Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu
nr 26/2011

Bolesław Goranczewski

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

Klient wewnętrzny w zarządzaniu administracją publiczną

Streszczenie. W artykule przedstawiono ideę klienta wewnętrznego w administracji publicznej. W pierwszej części zaprezentowano współczesne tendencje odnoszące się do znaczenia i roli klienta w organizacji. W rozdziale tym przedstawiono istotę marketingu relacji (IM) jako odpowiedzi na te tendencje oraz ocenę możliwości i potrzeb zastosowania koncepcji IM w administracji publicznej. W rozdziale drugim skoncentrowano się na znaczeniu klienta zewnętrznego w administracji publicznej, jego segmentacji oraz charakterystyce. Rozdział kolejny obejmuje zagadnienia idei klienta wewnętrznego. Podjęta została próba określenia, kto jest klientem wewnętrznym i w jakich konfiguracjach organizacyjnych należy go poszukiwać. W rozdziale czwartym opisane zostały uwarunkowania aksjologiczne i socjologiczne funkcjonowania klienta wewnętrznego w organizacjach administracji publicznej. Rozdział kończący prezentuje *benchmarking* atrybutów klienta zewnętrznego i wewnętrznego.

Słowa kluczowe: klient wewnętrzny, marketing wewnętrzny, rynek wewnętrzny

Wstęp

Na działalność współczesnych organizacji wpływa wiele czynników zewnętrznych. Jednym z istotniejszych jest dominacja klienta. Obecnie jako standard przyjmuje się, że w celu przetrwania naturalnym mechanizmem organizacji jest dostosowywanie się do potrzeb i oczekiwań klientów. O ile w przypadku organizacji komercyjnych jest to powszechnie stosowana praktyka, o tyle w organizacjach nonprofitowych, w tym również administracji publicznej, sprawa jest bardziej skomplikowana. Organizacje funkcjonujące w ramach administracji

publicznej charakteryzują się specyfiką, w której stosowanie zasady dostosowywania się do klienta determinowane jest szeregiem czynników nie występujących w organizacjach komercyjnych. Do czynników tych zaliczamy m.in.:

– brak możliwości wyboru organizacji przez klienta,

– występowanie idei klienta zbiorowego,

– jednostkowość transakcji, przez co nie ma potrzeby stosowania narzędzi marketingu relacji itp.

Powstaje zatem pytanie, z jakiego powodu powinno się dbać o klienta zewnętrznego w administracji publicznej? Czy należy mierzyć jego satysfakcję oraz w jaki sposób uzyskać pożądane wyniki?

W niniejszym artykule oprócz przedstawienia uwarunkowań prawnych, społecznych i rynkowych podjęta została próba wskazania na jeszcze jeden ważny aspekt kształtowania satysfakcji klienta zewnętrznego. Tym aspektem jest idea klienta wewnętrznego, którego zaangażowanie i postawa ma bezpośredni związek z prawidłowym funkcjonowaniem administracji publicznej. Ważna jest zatem próba odpowiedzi na pytania, jakie czynniki wewnątrzorganizacyjne i zewnętrzne oddziałują na klienta wewnętrznego oraz czy satysfakcję klienta zewnętrznego można osiągnąć jedynie poprzez satysfakcję klienta wewnętrznego?

Problematyka idei klienta wewnętrznego w organizacji, w tym organizacji funkcjonującej w administracji publicznej, jest interesująca ze względu na fakt odnoszenia się do tej koncepcji większości współczesnych metod i systemów zarządzania.

1. Współczesne tendencje odnoszące się do znaczenia klienta w organizacji

We współczesnym świecie obserwuje się ciągły wzrost roli i znaczenia klienta w organizacji, który we wzajemnych relacjach osiąga pozycję dominującą. Można przyjąć, że tendencja ta jest trwała i dotyczy praktycznie wszystkich rynków, w związku z czym ma charakter megatrendu, współczesnej rzeczywistości gospodarczej. Odpowiedzią na ten proces jest powstanie marketingu relacji, który ukształtował się w efekcie ewolucji klasycznego marketingu spowodowanej koniecznością walki o klienta. W zależności od branży stosowanie marketingu relacji wymusiły takie czynniki, jak:

– pojawianie się coraz większej liczby konkurentów,

– konsolidacja branż i sektorów uniemożliwiająca skuteczne zabieganie o klienta podmiotom słabszym,

– ograniczanie barier wejścia/wyjścia z branży itp.

Wszystko to doprowadziło do sytuacji, w której coraz większą sztuką jest pozyskanie nowego klienta oraz poszukiwanie rozwiązań, które prowadzą do utrzymania więzi, tak by klient wrócił do organizacji w przyszłości. Aby klient związał się z produktem i/lub usługą, chciał skorzystać z oferty tej samej organizacji, rezygnując z dokonania kolejnej transakcji u konkurentów.

W tabeli 1 przedstawiono opis porównawczy poszczególnych kryteriów odnoszących się do klasycznego marketingu transakcji i marketingu relacji.

Tabela 1. Porównanie kryteriów odnoszących się do klasycznego marketingu transakcji i marketingu relacji

Marketing transakcji	Marketing relacji
Przeprowadzenie transakcji jako główny cel	Przeprowadzenie transakcji jako czynność wstępna do budowania trwałych więzi
Dominacja użyteczności i cech produktu	Dominacja dostarczenia wartości klientowi
Działalność skoncentrowana na jednej/dwóch transakcjach	Działalność skoncentrowana na długotrwałej współpracy z klientem
Obsługa klienta nie mająca charakteru priorytetowego	Priorytetowy charakter obsługi klienta, obejmującej wszystkie fazy dokonywania transakcji (przed, w trakcie i posprzedażną)
Mniej znacząca świadomość roli i znaczenia klienta	Świadomość zasadniczej roli klienta. Konieczność uzmysłowienia każdemu pracownikowi wpływu jego pracy na zadowolenie klienta
Jakość na najwyższym poziomie w fazie produkcji wyrobu/dostarczania usługi	Jakość na najwyższym poziomie, obejmująca procesy wytwarzania produktu bądź dostarczania usługi wraz z procesami wspomagającymi na każdym etapie realizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Payne, *Marketing usług*, Wyd. PWE, Warszawa 1996, s. 53.

Marketing relacji, nazywany w literaturze przedmiotu marketingiem: więzi, powiązań, wzajemnych relacji, partnerskim itp.[1], jest kontynuacją koncepcji, która zaistniała w latach 90. Jej ideą było wyartykułowanie klienta jako podmiotu dominującego, a nosiła nazwę *clientingu*[2].

Marketing relacji odnosi się zarówno do produktów, jak i usług. Ciągła ekspansja dotychczasowych bądź nowych konkurentów, posiadających tę samą lub podobną ofertę, spowodowała konieczność ewolucji marketingu. Transformacja narzędzi marketingowych, połączona z obejmowaniem tą koncepcją coraz to nowych rynków, rozpoczęła się w latach 50., kiedy dominował marketing dóbr konsumpcyjnych, i trwa aż do chwili obecnej, czyli do powstania marketingu relacji w latach 90.[3]

[1] Zob. T. Sztucki, *Marketing przedsiębiorcy i menedżera*, Wyd. Placet, Warszawa 1999.
[2] Zob. E. Gefroy, *Clienting*, Wyd. Placet, Warszawa 1998.
[3] Zob. K. Przybyłowski, S. Hartley, R. Kerin, W. Rudelius, *Marketing*, Wyd. ABC, Warszawa 2002.

