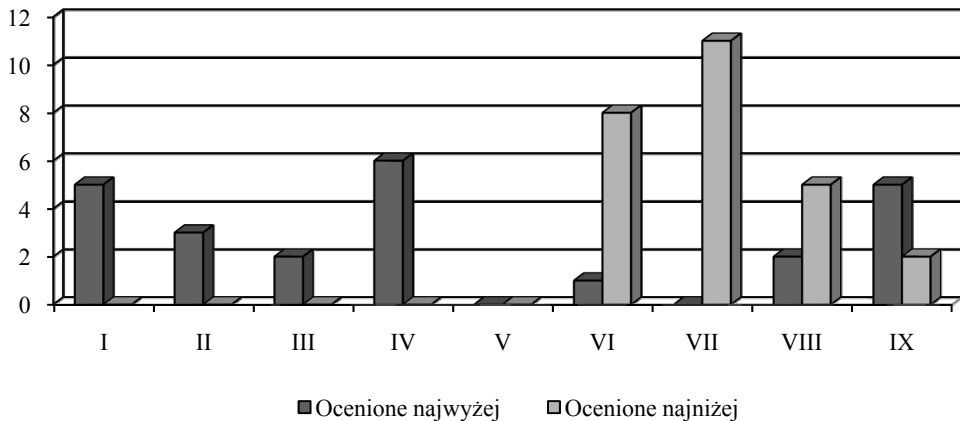
Ze wszystkich dziewięciu kryteriów najczęściej za zrealizowane w najwyższym stopniu w danym urzędzie uznawane było kryterium IV „Pracownicy”. Sytuacja taka miała miejsce sześć razy. W pięciu podmiotach najlepiej ocenienie były kryteria I „Przywództwo” oraz IX „Wyniki działalności” (zob. rys. 2).

¹ Badaniem objęto następujące urzędy miast i/lub gmin: Bielawa, Bochnia, Bolesławiec, Dobczyce, Dzierżoniów (miasto), Dzierżoniów (gmina wiejska), Jedlina Zdrój, Kłodzko, Nowy Targ, Sierpów, Stronie Śląskie, Strzegom, Świerzawa, Świdnica, Trzebinia, Trzebnica, Wałbrzych, Zabierzów, Zator; starostwa powiatowe: kłodzkie, miechowskie, wrocławskie, a także Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Na prośbę przedstawicieli tych instytucji wyniki samoocen są tak prezentowane, aby nie można było stwierdzić bezpośrednio, którego urzędu dotyczą.



Rys. 1. Średnie oceny dla poszczególnych kryteriów

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z samooceny badanych urzędów.



Rys. 2. Kryteria najwyżej i najniżej oceniane

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z samooceny badanych urzędów.

Uwaga: Liczba najwyżej i najniżej ocenionych kryteriów nie sumuje się do 18, ponieważ w przypadku niektórych urzędów taką samą (najwyższą lub najniższą) liczbę punktów otrzymało kilka kryteriów.

Kryterium VII „Wyniki w relacjach z pracownikami” najczęściej oceniane było jako zrealizowane w najmniejszym stopniu. Miało to miejsce w przypadku jedenastu badanych urzędów. Kryterium VI „Wyniki w relacjach w klientami” osiem razy, kryterium VIII „Społeczne wyniki działalności” pięć razy, a kryterium IX „Wyniki działalności” dwa razy były najslabiej oceniane.

Na tej podstawie można stwierdzić, że zagadnienia związane z pomiarem satysfakcji klientów, a następnie uwzględnianiem ich wyników w prowadzonej działalności należą do najsłabszych obszarów funkcjonowania urzędów administracji samorządowej.