Z tabeli 1 wynika, że marketing relacji zawiera w sobie następujące elementy składowe:

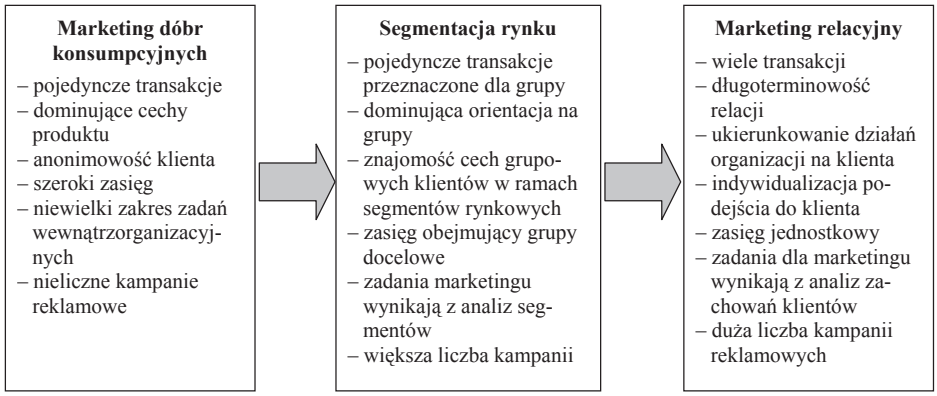
– tradycyjną formułę marketingu mix, wzbogaconą o

– profesjonalną obsługę klienta oraz

– jakość realizowaną na wszystkich etapach wytwarzania produktu i/lub dostarczania usługi.

Takie ujęcie zagadnienia oddaje jedna z bardziej popularnych definicji marketingu relacji: „Marketing relacji to koncepcja, w zgodzie z którą do tradycyjnego marketingu mix dodaje się obsługę klienta i jakość”[4].

Na rysunku 1 przedstawiono proces przekształcenia tradycyjnej koncepcji marketingowej, która w efekcie doprowadziła do powstania marketingu relacji.



Rys. 1. Proces przekształcenia marketingu

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Peppers, M. Rogers, *The end of mass marketing*, „American Demographics” 1995, nr 3-4, s. 42-51; J. Dyche, *CRM – relacje z klientami*, Wyd. Helion, Gliwice 2002.

Ciągłe zmiany w otoczeniu organizacji stanowią podłoże do zaistnienia marketingu relacji jako koncepcji odpowiadającej elastyczności działania. Dynamika zmian w otoczeniu oraz konieczność szybkiego reagowania na nie powodują, że bez utrzymywania więzi z klientami trudno sobie dzisiaj wyobrazić normalne funkcjonowanie jakiejkolwiek organizacji. W przypadku organizacji komercyjnych marketing relacji stanowi wymóg formalny i jeden z zasadniczych sposobów na przetrwanie firmy w turbulentnym otoczeniu.

W przypadku organizacji komercyjnych marketing partnerski jest narzędziem powszechnie wykorzystywanym, stanowiącym wewnątrzorganizacyjną odpowiedź na potrzeby rynku. Inaczej przedstawia się rola tej koncepcji w odniesieniu do monopoli, rynków regulowanych czy sektora organizacji publicz-

[4] Zob. Ph. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong, *Marketing. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2002.

nych. Wiąże się to z faktem, że na usługi wymienionych powyżej organizacji i instytucji klienci są po prostu skazani.

Mówiąc o marketingu jako funkcji realizowanej w administracji publicznej, odnosimy się w domyśle do marketingu usług. Kontinuum produkt – usługa oraz wzajemne przenikanie się czynników materialnych i niematerialnych w szerokim spektrum zadań własnych i zleconych powodują, że usługi mają mniej lub więcej cech materialnych[5]. Począwszy od decyzji administracyjnej, jako podstawowej formy usługi, poprzez świadczenie wszelkiego rodzaju usług mających wiele cech materialnych, jak np.: wywóz śmieci, edukacja, ochrona zdrowia, dostawa energii cieplnej itp.

Analizując porównania zawarte w tabeli 1, stwierdzić należy, że w administracji marketing relacji w wielu przypadkach nie ma zastosowania. Dla przykładu – decyzja administracyjna jest transakcją z natury jednostkową, a specyfika tej usługi nie wymaga budowania trwałej więzi z klientem ze względu na fakt, że klient urzędu nie jest w stanie załatwić tejże usługi gdziekolwiek indziej. Podobnie jest z dostarczeniem klientowi wartości, choć w tym przypadku sprawa jest bardziej skomplikowana. W urzędzie wartość będzie stanowiła usługa wykonana zgodnie z przepisami prawa. W organizacji realizującej zadania własne samorządu, np. w zakresie oświaty i wychowania, jednostka świadcząca te usługi powinna dostarczyć usługę o wysokiej jakości, ponieważ tylko taka usługa będzie stanowiła wartość dla klienta. O ile w pierwszym przypadku o jakości usługi stanowią odpowiednie przepisy prawa, o tyle w drugim na wartość dostarczoną klientowi składać się będą takie elementy, jak: profesjonalizm i przygotowanie personelu, zaplecze infrastrukturalne, finansowanie itp. Ranga tych zadań powoduje, że świadomość roli klienta (ucznia/słuchacza/studenta) powinna być wysoka, a standardy jego obsługi odbywać się na takim samym poziomie jak w organizacjach komercyjnych.

Podstawą budowania długotrwałych więzi i relacji jest zaufanie do organizacji. To zaufanie jest pochodną zadowolenia wynikającego ze zgodności usługi z oczekiwaniami klienta. W przypadku administracji zaufanie ma charakter wiodący, który zawsze przekłada się na decyzje wyborcze. Zaufanie do administracji samorządowej jest podstawą budowania partnerskich więzi z klientami. W praktyce funkcjonują bowiem dwa rodzaje satysfakcji konsumenta. Pierwszą z nich jest satysfakcja z dokonanej transakcji. Jest ona wynikiem krótkotrwałych doświadczeń klienta z obcowania z produktem/usługą bądź samą formą zawartej transakcji, np. profesjonalną obsługą przez urzędnika. Drugim rodzajem jest tzw. satysfakcja skumulowana, która w fazie po dokonanej usłudze wiąże się z długotrwałymi wrażeniami i doświadczeniami doznawanymi w okresach pomiędzy poszczególnymi transakcjami, np. pobytami pacjenta w szpitalu powia-

[5] I. Durlik, *Inżynieria zarządzania*, Wyd. Placet, Warszawa 1996, s. 157.

towym. Ten rodzaj satysfakcji charakteryzuje się dominacją emocji, na drugi plan zaś schodzi indywidualne, subiektywne odczucie klienta. Doświadczenie klienta jest bardzo ważną cechą satysfakcji skumulowanej, która charakteryzuje się długim okresem oddziaływania. Zarówno satysfakcja transakcyjna, jak i skumulowana wpływają na ostateczne zadowolenie klienta z dostarczonej usługi[6].

2. Znaczenie klienta zewnętrznego w administracji publicznej

W poprzednim podrozdziale przedstawiona została dominująca rola klienta jako jeden z ważniejszych wyznaczników współczesnego zarządzania. Utrzymanie klienta możliwe jest wyłącznie poprzez jego indywidualizację, budowanie trwałych więzi opartych na wzajemnym poszanowaniu praw i zaufaniu. Budowanie relacji możliwe jest wyłącznie poprzez dostarczenie wartości, tak aby klient związał się z organizacją, stał się jej partnerem, zwolennikiem, ambasadorem pozytywnych informacji na jej temat wśród swoich bliskich i znajomych. Zatem zdolność organizacji do zaspokojenia potrzeb i oczekiwań klienta to wykraczanie poza jego oczekiwania, a także antycypowanie potrzeb.

Powyższe postulaty winny odnosić się również do klienta administracji publicznej, dlatego też istotne jest wyspecyfikowanie, kto jest klientem zewnętrznym w administracji.

Klientem jest osoba załatwiająca sprawę w urzędzie, składająca prośbę o decyzję, zwana petentem. Jest to osoba, która chce skorzystać z usługi, jaką jest wydanie decyzji administracyjnej. Klientami zewnętrznymi są mieszkańcy, lokalna społeczność. W dobie marketingu relacji i personalizacji klienta słowo petent nabiera negatywnej konotacji i w formułowaniu wzajemnych relacji może być dezawuujące.

Klientem zewnętrznym są także wszelkie podmioty prawne, a więc instytucje czy przedsiębiorstwa, które mają siedzibę na terenie funkcjonowania danej jednostki. Wśród podmiotów prawnych wyszczególnić można zarówno podmioty krajowe, jak i zagraniczne.

Świadomość rozróżnienia klientów zewnętrznych na osoby fizyczne załatwiające sprawy urzędowe oraz podmioty czy instytucje jest niewystarczająca. W administracji publicznej występuje ponadto idea klienta zbiorowego, którego interesy dominują nad interesem indywidualnym w sytuacjach konfliktowych.

---

[6] Zob. A. Jachnis, J. Trelak, *Psychologia konsumenta i reklamy*, Oficyna Branta, Bydgoszcz 1998.

Pośrednio klientami administracji publicznej są klienci podmiotów, których właścicielem są jednostki samorządu terytorialnego. Podmioty te powoływane są w celu realizacji zadań publicznych polegających na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych o charakterze lokalnym, zarówno jako zadania własne, jak i zlecone[7].

Wśród zadań własnych realizowanych przez administrację publiczną, w zależności od szczebla samorządowego, znajdują się takie aktywności, jak: bezpieczeństwo, zachowanie ładu przestrzennego, środowisko naturalne i jego ochrona, infrastruktura komunikacyjna i organizacja ruchu, zaopatrzenie w wodę, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepło, kanalizacja oraz ścieki komunalne, kultura, ochrona zdrowia mieszkańców, oświata, kultura fizyczna i rekreacja, sport, pomoc społeczna, obronność, współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz wiele innych[8].

W większości przypadków powyższe zadania realizują podmioty o charakterze niekomercyjnym. Należą do nich instytucje i przedsiębiorstwa *non profit* działające zgodnie z ideą użyteczności publicznej. Jest zasadą w wielu państwach europejskich, że przedsiębiorstwa tego typu nie przynoszą zysku i/lub nie wykorzystują dochodów z podstawowej działalności na finansowanie innych form aktywności (nagrody z zysku, dywidendy, inwestycje). Formuła tych podmiotów opiera się na funkcjonowaniu zakładów budżetowych bądź różnorakich form podmiotów prawa handlowego[9]. Podmioty te przyporządkowane są miejscowym samorządom terytorialnym zarówno organizacyjnie, jak i gospodarczo.

W odniesieniu do podmiotów realizujących zadania własne jednostka samorządu terytorialnego (JST) pełni różne, często sprzeczne role. Podmioty te, stanowiące własność JST, są dostawcami nałożonych na nie zadań, będąc jednocześnie klientami tych podmiotów. Widać to dobrze na przykładzie usług komunalnych, gdzie JST, działając na lokalnym rynku usług, pełni następujące funkcje:

– jest klientem usług w budynkach użyteczności publicznej (szkoły, ośrodki zdrowia, urzędy itp.) oraz w budynkach komunalnych, których jest właścicielem,

– jest producentem i dystrybutorem oraz jest odpowiedzialna za zapewnienie ciągłości i jakości usług komunalnych (posiada wyspecjalizowane podmioty); z tego powodu JST są żywotnie zainteresowane optymalnym (efektywnym) wykorzystaniem posiadanego majątku, co często kłóci się z użytecznością publiczną,

– jest regulatorem lokalnego rynku usług komunalnych, równoważąc interesy dostawców i klientów, kreatorem racjonalnego użytkowania zasobów w celu

[7] Zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 13, poz. 74.

[8] Zob. ustawa z dnia 8 maja 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590.

[9] B. Kożuch, *Nauka o organizacji*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2008, s. 129.

optymalizacji kosztów własnych utrzymania tych podmiotów, mając na uwadze jednocześnie klientów, którzy zainteresowani są minimalizacją opłat za usługi komunalne,

– są przedstawicielami odbiorców (klientów), co powinno stymulować działania mające na celu ograniczanie kosztów usług komunalnych[10].

Klientami zewnętrznymi podmiotów realizujących zadania własne JST będą m.in.: pacjenci szpitali, odbiorcy energii, osoby korzystające z infrastruktury sportowej i/lub rekreacyjnej, użytkownicy dróg, uczniowie szkół różnych stopni, osoby korzystające z działalności ośrodków kultury, osoby korzystające z pomocy społecznej, pasażerowie transportu zbiorowego itp. Można przyjąć założenie, że klienci zewnętrzni podmiotów znajdujących się w strukturze JST bądź w których jednostka terytorialna posiada większościowe akcje lub udziały są pośrednio klientami zewnętrznymi JST. Dla przykładu, osoby korzystające z usług placówek kultury są klientami zewnętrznymi jednostki terytorialnej, która poprzez własną strukturę instytucjonalno-podmiotową realizuje nałożone na nią w tym zakresie zadania.

Relacje między wyspecjalizowanym podmiotem jednostki samorządowej a jej klientem są bardziej skomplikowane niż w przypadku podmiotu na rynkach konsumenckich, ponieważ w relacjach tych często dominuje idea klienta zbiorowego, a więc interes zbiorowy przeważa nad indywidualnym.

Jednostka samorządu terytorialnego w stosunku do: lokalnej społeczności, klienta zewnętrznego, podmiotów, które realizują jej zadania własne i zlecone, pełni wiele ról. Sytuacja ta powoduje, że nie zawsze da się zaspokoić potrzeby wszystkich zainteresowanych stron. Dlatego administracja samorządowa podejmuje inicjatywy na rzecz udowadniania lokalnej społeczności, że stosuje czytelne procedury postępowania oraz kieruje się uczciwymi zasadami poprzez:

– transparentność postępowania – czystość, przejrzystość podejmowanych działań i inicjatyw,

– jakość usług – poddawanie weryfikacji niezależnej strony trzeciej procedur, instrukcji postępowania. Wśród pozytywnych aspektów stosowanych w JST systemów jakości można wyszczególnić podnoszenie jakości obsługi klienta, np. poprzez cykliczne szkolenia. Wartości dodanej systemu można się doszukiwać jedynie w doskonaleniu działań i procesów. Pojawiają się zatem krytyczne oceny co do skuteczności i efektywności systemów jakości, głównie wśród użytkowników.

Inaczej do problematyki doskonalenia jakości należy podchodzić w przypadku podmiotów zależnych JST, a więc przedsiębiorstw/zakładów budżetowych, gdzie standaryzacja działań w postaci procedur czy instrukcji poprawia

[10] Zob. T. Mróz, E. Szczechowiak, *Perspektywy rozwoju polskiego ciepłownictwa*, „Nowoczesne Ciepłownictwo" 2000, nr 3-4, s. 20.

efektywność organizacji. W organizacjach usługowych, takich jak szpitale, szkoły czy przedsiębiorstwa komunalne i/lub produkcyjno-usługowe, a więc wszędzie tam, gdzie nie ma, tak jak w urzędzie, sformalizowanych reguł postępowania, warto stosować systemy zarządzania jakością. Służą one doskonaleniu działań, a poprzez to podnoszą efektywność wykorzystania środków publicznych, wspomagając budowanie zaufania w relacjach społeczność lokalna – JST.