4. Analiza „mocnych stron” i „obszarów do poprawy”

Druga część badania polegała na zestawieniu „mocnych stron” oraz „obszarów do poprawy” zidentyfikowanych podczas samooceny. Na tej podstawie stwierdzono, że w znacznej części urzędów nie podjęto żadnych działań związanych z badaniem opinii klientów. Wśród organizacji, które wprowadziły pewne elementy zarządzania satysfakcją klientów, najczęściej stosowane jest badanie ankietowe. Respondentami są zwykle osoby odwiedzające urzędy, czasem kwestionariusz ankiety udostępniany jest dodatkowo na stronie internetowej. Najczęściej badania te wykazują wysoki lub bardzo wysoki poziom usatysfakcjonowania klientów. Można jednak mieć wątpliwości co do ich rzetelności. Kilka urzędów wprost wskazało ten problem w samoocenie, zaznaczając, że nie ma profesjonalnej wiedzy na temat badania satysfakcji klientów, a wiele innych wskazywało na elementy składowe badań, które należy poprawić. Mowa była m.in. o liczebności próby (w jednym z urzędów badaniem objęto zaledwie 20 klientów w ciągu roku), braku segmentacji klientów, niewyznaczeniu celów, braku porównań z innymi urzędami i ogólnie o tym, że wyniki badań nie są analizowane ani wykorzystywane. Warto odnotować, iż w kilku urzędach wykorzystywane są pewne mierniki służące określeniu stopnia satysfakcji klientów (takie jak np. liczba skarg, liczba skarg zasadnych, liczba odwołań od decyzji itd.) obliczane na podstawie danych dostępnych w urzędach, niemniej jednak w większości badanych podmiotów twierdzono, iż mimo że w urzędzie dostępnych jest wiele użytecznych informacji, to nie poddaje się ich analizie.

Wyniki przeprowadzonego badania wykazały, że urzędy administracji samorządowej w niedostatecznym stopniu wdrożyły i stosują rozwiązania związane z pomiarem satysfakcji swoich klientów. Podstawowe problemy dotyczą tego, że bardzo często nie prowadzą badań w tym zakresie lub prowadzą je w sposób nieprawidłowy (np. bazując się na niereprezentatywnej próbie). Do oszacowania skali tego problemu przydatne mogą być wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, z których wynikało, że zaledwie 20,3% jednostek samorządu terytorialnego wprowadziło pewne rozwiązania z zakresu zarządzania jakością [*Zestawienie...* 2009, s. 9].

Nawet jeżeli urzędy prowadzą badania, to zwykle korzystają wyłącznie z badania ankietowego, pomijając wiele innych dostępnych metod i technik. W efekcie badaniem objęci są tylko interesanci przychodzący do urzędu w celu załatwienia jakichś spraw i jeden wzór kwestionariusza wykorzystywany jest w całym badaniu. Pomija się zatem bardzo dużą grupę klientów, którzy nie przychodzą do urzędu, ale korzystają z jego usług, i nie uwzględnia się zróżnicowania klientów i ich potrzeb (np. przedsiębiorców, turystów itd.). Ponadto często urzędy nie wykorzystują uży-

skiwanych wyników badań do doskonalenia swojego funkcjonowania, czyli nie biorą ich pod uwagę w procesie podejmowania decyzji. Nie analizują (na poziomie najwyższego kierownictwa) uzyskiwanych wyników, nie wyznaczają celów, nie prowadzą porównań z wynikami uzyskiwanymi przez inne organizacje.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować 10 kluczowych problemów związanych z badaniem satysfakcji klientów przez urzędy administracji samorządowej. Zostały one ujęte w 5 grupach i przedstawione w tab. 1.

Tabela 1. Kluczowe problemy związane z badaniem satysfakcji klientów przez urzędy administracji samorządowej

Lp.	Problem	Grupa
1	Niepodejmowanie działań z zakresu badania potrzeb i oczekiwań klientów	Brak badań
2	Ograniczenie podejmowanych działań wyłącznie do badań ankietowych	Ograniczony zakres badań
3	Objęcie badaniem wyłącznie osób (interesantów) przychodzących do urzędu	
4	Mała liczba zadawanych pytań (wysoki poziom ogólności uzyskiwanych odpowiedzi)	
5	Niezapewnienie anonimowości respondentów (np. wypełnianie ankiet przez interesantów w sytuacji, gdy siedzą naprzeciwko urzędnika lub wypełnione kwestionariusze oddawane urzędnikom, a nie wrzucane do urny itd.)	Niewłaściwe metody badania
6	Zbyt niska liczebność próby badawczej	
7	Niewłaściwy sposób dobierania próby badawczej (tendencyjny dobór interesantów itd.)	
8	Uzyskiwane odpowiedzi nie są opracowywane (np. nie robi się zbiorczych zestawień) lub jest to robione w ograniczonym stopniu	Brak lub ograniczony zakres analiz
9	Nie ustala się celów (oczekiwanych wartości wskaźników), nie prowadzi się porównań z innymi urzędami, nie analizuje się trendów	
10	Wyniki przeprowadzanych badań nie są komunikowane w odpowiedni sposób (kierownictwu, pracownikom, klientom itd.)	Brak lub nieodpowiedni sposób komunikowania wyników