3. Administracja publiczna a idea klienta wewnętrznego

W marketingu wewnętrznym istota klienta wewnętrznego odnosi się do kształtowania relacji między:

– współpracownikami w komórce organizacyjnej,
– działami w strukturze funkcjonalnej,
– podmiotami w strukturze o powiązaniach kapitałowych, a także
– dostawcami i odbiorcami w organizacji procesowej.

Celem marketingu wewnętrznego jest zbudowanie świadomości kluczowej roli klienta zewnętrznego w relacjach z organizacją oraz wyartykułowanie takich postaw i rozwiązań organizacyjnych, jak:

– kultura zorientowana na klienta zewnętrznego,
– szkolenia, których celem jest przetransponowanie relacji organizacja – klient zewnętrzny na grunt wewnątrzorganizacyjny[11].

Wartością dodaną marketingu wewnętrznego jest zmiana zachowań i postaw pracowników w celu poprawy jakości usług, co powinno przynieść podniesienie stopnia zadowolenia klienta zewnętrznego i zwiększenie zysków firmy[12].

Współczesne koncepcje zarządzania, takie jak: TQM, *Kaizen* czy *Reengineering*, odnoszą się do idei klienta wewnętrznego, choć nie precyzują, o kogo tak naprawdę chodzi[13]. W domyśle przyjmuje się, że klientem wewnętrznym jest uświadomiony pracownik. Świadomość pracownika dotyczy głównie istoty i zna-

[11] B. Goranczewski, *Istota oraz znaczenie idei klienta wewnętrznego w marketingu wewnętrznym i TQM*, XI Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Innowacyjność i jakość – wyznaczniki sukcesu", org. Wydział Maszyn Roboczych i Transportu Politechniki Poznańskiej, Boszkowo 2010.

[12] B. Goranczewski, D. Puciato, *Znaczenie świadomości pracowników w normatywnych systemach zarządzania*, II Ogólnopolska Konferencja „Zarządzanie personelem jako kryterium doskonałości", Uniwersytet Ekonomiczny Wrocław, Wydział Gospodarki Regionalnej i Turystyki w Jeleniej Górze, Piechowice, 20-21 października 2008.

[13] Zob. M. Imai, *Gemba Kaizen*, Wyd. MT Biznes, Warszawa 2007; R. Karaszewski, *TQM. Teoria i praktyka*, Wyd. TNOiK, Toruń 2001; M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 1993.

czenia klienta zewnętrznego dla funkcjonowania organizacji, przez co reguły i zasady stosowane w relacjach między organizacją a klientem przenosi się do praktycznego wykorzystania wewnątrz organizacji. Najpełniej do istoty klienta wewnętrznego odnoszą się standardy ISO. Norma terminologiczna wskazuje, że klientem jest „organizacja lub osoba, która otrzymuje wyrób"[14]. Postanowienia normatywne idą o krok dalej, zaznaczając, że „klient może być wewnętrzny lub zewnętrzny w stosunku do organizacji"[15]. Domyślne traktowanie klienta wewnętrznego jest zatem niewystarczające, albowiem w ślad za definicją normatywną klienta wewnętrznego można poszukiwać w bardzo różnych kryteriach odniesienia.

Podobnie jak w organizacjach komercyjnych, w przypadku administracji publicznej istotne jest określenie rynku wewnętrznego, stanowiącego środowisko, w którym funkcjonuje klient wewnętrzny. Ogólnie rynek wewnętrzny podzielić można na[16]:

Wewnętrzny I – w ramach którego znajdują się pracownicy urzędów i instytucji, przedsiębiorstw samorządu terytorialnego, zakładów budżetowych oraz innych podmiotów realizujących zadania własne i zlecone. Środowiskiem, w którym obecny jest klient wewnętrzny, są struktury organizacyjne o powiązaniach funkcjonalnych (struktury wewnętrzne urzędów i podmiotów zależnych).

Wewnętrzny II – osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, instytucje i inne podmioty, które są zrzeszone w układzie zależnościowym i znajdują się w podległości funkcjonalnej i/lub kapitałowej danej JST. Środowiskiem klienta wewnętrznego będzie struktura obejmująca wszystkie podmioty zależne (podobnie jak w strukturach korporacyjnych).

W przypadku rynku pierwszego klientem wewnętrznym będą pracownicy poszczególnych biur, działów i departamentów w samym urzędzie, jak również pracownicy sekcji, działów, wydziałów, pionów funkcjonalnych itp. w strukturach wewnętrznych podmiotów realizujących zadania własne oraz zlecone, których dana jednostka jest właścicielem. W strukturach funkcjonalnych klient wewnętrzny uwidoczniony jest w następujących interakcjach[17]:

a) poziom I – pomiędzy pracownikami w realizacji zadań poszczególnych komórek organizacyjnych,

b) poziom II – pomiędzy pracownikami różnych działów w powiązaniach funkcjonalnych przy realizacji zadań wynikających z uregulowań wewnętrz-

[14] PN-EN ISO 9000:2006, *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, Wyd. PKN, Warszawa 2006, pkt. 3.3.5.

[15] Ibidem.

[16] Zob. A. Szromnik, *Marketing terytorialny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.

[17] B. Goranczewski, D. Puciato, *Wybrane aspekty idei klienta wewnętrznego w zarządzaniu przez jakość*, I Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Public Management 2010 „Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych", org. Wydział Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2010.

nych; współpracę tę rozpatrywać można jako realizację idei klienta wewnętrznego, odnosząc ją do samych pracowników, którzy są wobec siebie klientami wewnętrznymi,

c) poziom III – współpracy w ramach struktury wewnętrznej, gdzie klientem wewnętrznym będą, zgodnie z normą terminologiczną ISO, nie pracownicy, a podmioty organizacyjne (działy, wydziały), występujące w dwóch formułach:

– w ramach pionu funkcjonalnego przy realizacji zadań wynikających z podziału funkcji w organizacji,

– pomiędzy pionami funkcjonalnymi w ramach współpracy wymagającej rozwiązań, wiedzy i umiejętności interdyscyplinarnych.

W bardziej rozbudowanych strukturach dwu- lub trójwymiarowych, które w środowisku instytucjonalnym, w tym w administracji publicznej, występują stosunkowo rzadko w relacjach pomiędzy kierownikami i wykonawcami, wprowadza się działania grupujące daną specjalizację poprzez nadzór merytoryczny. W tym przypadku pojawiają się nowi klienci wewnętrzni, którymi są komórki sztabowe i/lub koordynatorzy zadań przedmiotowych, np. główni specjaliści, których zadaniem jest merytoryczne wsparcie kierowników komórek organizacyjnych. W przypadku prac zespołowych pojawiają się dodatkowo kolejni klienci wewnętrzni, którymi są kierownicy lub liderzy zespołów interdyscyplinarnych[18].

Odnosząc się do poprzedniego podrozdziału, należy wskazać, że klientami wewnętrznymi będą podmioty, które realizują nałożone na administrację publiczną zadania własne i zlecone. Zatem klientem wewnętrznym będą:

a) wydzielone jednostki zajmujące się daną dziedziną społeczną bądź gospodarczą, np.: zespoły ekonomiczno-administracyjne, ośrodki doskonalenia, wszelkiego rodzaju zarządy zajmujące się daną dziedziną (np. dróg i mostów, gospodarki wodnej itp.),

b) podmioty gospodarcze: zakłady budżetowe, przedsiębiorstwa komunalne i/lub spółki prawa handlowego, których akcjonariuszem bądź udziałowcem są JST, zajmujące się sferą komunalną, transportową i infrastrukturalną,

c) jednostki organizacyjne, takie jak:

– publiczne placówki ochrony zdrowia (szpitale, przychodnie, ośrodki opiekuńczo lecznicze itp.),

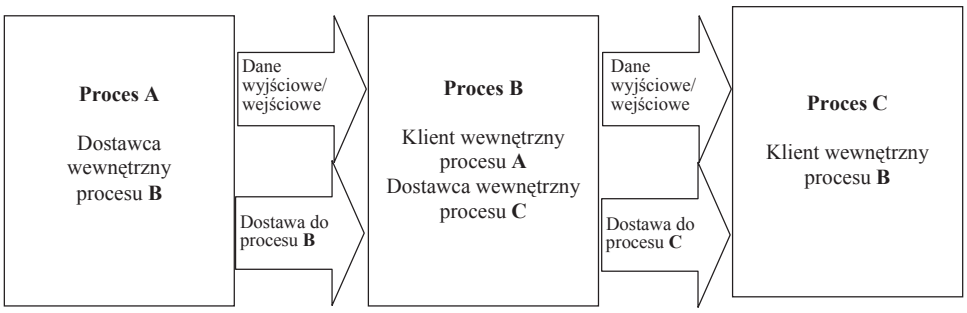
– placówki kulturalne, biblioteki, teatry, filharmonie, muzea,

– zespoły szkół itd.

W odniesieniu do I i II rynku wewnętrznego klient wewnętrzny występuje w powiązaniach:

– pionowych, które są efektem podległości funkcjonalnej oraz

[18] Zob. K. Łobos, *Teoria struktur organizacyjnych. Stan i perspektywy*, Wyd. AE, Wrocław 2003; M. Przybyła, W. Wudarzewski, J. Koziński, *Struktura organizacyjna jako narzędzie zarządzania*, Wyd. AE, Wrocław 1993.



Rys. 2. Łańcuch dostawca – klient wewnętrzny

Źródło: opracowanie własne.

– poziomych w ramach realizacji zadań danej komórki organizacyjnej i/lub zadań wymagających współpracy między poszczególnymi komórkami, zarówno w tym samym, jak i pomiędzy różnymi pionami funkcjonalnymi[19].

Najpełniej klient wewnętrzny uwidoczniony jest w organizacji procesowej. Do organizacji takich należą głównie te, które posiadają wdrożone i certyfikowane systemy zarządzania jakością. W administracji publicznej normatywne systemy zarządzania są stosunkowo popularne, choć ich sens i znaczenie związane jest raczej z chęcią udowadniania przestrzegania reguł i dotrzymywania standardów niż z rzeczywistym wpływem na pracę urzędów. Wszystko zależy od świadomości osób, które podejmowały decyzje o ich wdrożeniu, aktualnych użytkowników systemów oraz celów, jakie przyświecały procesom implementacji. Rzeczywista wartość dodana może wynikać ze zdolności organizacji do doskonalenia, pod warunkiem metodologicznie poprawnie wdrożonego systemu i odpowiedniej świadomości najwyższego kierownictwa i pracowników urzędu. Stosowanie systemów normatywnych wymusza doskonalenie, ujęte w takich modelach, jak: ISO 9004, PNJ i/lub EFQM, jak również popularny obecnie, przeznaczony dla administracji, model doskonałości CAF[20].

Rysunek 2 ilustruje ideę łańcucha procesów, zgodnie z którą w podejściu procesowym następuje zmiana ról z klienta na dostawcę wewnętrznego.

W administracji publicznej łańcuchy procesów mogą występować w ramach powiązań (przebiegów) horyzontalnych:

– w strukturze organizacyjnej urzędu,

– w strukturze podmiotu, którego właścicielami są JST,

[19] B. Goranczewski, D. Puciato, *Wybrane aspekty*..., op. cit.

[20] Zob. ISO 9004:2009, *Managing for the sustained success of an organization. A quality management approach*, Wyd. ISO 2009, www.iso.org; www.pnj.pl; www.efqm.org; www.caf.com.pl.

– pomiędzy strukturami wewnętrznymi urzędu i podmiotów realizujących zadania własne oraz zlecone,

– pomiędzy podmiotami, których właścicielami są JST.

Generalnie w administracji publicznej, tam gdzie wykorzystuje się systemy zarządzania normatywnego, lepiej funkcjonują następujące obszary[21]:

– obsługa klienta,

– zarządzanie personelem.

Z powyższej specyfikacji wynika, że znormalizowane systemy zarządzania porządkują sferę bardzo istotną w urzędzie, lecz tam, gdzie ich nie ma, wystarczające są szkolenia w zakresie obsługi klienta oraz HR. Wszystkie pozostałe zakresy aktywności urzędu, jak to już zostało wspomniane, objęte są ogólnie obowiązującymi formalizmami.

4. Uwarunkowania socjologiczne idei klienta wewnętrznego w administracji publicznej

Wdrażanie odpowiednich relacji klient – organizacja w administracji publicznej możliwe jest po spełnieniu następującego postulatu: „Administracja publiczna jest sługą ustroju i aparatem wykonawczym władzy politycznej”[22]. Skoro administracja etymologicznie ma różne znaczenia: m.in. obsługiwać, zarządzać, kierować, nigdy zaś rządzić, to należy przyjąć, że realizować te zadania mogą osoby posiadające pewne cechy[23]. Te cechy winny przełożyć się na jakość relacji wewnątrz organizacji.

Powyższe wskazuje, że podłoże idei klienta wewnętrznego w administracji powinno mieć charakter aksjologiczny. Praca urzędnicza, w odniesieniu do klienta zewnętrznego, winna charakteryzować się etosem, a co za tym idzie – również w relacjach wewnętrznych ten aspekt musi znaleźć swoje odzwierciedlenie. W administracji występuje bowiem pojęcie służby publicznej, rozumianej jako służenie społecznościom[24]. Można przyjąć, że służba jest ideą dalece wykraczającą poza wszelkiego rodzaju stosunki służbowe, wynikające z zatrudnienia, i wchodzi w obszar wartości. Wynika z tego, że aparat administracyjny sprawuje rolę służebną, a obywatel ma prawo do dobrej administracji.

---

[21] Zob. M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.

[22] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. Liber, Warszawa 2008, s. 24.

[23] Zob. M. Bugdol, *Zarządzanie jakością...*

[24] A. Dylus, *Służba publiczna: Cnota zapomniana*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wyd. WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007, s. 27.

To wszystko sprawia, że dominującego znaczenia w pracy urzędniczej nabiera etyka postępowania, zawierająca zbiór zasad, którymi winien kierować się urzędnik. Z tego powodu zarówno w regulacjach krajowych, jak i europejskich pojawiają się wytyczne co do etycznej pracy urzędnika, jak chociażby Europejski kodeks dobrej administracji[25]. Oprócz wytycznych ogólnych krajowych i międzynarodowych w urzędach wprowadzane są dokumenty formalne regulujące kwestie etyki postępowania urzędniczego. Dokumentami tymi są kodeksy etyczne. Obejmują one takie aspekty funkcjonowania jednostek administracji publicznej, jak[26]:

1. Postanowienia ogólne odnoszące się do standardów pracy urzędniczej oraz odstępstw od przyjętych reguł i zachowań.

2. Zasady, jakimi ma się kierować urzędnik, realizując obowiązki służbowe, do których zaliczyć można m.in.: rzetelność, uczciwość, praworządność, etykę postępowania, bezstronność i odpowiedzialność. Dodatkowo urzędnik musi posiadać kompetencje w zakresie obsługi klienta, takie jak: uprzejmość, asertywność i życzliwość. Cechy te możliwe są do osiągnięcia, choć trzeba mieć do tego odpowiednie predyspozycje.