Źródło: opracowanie własne.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na to, że nie wszystkie problemy leżą po stronie urzędów. Na przykład w jednym z analizowanych urzędów podczas przeprowadzanego badania zadano następujące pytanie: "Co urząd powinien poprawić w pierwszej kolejności, aby wzrosło Pana/Pani zadowolenie ze świadczonych usług?". Zdecydowana większość respondentów nie udzieliła odpowiedzi. Osoby, które odpowiedziały, robiły to często zdawkowo lub złośliwie (wśród uzyskanych odpowiedzi znalazły się m.in. następujące stwierdzenia: „wszystko”, „wymienić pracowników”, „więcej ładnych kobiet”, „nie kraść” oraz „ocena należy do urzędników wykonujących swoją pracę”). Może to świadczyć o niskiej świadomości oraz małym zaangażowaniu interesantów lub o tym, że nie wierzą oni w to, że ich opinie mogą zostać uwzględnione.

5. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzić można, iż pomimo że w objętych badaniem urzędach administracji samorządowej wprowadza się wiele zmian mających na celu poprawienie jej funkcjonowania, a także bardzo dużo mówi się o potrzebie stosowania podejścia „proklientowskiego”, to jednak realizacja w praktyce zasady „orientacji na klienta” wciąż nie może być uznana za zadowalającą. Jest bardzo prawdopodobne, że problem ten nie ogranicza się jedynie do podmiotów objętych badaniem, lecz dotyczy zdecydowanej większości polskich urzędów. Na podstawie posiadanych informacji trudno jest jednoznacznie wskazać przyczyny takiego stanu rzeczy. Wydaje się jednak, że można się ich doszukiwać przede wszystkim we wciąż zbyt niskiej świadomości najwyższego i średniego kierownictwa dotyczącej nowoczesnego podejścia do zarządzania w administracji publicznej oraz w braku odpowiednich umiejętności pracowników odpowiedzialnych za badania (badania prowadzone są zwykle przez urzędników nieposiadających odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia w tym zakresie). Niemniej jednak konieczne jest kontynuowanie badań w tym aspekcie, gdyż dzięki nim możliwe będzie wskazanie rozwiązań pozwalających na poprawienie obecnej sytuacji.

Literatura

- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.
- Drucker P.F., *Myśli przewodnie Druckera*, MT Biznes, Warszawa 2002.
- Papaj T., *Strategia TQM w urzędach terytorialnej administracji publicznej*, AE, Katowice 2008.
- Rogała P., *Realizacja koncepcji Total Quality Management w polskich organizacjach*, „Współczesne Zarządzanie” 2009 nr 3.
- Rogała P., *Wykorzystanie samooceny CAF w administracji samorządowej*, [w:] *Inżynieria jakości. Teoria, praktyka, dydaktyka*, red. P. Grudowski, J. Preihs, P. Waszczur, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2007.
- Skrzypek E., Suchodolski B., *Common Assessment Framework (CAF)*, „Problemy Jakości” 2010 nr 3. *Zestawienie danych ilościowych z ankiety rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, Centrum Badań i Analizy Rynku, Warszawa 2009.

CUSTOMER SATISFACTION ASSESSMENT CARRIED OUT BY LOCAL GOVERNMENTS

Summary: The aim of the article was to verify the extent to which local governments have introduced and implemented the tools of customer satisfaction assessment. The main source of information for the subject were the self assessment reports prepared according to the CAF method. The research included 23 organizations. It found out that the local governments insufficiently implemented and used customer satisfaction assessment solutions. They rarely do any research into this area or it is performed improperly. Moreover, the offices that make such studies do not use their outcomes properly.