3. Sankcje, jakie mogą zostać wyciągnięte w stosunku do urzędnika nie stosującego powyższych zasad[27].

4. Normalizacja zasad postępowania w administracji publicznej, obejmująca m.in. takie aspekty, jak:

– przejrzystość postępowania, wspomniana wcześniej transparentność, standaryzacja działania,

– przeciwdziałanie korupcji, unikanie aktywności, które mogłyby zostać zinterpretowane jako nieetyczne,

– moderowanie współpracy mieszkańców z lokalnymi organizacjami w celu rozwiązywania problemów społecznych,

– tworzenie warunków umożliwiających perspektywiczny rozwój jednostki administracyjnej i jej mieszkańców poprzez kreowanie i tworzenie wieloletnich planów rozwojowych,

– kierowanie się wyłącznie względami merytorycznymi w doborze pracowników zatrudnionych w urzędach, instytucjach czy podmiotach zależnych.

5. Rozliczanie się wobec lokalnej społeczności z planów i faktycznej realizacji wykorzystania budżetu stanowiącego środki publiczne.

---

[25] Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2001, s. 9.

[26] Zob. A. Strzelecki, *Aspekty normatywne wzorca osobowego urzędnika publicznego*, w: *Etos urzędnika*…, op. cit., s. 104.

[27] Zob. P.A. Borowska, *Odpowiedzialność etyczna urzędników Unii Europejskiej i rodzaj sankcji wymierzonej za nieetyczne postępowanie*, w: *Etos urzędnika*…, op. cit., s. 403 i nast.

Wyszczególniona powyżej normalizacja jest zgodna z ogólnie obowiązującymi tendencjami występującymi w innych branżach i ma swoje odzwierciedlenie w międzynarodowych standardach[28].

O służbie publicznej, etosie czy etyce pracy urzędnika lub pożądanych jego cechach można mówić jedynie wówczas, gdy spełnione są następujące kryteria:

– urzędnik nie ma problemów egzystencjalnych, związanych z utrzymaniem siebie i własnej rodziny,

– wpływ polityki na stabilność zatrudnienia jest zminimalizowany,

– urzędnik jest zmotywowany poprzez właściwą ocenę pracy zarówno ze strony przełożonych, jak i klientów urzędu, wobec których ma pełnić rolę służebną. W praktyce oznacza to nie „załatwiać", lecz „załatwiać i pomagać". Ocena winna wpływać na dobór i awans urzędniczy[29].

Dobrym miernikiem powyższych zachowań etycznych, w kontekście klienta wewnętrznego, powinny być relacje wewnętrzne, przejawiające się odpowiednimi stosunkami interpersonalnymi, dbałością o jakość, rzetelność, terminowość, uczciwość i odpowiedzialność w realizacji prac na rzecz współpracowników, którzy są klientami i/lub dostawcami wewnętrznymi.

Konfrontując podłoże aksjologiczne idei klienta wewnętrznego z rzeczywistością, stwierdzić można, że realia życia społeczno-gospodarczego są o wiele mniej wyidealizowane i bardziej pragmatyczne. Wskazać należy na szereg patologii występujących w administracji publicznej, a w szczególności w stosunkach:

– urzędnik – urząd oraz

– urzędnik – urzędnik,

które – używając języka prakseologicznego – są przeciwskuteczne do wdrażania idei klienta wewnętrznego. Wśród przejawów powyższych patologii na uwagę zasługują[30]:

– faworytyzm, rozumiany jako manipulowanie faktami i rzeczywistością, aby wyartykułować przewagę jednego podmiotu nad drugim,

– protekcję – nieuzasadnioną ochronę i ponadstandardową pomoc osoby znajdującej się na eksponowanym stanowisku w hierarchii danej struktury organizacyjnej.

---

[28] Zob. SA 8000 (*Social accountability*) *Społeczna odpowiedzialność biznesu*, Wyd. PKN, Warszawa.

[29] Z. Leoński, *Nauka o administracji*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 114.

[30] W. Mikułowski, *Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny, konsekwencje*, w: *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 442.

Powyższe negatywne zjawiska występujące w administracji publicznej przejawiają się poprzez:

– nepotyzm, polegający na obsadzaniu stanowisk publicznych członkami własnej rodziny i/lub znajomymi poprzez dostosowywanie wymogów i procedur do osiągnięcia skutku, jakim jest zatrudnienie tychże,

– kumoterstwo – faworyzowanie osób będących w związkach i wspólnotach interesów z osobą decyzyjną lub wpływową,

– poplecznictwo/klientelizm poprzez popieranie osób ubiegających się o stanowiska, a niemających merytorycznego przygotowania, niespełniających obiektywnych kryteriów oceny, lecz będących w powiązaniach politycznych z osobą decydencką.

Oprócz wspomnianych powyżej przejawów patologii w administracji publicznej, przekładających się na stosunki wewnątrzorganizacyjne, w tym na relacje między klientami wewnętrznymi, wymienić należy dodatkowo:

a) koniunkturalizm polityczny, wpływający na upolitycznienie stanowisk kierowniczych w administracji oraz

b) mobbing, wynikający z[31]:

– braku umiejętności menedżerskich osób kierujących w administracji, stosowania autokratycznego stylu kierowania, zarządzania przez konflikt[32],

– promowania rywalizacji, a nie kooperacji w stosunkach interpersonalnych,

– wykorzystania bezrobocia jako czynnika pobudzającego poczucie strachu,

– politycznych dyspozycji, pozbycia się ludzi o odmiennych poglądach, zatrudnionych w okresie zarządzania jednostką administracyjną przez inną opcję polityczną.

Ze współczesnych negatywnych zjawisk w relacjach interpersonalnych w środowisku pracy wskazać należy takie, jak wyścig szczurów, donosicielstwo, spolegliwość, kunktatorstwo, konformizm, brak szacunku oraz inne zachowania organizacyjne „zasługujące na pogardę"[33].

---

[31] Zob. M. Romańczuk-Grącka, *Mobbing w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia kryminologiczne i prawno karne*, w: *Patologie*…, op. cit., s. 468.

[32] Zarządzanie przez konflikt – istota tej metody polega na tym, że skłóca się pracowników, po to aby wprowadzić między nich negatywne emocje, żeby zajmowali się konfliktem, stracili do siebie zaufanie, a jako wyrocznię uznawali przełożonego, który tę metodę stosuje. Jest to klasyczna technika manipulacji stosowana przez typy autokratyczne, które budują swoją pozycję poprzez poczucie narastającej spolegliwości i strachu wśród podległych pracowników.

[33] M. Bugdol, *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii organizacji i zarządzania*, Wyd. UJ, Kraków 2006, s. 14 i nast.

5. Porównanie klienta wewnętrznego i zewnętrznego w administracji publicznej

W działalności komercyjnej występuje wiele różnic między klientem zewnętrznym a wewnętrznym. Podstawowym atrybutem rynku usług konsumpcyjnych jest możliwość dokonywania wyboru wśród podmiotów oferujących produkt bądź usługę. W przypadku relacji klient zewnętrzny – administracja publiczna takiej możliwości nie ma. Wynika to z naturalnego monopolu, związanego m.in. z wydawaniem decyzji czy świadczeniem usług użyteczności publicznej wynikających z zadań własnych itp.

Nie oznacza to jednak, że JST nie powinny dbać o klienta zewnętrznego. Leży to bezpośrednio w ich interesie, gdyż:

1. Niezadowolenie z działalności jednostek samorządowych lub podmiotów od nich zależnych w ostatecznym efekcie przekłada się na decyzje wyborcze. Z tego powodu w działalności administracji publicznej konieczne jest zaufanie. Atrybut zaufania jest niezbędny do budowania trwałych więzi między zarządzającymi a lokalną społecznością. Dbałość o zaufanie i odpowiednie relacje staje się elementem ocennym, weryfikowanym aktywnością wyborczą. Trudno jest uzyskać zaufanie bez prawidłowego funkcjonowania urzędu oraz służb mu podległych, a więc odpowiedniego poziomu zadowolenia klienta wewnętrznego. Praktyka wskazuje, że satysfakcję klienta zewnętrznego uzyskuje się niekoniecznie poprzez satysfakcję klienta wewnętrznego, lecz stosowanie metod i narzędzi pozamotywacyjnych. Satysfakcję klienta zewnętrznego i wewnętrznego należy więc mierzyć[34].

2. Budowanie zaufania przekłada się na społeczno-kulturowe aspekty funkcjonowania lokalnej społeczności, które to aspekty równolegle z wartościami psychologiczno-moralnymi oraz techniczno-ekonomicznymi stanowią fundament jakości życia na terytorium objętym funkcjonowaniem JST[35]. Odpowiednia jakość życia wpływa na utożsamianie się jednostki z lokalną grupą społeczną, podniesienie świadomości przynależności do grupy oraz satysfakcję z tego wynikającą. W efekcie uruchamiane zostają mechanizmy przeciwdziałające zakłóceniom, dysfunkcjom oraz patologiom. Przestrzeganie wyżej wymienionych wartości jest także podłożem kształtowania społecznej odpowiedzialności JST.

W samorządzie terytorialnym występuje idea klienta zbiorowego, charakteryzującego się nadrzędnością interesu zbiorowego nad indywidualnym. Można podjąć próbę przeniesienia tej idei na grunt klienta wewnątrz organizacji. W tym

[34] Zob. ISO 10002:2004, *Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for complaints handling in organizations*, Wyd. ISO 2004; ISO/TS 10004:2010, *Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for monitoring and measuring*, Wyd. ISO 2010.

[35] B. Goranczewski, D. Puciato, *TQM a jakość życia*, „Problemy Jakości" 2010, nr 6.

Tabela 2. Porównanie klienta zewnętrznego i wewnętrznego w administracji publicznej

Kryterium	Klient wewnętrzny	Klient zewnętrzny
Cechy wspólne	Brak możliwości dokonywania wyboru (w tym przypadku pracodawcy i/lub współpracowników). Niezadowolenie nie przekłada się na podejmowanie decyzji związanych z wyborem	Brak możliwości dokonywania wyboru dostawców większości usług (administracyjnych, komunalnych itp.)
	Klientem może być osoba fizyczna lub podmiot prawa będący własnością JST (wydzielona jednostka, instytucja, przedsiębiorstwo); klientem może być sama JST w stosunku do usług świadczonych przez podmioty, których jest właścicielem, takich jak np. dostawa mediów do budynków użyteczności publicznej, budynków komunalnych itp.	Klientem może być osoba fizyczna załatwiająca sprawę w urzędzie; podmiot prawa (instytucja, przedsiębiorstwo)
	W stosunku do klientów wewnętrznych nie kreuje się potrzeb, lecz artykułuje określone oczekiwania. Potrzeby organizacji dominują nad potrzebami klientów wewnętrznych	W działalności komercyjnej potrzeby i oczekiwania klienta się antycypuje; w przypadku klientów JST zakres usług jest ustalony, a sposób realizacji sformalizowany
Cechy różnicujące	Więzi formalne oparte są na stosunku pracy, a nie na budowaniu trwałych relacji czy indywidualizacji podejścia	Brak konieczności stosowania narzędzi marketingu relacji ze względu na monopol świadczonych usług i/lub jednostkowość transakcji (np. decyzji administracyjnej)
	Stosunki wewnętrzne idei klienta wewnętrznego winny mieć charakter aksjologiczny (służba publiczna, rozumiana jako aktywność wykraczająca poza obszar stosunków i zależności służbowych, wchodząca w sferę wartości)	Klient zbiorowy – idea przedkładająca interesy klienta zbiorowego nad interesem indywidualnym, występująca m.in. w działalności związanej z użytecznością publiczną
	Satysfakcja klienta wewnętrznego jest pochodną czynników środowiskowych wewnątrzorganizacyjnych i niejednokrotnie jest nieosiągalna. Klienta wewnętrznego można pobudzać w inny sposób niż poprzez pozytywną motywację. Do prawidłowej realizacji zadań niezbędne jest zaspokojenie potrzeb, relacje pracownicze, warunki i środowisko pracy, a także motywacja	Relacje klient zewnętrzny – administracja mają charakter racjonalny i wynikają z konieczności zaspokojenia potrzeb. Satysfakcja klienta musi być osiągana. Brak satysfakcji przekłada się na decyzje wyborcze. Satysfakcja klienta zewnętrznego nie oznacza jednoczesnej satysfakcji klienta wewnętrznego
	Świadomość bycia klientem/dostawcą w wewnętrznych procesach realizacji zadań	Niezbędne jest osiągnięcie zaufania w celu budowania lojalności między aktualną władzą a społecznością
	Produkt (usługa) w relacjach klient wewnętrzny – dostawca wewnętrzny jest trudna do określenia	Produkt (usługa) jest łatwa do zidentyfikowania

Źródło: opracowanie własne.

przypadku interes organizacyjny jest ważniejszy niż interes pracownika i nie stanowi on sumy indywidualnych interesów wszystkich członków organizacji.

W przypadku administracji publicznej jako kategoria pojęciowa występuje także idea służby publicznej. Idea ta oznacza, że relacje klient – organizacja winne być oparte na instrumentach etyki, sama zaś służba publiczna ma charakter aksjologiczny, wykraczający poza ramy organizacji publicznych. Służba publiczna powinna mieć swoje przełożenie na relacje między klientami wewnętrznymi, przy czym jest ona uwarunkowana szeregiem wcześniej wspomnianych

czynników zakłócających, takich jak: brak motywacji lub niewystarczająca motywacja do pracy, wpływ i oddziaływanie polityki na bieżącą działalność JST itp.

Potrzeby i oczekiwania klientów zewnętrznych organizacji wynikają z przepisów prawa oraz innych formalizmów. Nie ma potrzeby ich antycypowania. Z formalnego punktu widzenia jest to nawet niemożliwe. W przypadku klienta zewnętrznego antycypowanie potrzeb przez administrację publiczną może dotyczyć sfery obsługi klienta.

Potrzeb klienta wewnętrznego się nie kreuje. Wyartykułowaniu podlegają natomiast oczekiwania organizacji względem klienta wewnętrznego (pracownika).

W celu transparentności działania, jak również dbałości o przestrzeganie procedur w administracji publicznej, przyjmuje się odpowiednie kodeksy postępowania, a następnie je formalizuje[36]. Kodeksy te zorientowane są zarówno na klienta zewnętrznego, jak i wewnętrznego organizacji. Ograniczenia w występowaniu idei klienta wewnętrznego (brak konieczności kreowania potrzeb, brak możliwości wyboru itp.) powodują, że w przypadku klienta wewnętrznego postanowienia kodeksów etycznych mają często charakter deklaratywny. W tabeli 2 przedstawiono *benchmarking* klienta wewnętrznego i zewnętrznego w administracji publicznej w odniesieniu do cech wspólnych i różnicujących.

Zakończenie

Z tabeli zawartej w poprzednim rozdziale wynika, że między klientem wewnętrznym a zewnętrznym więcej jest cech różnicujących niż wspólnych. Przeciwnie niż w przypadku rynków konkurencyjnych, zanika podstawowa różnica, polegająca na możliwości dokonywania wyboru przez klienta zewnętrznego. Jest to cecha świadcząca o znaczącej specyfice usług świadczonych przez administrację publiczną. Specyfika ta wynika także z jednostkowości transakcji, która teoretycznie nie wymaga budowania trwałych więzi między klientem zewnętrznym a administracją. Szczególność usług publicznych jest także efektem dominacji interesu zbiorowego nad indywidualnym. Z drugiej strony, uwzględniając omówione w tekście argumenty, organizacje publiczne nie mogą sobie pozwolić na brak dbałości o klienta zewnętrznego. Wprowadza się zatem szereg działań o charakterze organizacyjnym, takich jak np. profesjonalna obsługa klienta, szkolenia i doskonalenie kadry, jak również prawnym poprzez wdrożenie wytycznych regulujących przejrzystość postępowania czy kodeksów etycznego postępowania. Inaczej przedstawia się kwestia klienta wewnętrznego, który w sytuacji

[36] PN-ISO 10001:2009, *Zarządzanie jakością. Zadowolenie klienta – wytyczne dla organizacji dotyczące kodeksów postępowania*, Wyd. PKN, Warszawa 2009.

braku motywacji finansowej osób zatrudnionych w administracji publicznej podlega jednocześnie wielu negatywnym czynnikom zewnętrznym, wpływom i zależnościom, co wydatnie utrudnia przeniesienie relacji klient zewnętrzny – administracja na grunt wewnątrzorganizacyjny. Odwoływanie się do etosu pracy urzędniczej czy etyki postępowania ma sens jedynie wówczas, gdy pracownicy nie mają problemów egzystencjalnych. Wewnętrzna motywacja, utożsamianie się z ideą służby publicznej w kontekście niezaspokojonych potrzeb niższego rzędu są trudne do uzyskania. Oprócz czynników motywacyjnych w odniesieniu do klienta wewnętrznego problematyczne jest ustalenie produktu (usługi) wewnętrznej. Trudne jest także określenie możliwości modyfikacji tej usługi, a więc antycypacji potrzeb klienta wewnętrznego, ze względu na fakt całkowitego sformalizowania postępowania w zakresie dostarczania usługi administracyjnej. Ważne jest rozumienie idei łańcucha procesów wśród urzędników, świadomość uczestnictwa pracowników w realizacji określonych procesów, a więc myślenie horyzontalne, wykraczające poza daną komórkę organizacyjną, w której jest się zatrudnionym.

Profesjonalizacja obsługi klienta, standaryzacja działań, automatyzacja procesów, której przejawem staje się m.in. koncepcja e-urzędu, dbałość o jakość usług to czynniki, które będą wymuszać działania o charakterze doskonalącym. Nieustanne doskonalenie organizacji spowoduje samoistne uruchomienie mechanizmów wymuszających systematyczną poprawę relacji między klientami wewnętrznymi w administracji publicznej.

Literatura

Borowska P.A., *Odpowiedzialność etyczna urzędników Unii Europejskiej i rodzaj sankcji wymierzonej za nieetyczne postępowanie*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wyd. WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007.

Bugdol M., *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii organizacji i zarządzania*, Wyd. UJ, Kraków 2006.

Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.

Durlik I., *Inżynieria zarządzania*, Wyd. Placet, Warszawa 1996.

Dyche J., *CRM – relacje z klientami*, Wyd. Helion, Gliwice 2002.

Dylus A., *Służba publiczna. Cnota zapomniana*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wyd. WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007.

Gefroy E., *Clienting*, Wyd. Placet, Warszawa 1998.

Goranczewski B., *Istota oraz znaczenie idei klienta wewnętrznego w marketingu wewnętrznym i TQM*, XI Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Innowacyjność i jakość – wyznaczniki sukcesu", org. Wydział Maszyn Roboczych i Transportu Politechniki Poznańskiej, Boszkowo 2010.

Goranczewski B., Puciato D., *Znaczenie świadomości pracowników w normatywnych systemach zarządzania*, II Ogólnopolska Konferencja „Zarządzanie personelem jako kryterium doskonałości", Uniwersytet Ekonomiczny Wrocław, Wydział Gospodarki Regionalnej i Turystyki w Jeleniej Górze, Piechowice 20-21 października 2008.

Goranczewski B., Puciato D., *TQM a jakość życia*, „Problemy Jakości" 2010, nr 6.
Goranczewski B., Puciato D., *Wybrane aspekty idei klienta wewnętrznego w zarządzaniu przez jakość*, I Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Public Management 2010 „Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych", org. Wydział Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2010.
Hammer M., Champy J., *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1993.
Imai M., *Gemba Kaizen*, Wyd. MT Biznes, Warszawa 2007.
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wyd. Liber, Warszawa 2008.
ISO 10002:2004, *Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for complaints handling in organizations*, Wyd. ISO, Geneva 2004.
ISO 9004:2009, *Managing for the sustained success of an organization. A quality management approach*, Wyd. ISO, Geneva 2009.
ISO/TS 10004:2010, *Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for monitoring and measuring*, Wyd. ISO, Geneva 2010.
Jachnis A., Trelak J., *Psychologia konsumenta i reklamy*, Oficyna Branta, Bydgoszcz 1998.
Karaszewski R., *TQM. Teoria i praktyka*, Wyd. TNOiK, Toruń 2001.
Kotler Ph., Armstrong G., Saunders J., Wong V., *Marketing. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2002.
Kożuch B., *Nauka o organizacji*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2008.
Leoński Z., *Nauka o administracji*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004.
Łobos K., *Teoria struktur organizacyjnych. Stan i perspektywy*, Wyd. AE, Wrocław 2003.
Mikułowski W., *Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny, konsekwencje*, w: *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
Mróz T., Szczechowiak E., *Perspektywy rozwoju polskiego ciepłownictwa*, „Nowoczesne Ciepłownictwo" 2000, nr 3-4.
Payne W., *Marketing usług*, Wyd. PWE, Warszawa 1996.
Peppers D., Rogers M., *The end of mass marketing*, „American Demographics" 1995, nr 3-4, s. 42-51.
PN-EN ISO 9000:2006, *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, Wyd. PKN, Warszawa 2006.
PN-ISO 10001:2009, *Zarządzanie jakością. Zadowolenie klienta – wytyczne dla organizacji dotyczące kodeksów postępowania*, Wyd. PKN, Warszawa 2009.
Przybyła M., Wudarzewski W., Koziński J., *Struktura organizacyjna jako narzędzie zarządzania*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1993.
Przybyłowski K., Hartley S., Kerin R., Rudelius W., *Marketing*, Wyd. ABC, Warszawa 2002.
Romańczuk-Grącka M., *Mobbing w administracji publicznej. Wybrane zagadnienia kryminologiczne i prawno-karne*, w: *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
SA 8000 (*Social accountability*) *Społeczna odpowiedzialność biznesu*, Wyd. PKN, Warszawa 2004.
Strzelecki A., *Aspekty normatywne wzorca osobowego urzędnika publicznego*, w: *Etos urzędnika*, red. D. Bąk, Wyd. WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007.
Szromnik A., *Marketing terytorialny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
Sztucki T., *Marketing przedsiębiorcy i menedżera*, Wyd. Placet, Warszawa 1999.
Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2001.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 13, poz. 74.
Ustawa z dnia 8 maja 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590.
www.caf.com.pl [15.11.2010].
www.efqm.org [15.11.2010].
www.iso.org [15.11.2010].
www.pnj.pl [15.11.2010].